

RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ – ROMÂNIA 2015

12 RECOMANDĂRI DE BUNĂ GUVERNARE



Societatea Academică din România (SAR)

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, București

Tel/Fax: 021 211 14 77

Email: office@sar.org.ro

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

RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ – ROMÂNIA 2015

ISSN 2286 – 3257
ISSN-L 2286 – 3257

CUPRINS

- Executive summary / 5
- Prognoze 2015 / 13
- I.** Ajustarea cotei unice și crearea de locuri de muncă prin simplificare fiscală / 19
- II.** Buna guvernare rămâne cea mai bună strategie de creștere economică / 22
- III.** Eficientizarea sistemului de achiziții publice / 26
- IV.** O anticorupție mai profitabilă și mai autonomă financiar / 30
- Confiscarea fiscală / 30
- „Stimulente” legale pentru recuperarea prejudiciului / 32
- V.** Descentralizare asimetrică cu geometrie flexibilă / 36
- Sate și comune (LAU2) / 38
- Orașe și municipii (LAU1) / 39
- Județe (NUTS3) / 40
- Regiuni (NUTS2) / 41
- VI.** Finalizarea priorităților în domeniul infrastructurii / 43
- VII.** Deschiderea pieței de energie regenerabilă pentru producătorii mici și foarte mici / 46
- VIII.** Stoparea exodului creierelor din domeniul medical cu resurse existente / 48
- IX.** Deplasarea fondurilor europene din agricultură de la consum spre investiții / 52
- X.** Introducerea unui sistem flexibil de redevențe care să împace nevoile bugetului cu necesarul de investiții / 54
- XI.** Securizarea activității agricole în scopul creșterii productivității / 57
- XII.** Politica de colectare a taxelor trebuie să treacă de la penalizare la stimulare / 60

EXECUTIVE SUMMARY

This year's SAR Annual Policy Analysis and Forecast Report addresses two major issues:

- How close is Romania to real convergence with the European Union, how much the recent growth has helped towards that goal and what else there is left to do before the country is able to join the Euro zone.
- What are the public policies that need to be put in place so that performance can increase more smoothly and more efficiently.

The Forecast highlights the above-average GDP growth, that surpassed expectations for the second year in a row: 2014 brought another 2,9% to Romania's GDP – according to provisional data available from the statistics office – and could be called the first year of post-crisis growth, after 2013 had barely equaled the GDP of 2008.

Exports were the driving contributor to this growth, with another historic peak last year, of Eur 50 bn., up almost 50% as compared to 2008, while internal

Inflation is at an historical low, the 1,1 percent at year-end being in line with the more developed economies in Europe. The unemployment rate (5,29%) is nearer to the most optimistic of last year's expectations as well, even after the increase in minimum wage generated worries that there may be additional job losses.

However, the panel of experts questioned by SAR are still cautious about whether this is a confirmed trend or just the result of a fortunate conjecture, therefore the average of estimates is still rather modest, with an average forecast for GDP growth in 2015 of 2,4%, and a low of 1,5%. Rock-solid stability of the currency is still expected, with large consensus on the 4,5 RON/EUR, both average and year-end.

The stock exchange and real estate market are also expected to confirm their previous growth, based on the positive adjustment of historical imbalances.

Technically, Romania is ready to enter the 2-year ERM2 Euro-zone accession mechanism at any point, as it fulfills or is able to fulfill all five Maastricht criteria. However, real convergence of the economy is still far, with uncertainties at both ends of the risk spectrum: either be proved unable to keep up with the core speed or be overwhelmed by the cheap credit and pushed into a new bubble.

Therefore, more steps need to be taken in order to prepare the economy for accession. Mostly, it's about adjusting taxation and public spending in order to give more leeway to free enterprise, but also about strengthening the legal framework so that the playing field becomes better leveled for market competitors.

Agriculture and energy are the most prominent examples of sectors where law-making and law-enforcement could bring plenty of additional economic growth, but we dare say that good governance is key to summing all components of development into a solid course of long-term development.

For 2015, SAR is issuing 12 detailed recommendations for things that the government should do in order for the country to become better prepared for the Euro.

1

Job creation by tax simplification

Romania has one of the highest levels of taxation in the EU, with the third highest VAT (24%) and a total tax burden on labor (42,5%) that places the country in the top 10. However, the rate of tax revenues as compared to GDP is one of the lowest, at only 31,5%, the result of poor collection and tax evasion, amounting to an estimate of more than 15% of GDP. Not only is taxation high, but the procedures themselves are burdensome, with no less than ten different public contributions for each wage paid by an employer. Taxation is especially high for low wages, starting at almost 40%, it peaks at 43% for above-average wages and then is becomes regressive, going as low as 35% for high-earners. As a result of this facts, only 4,5 million Romanians work on a regular employment contract, while by comparing to the EU averages we see a potential of 7-8 million.

We recommend first the simplification of tax procedures, followed by a gradual schedule of tax cuts, up the point when both revenue levels and voluntary compliance become satisfactory. For the long term, we recommend the integration of all contributions in a single flat tax – higher than the current

16% income tax but lower than the 42,5% total burden – divided in two pseudo-brackets: social contributions up to a sum and income tax for whatever exceeds it.

2

Better governance key to economic success

Romania ranks among last in Europe regarding the ease and transparency of public procedures, placing itself tightly on an axis of correlation with corruption control indexes: the more predictable and responsive a country's public sector is, the less corruption; hence the better development, as state capture is estimated to hamper half of the potential economic growth. Especially obvious is the correlation between the control of corruption and the level of online availability of public data, this also being one of the easier goals that could be achieved in the short term.

We recommend an increase of public online services offered to tax-payers, the mandatory requirement that all public institutions create an online public expense tracking system to be assembled on one national portal and the current yearly budget is replaced with a multiannual transparent one minimizing discretionary spending left out.

3

Improvement of the public procurement system

Public procurement levels are relatively high in Romania, with 16 billion euros in 2013 which stands for almost a third of total public spending. However the procurement system is so primitive that no cost-efficiency or cost-benefit benchmarks could be derived. This chapter shows how the system

EXECUTIVE SUMMARY

is intentionally left lacking, so there can be more leeway left for fraud. Even a mere search in the database brings up partial or erroneous results, while the public commitments to transparency that led to the creation of the data.gov.ro only translates in moving the same useless data in a centralized server.

We recommend mandatory compliance with data-management standards, including but not limited to judicial responsibility for lack of mandatory fields or, as it happens often, completely deleted contracts. Amendment of the freedom of information law is also needed to explicitly allow for digital data to be released, as right now government officials sometimes refuse access to such data as “it’s not in the law”. Also, a reputation record should be kept and made public on bidders that didn’t fulfill past contracts or were not up to the standards, so they can be excluded from future procurement, thus limiting the number of incidents and the opportunities for corruption.

4

More profitable returns and financial autonomy for anticorruption

The number of convictions for corruptions rose dramatically in the latter years, however public coffers rarely see any of the stolen money back. Therefore, the society is rightfully worried that the criminals will go back to their untouched fortunes as soon as they finish their jail terms. On the other hand, it’s mostly impossible for the authorities to find the money in the darkness of offshore financial centers and secret bank accounts, while the convicted have little incentive to give up any of it.

For this reason, we recommend the use of real stimuli in order to better recover the losses, by adding even more flexibility to a

legal framework that is already in place: the trade between jail-time and money given back. The practice can be put in place even at an earlier stage of the trial, before the conviction, if the accused agrees to admit the charges and fully reimburse the damages done. This way, the burden on courts can be diminished and money can be spent for public purposes sooner rather than never. On the other hand, the spectrum of extended confiscation should also be used at its full possible length, as further source of revenue and deterrence method.

We recommend adjustment of the legal and procedural framework so that more negotiating power be given to prosecutors, subject to final judicial review. We also recommend that part of the recovered sums become revenue for the DNA, as a way to provide financial autonomy.

5

Asymmetric decentralization with flexible geometry

Romania has an administrative structure dating almost 50 years back, specifically tailored to strengthen the powers of the communist leaders back then. Not only is it excessively centralized, but it has proven inefficiencies, conflicts of jurisdiction or lack of legitimate political representation. Some 80% of communes are unable to even finance their council wages from tax revenue, with discretionary income expected from the higher levels of administration and discretionary further redistribution among constituent villages. Informal administrative centers emerged, but with no direct possibility of political feedback from the citizens.

Just as well, half of the counties (județe) are unable to make ends meet, nor can they satisfactorily provide their citizens with some of

the services required: universities, hospitals or airports.

We recommend that unsustainable communes are merged with larger neighboring administrative towns and for the rest the three tier structure is preserved with some changes. Municipalities with higher administrative performance should benefit from further fiscal decentralization; counties should see their powers curtailed and regions should become the default level for administrative control and anticorruption to compensate for the absence in poor areas of civil society and free media.

6

Highway development roadmap needs by consensus

Romania now has 646 Km of highway, but no full border-to-border connection, as segments crossing the mountains – the hardest – were left last. Part of the blame lays with politicians who tried to elude European priorities and procurement rules, ending up with almost nothing, as is the case with the former Bechtel project or the ever-controversial Ploiești-Brașov connection. Another part of the blame lays with the lack of a master-plan adopted by large political consensus, so that priorities don't change with each succeeding prime-minister. Even now, as a master-plan is finally in place, it was done with the unilateral support of the current majority party. Moreover, priorities are left vague and multiple financing scenarios are not explored. Yet another major part of the blame lays with the public-private partnerships, a system that didn't deliver to expectations, as they ended up being more expensive instead of cheaper for the public budget.

We recommend the government to set a

more robust list of priorities and seek wide consensus on it, while focusing on EU co-financing as the main source of funding. PPPs where the government is required to give anything more than the required land and logistical support should be out of the questions. All efforts should be done however for the Ploiești-Brașov-Sibiu segment to be included in the EU financing list, as it would provide the most feasible and the least expensive connection opportunity (from both Bucharest and Western Europe) with the region of Moldova, via Bacău and Iași.

7

Opening the energy market for small producers

Romania achieved fast growth in renewable energies, with wind turbines going from 0 to more than 10% of total power output in just five years. Solar power is also a growing business, with the potential to equal wind in the next few years. However, the potential of these two sources is together less than half of that obtained from biomass, which could theoretically add another half to Romania's total output and another percent to each year's GDP growth.

However, biomass is currently discouraged by the current legal framework, as it implies smaller units, more logistics and human resources and much higher administrative overhead. On the other hand, all these things would also translate into higher added value for the local economy, with 50 up to 100 thousand potential jobs created in the most unemployment-prone places – rural and small urban.

The current system of green certificates has proven its success for encouraging large-scale investment, but the other possible

approach the so-called “feed-in-tariff” is only a recent and ignored law draft. The law would allow small producers to sell power back into the grid, at a fixed rate and without the chore of searching for customers, thus greatly lowering the barrier to entry, to the point that even homeowners could participate.

Therefore, we recommend the urgent passing of the said law.

8

Stopping the medical brain-drain

Romania provides its residents with probably the worst healthcare in all the European Union, ranking lowest in most indexes. The public spending is also comparatively low, while doctors and nurses are paid amongst the lowest even when compared to the already modest average wage. This led to a massive exodus of medical personnel to better-paying countries, leaving the under equipped hospitals understaffed as well.

Better use of current funds could easily solve the problem, but there are also legal mechanism in place that, if used, could bring more money into the system in the short term within the public resources already available.

We recommend that hospitals use their legal right to charge for a suite of “premium services”, such as nominally picking the doctor, granting the second opinion on diagnosis or skipping the waiting lists. An additional source of income would be the delivery of auxiliary medical services, such as accommodation, transport or home care.

9

Using banks to encourage agricultural investments via EU funds

Romania ranks low on absorption for most chapters of EU funds, but there is one good exception – the Common Agricultural Policy money is almost fully drawn every year. However, in terms of spending opportunity, few results are seen. With among the and smallest average farms and lowest land productivity, there is little room for investment as the money is spent on current inputs: seed, fuel or fertilizers. It’s almost impossible for farmers to start investing in order to have better productivity and capitalization in the future, hence no chances for spending efficiency to grow.

The missing link in this chain is the banking system, as the banks treat agriculture as too risky to lend to, unless they can mortgage the land. However, the steady stream of CAP funds could be a further guarantee that the credits would be paid back, if only there was a legal framework for this. What the government can do is step in and establish mechanisms that allow the use of future cash-flow as further collateral.

In the medium and long term, this alone could substantially increase agricultural output (20-30%) and greatly increase added value (up to 100% or even more), with a gradual 0,5% to 1% added to the GDP each year.

10

Flexible oil taxation that finds the mid-ground between investments and tax revenues

Romania has some of the lowest royalties for public natural resources and missed

the chance to increase them at the start of this year, when a 10-year clause in the privatization contract of the oil company Petrom expired. The balance lost is estimated at about half a billion euros, enough money to either double all doctor's wages or double all child's allowances or lower the tax-burden on labor with a further 4%. The government's explanation for the 1 year postponement was that "time was too short to make a decision", the issue is still under consideration.

Romania has long passed its own peak oil and only has about 15-20 years left of proven reserves. Energy security dictates that it should preserve them as much as possible, importing when it's cheap to and only extracting when the international barrel price is high. To this end, the higher the royalty, the better. On the other hand, exploring for new wells could substantially add to the proven reserves, but high royalties would be a huge disincentive.

We suggest a two-tier system, that addresses each issue in turn. For mature wells, we recommend a fixed cost and a negotiated operational profit being left to the operator, while all "windfall profits" become public revenue. For new operations, we recommend a settled amortization period, counted in years, during which no royalties are charged, so that the investors are sure to recoup their capital.

11

Secure farmers against theft

One of the most ignored problems of Romanian agriculture is systemic theft, to the point that losses due to fear, that leads to missed opportunity, are much greater than actual produce stolen. Law enforcement largely turns a blind eye to this, leaving

the farmers with two suboptimal options: either spend a good part of their budgets for guarding the fields, often more than 10-20%, or choosing the least productive crops, that are too uninteresting even for thieves.

This leads to a general low level of value added and to inefficient use of the agricultural workforce – a good part of which already had to migrate to the Western Europe in order to find the secured farms that allow them to do their jobs.

Small farms, of which Romania has the most in the EU (almost a third of all EU farms, on just 7% of the EU agricultural surface), are especially victims, as they cannot efficiently produce bulk crops, nor can they secure higher-yielding ones, not even fruits or vegetables.

We suggest a policy of zero tolerance towards agricultural criminality, with special human and technical resources dedicated for this purpose and clear hierarchical responsibilities. Moreover, the government should reimburse insurers for thefts in areas where criminality stays significantly above average, as this is an indicator that they didn't do their tax-financed job.

12

Moving tax collection policy from penalty to stimulus

Only two thirds of due taxes end up in the public treasury, partly because high tax evasion and partly because levels are set too high for some companies to even survive. This is especially true for VAT, where collection is at a mere 40% and where total income as percent of GDP is now (at a 24% taxation level) the same as 4 years ago (at a 19% taxation level) after a short-lived spike. It's now too late to even lower back the VAT,

EXECUTIVE SUMMARY

as revenues would dive for at least another couple of years before reaching the same levels again, if ever.

One of the culprits is the tax authority itself, after the companies that showed the greatest level of voluntary conformity were the ones taxed most – as this was the easiest path whenever they had orders to “fight tax evasion” hence “increase revenue”. Companies were driven or kept out of the formal accounting and reporting system, thus generating competitive pressure on those who tried to comply until running out of business. It’s almost impossible to reverse

this trend now, but good taxpayers should be given carrots, not more sticks.

We suggest a system that encourages electronic payments and the integration of bank and accounting balances, to the point that the bank becomes responsible for issuing invoices and submitting tax returns. Taxpayers who voluntarily pick such a system should be rewarded with lower taxation levels and bonuses for paying on time. On the long term, taxes should be cut incrementally to the point where revenue collection meets tax levels, with minimal exceptions that become manageable by law enforcement.

CRIZA A RĂMAS ÎN URMĂ.

DAR NICI CONVERGENȚA REALĂ NU E PE APROAPE

Deși asimetric, economia românească crește. Dar nu există nici convergență reală, nici o strategie de a ajunge la ea. Convergența reală este de altfel un fenomen istoric foarte rar – exemplele clasice de economii agrare care au decolat sunt Danemarca în secolul XIX și Irlanda după al doilea război mondial. Alte exemple precum Spania, Portugalia și Grecia sunt acum puse la îndoială pe fondul crizei euro. Atunci când există decalaje economice și instituționale importante, o monedă comună scoate în evidență diferențele mai degrabă decât favorizează convergența – cum s-a întâmplat după 1990 cu cele două Germanii. De aceea, strategia de convergență a României este mai importantă decât aderarea la euro în sine, care în acest moment ar prezenta doar riscuri și niciun avantaj.

2015: Primul an după ieșirea din criză

Economia românească a lăsat în urmă „criza economică” la capătul a șase ani, după ce a reușit în 2014 să egaleze sau să întreaacă performanțele anului 2008. Cifrele arată surprinzător de bine însă ele sunt media unor evoluții spectaculoase din anumite sectoare, contrabalansate de întâzieri nepermise în altele. Rezolvarea acestor probleme poate contribui la confirmarea tendinței pozitive de până acum, în plus exând un

potențial substanțial de creștere calitativă a performanței economice în interiorul cifrelor brute existente.

Ce s-a întâmplat în 2014

Creșterea economică din 2014 depășește, cel mai probabil, cele mai optimiste previziuni ale experților consultați de SAR, pentru al doilea an consecutiv. Datele provizorii disponibile la întocmirea acestui raport indică un avans al PIB-ului de 2,9%.

Rata șomajului la sfârșitul anului a fost de 5,29%, foarte aproape de cele mai optimiste așteptări și în pofida măririi salariului minim pe economie, despre care unii comentatori avertizau că va duce indicatorul pe o tendință de creștere.

Și rata inflației a consemnat o performanță surprinzător de bună, cu o medie de doar 1,1% la final de an – comparabilă cu a economiilor așezate, în condițiile stabilității istorice a cursului valutar, care durează deja de șase ani.

Contul curent a încheiat anul în echilibru aproape perfect, confirmând o așteptare care se poate materializa oricând – aceea ca balanța de plăți externe să treacă pe excedent.

Deficitul bugetar a fost de 1,85% - în interiorul intervalului de estimări avansat de

SAR RAPORT ANUAL DE ANALIZA SI PROGNOZA 2015

experții consultați de SAR (1,6% - 2,5%) dar sub medie (2,25%).

Principalul indice bursier – BET – a crescut cu 10%, în linie cu așteptarea medie, iar piața imobiliară dă la rândul ei semne de revenire.

Pe scurt, se poate spune că performanța economică a României în 2014 a fost bună spre foarte bună, cel puțin din punct de vedere cantitativ. Practic, România îndeplinește în acest moment, și cu o marjă bună de siguranță, toate condițiile tehnice pentru aderarea la euro, dacă dorește.

Ce urmează în 2015

Pentru anul 2015, experții SAR continuă să fie rezervați, tratând cei doi ani de supraproperformanță mai degrabă ca pe niște

excepții decât ca pe repere din care să se poată extrapola o tendință pe termen lung. Totuși, așteptările sunt în general pozitive, cu zero derapaje substanțiale anticipate.

Potrivit estimărilor medii, economia ar urma să crească cu 1,5% (cu un maximum avansat de 3,25%), iar inflația se va menține destul de scăzută, la 1,78% (cu un minim prognozat de 0,5%). Oscilațiile preconizate ale ratei șomajului sunt minimale, iar deficitele continuă să se învârtă la cel mult unu-două procente distanță de zero.

Cursul valutar ar urma să oscileze cu 5% în sus sau în jos față de o valoare reper de 4,5 lei pentru un euro, atât ca medie anuală, cât și la sfârșitul perioadei.

Potrivit așteptărilor experților consultați, bursa își va continua tendința crescătoare începută în 2012, iar piața imobiliară va confirma impulsul incipient de creștere.

	mediu	min.	max.
Creștere PIB, %	2,4	1,5	3,25
Rata inflației, % (medie 2015)	1,78	0,5	2,6
Cursul RON/EUR la 31 Dec 2015	4,51	4,3	4,75
Cursul RON/EUR mediu 2015	4,5	4,3	4,75
Deficit de cont curent, % din PIB	2,05	-1,5	5,5
Deficit bugetar, % din PIB	2,05	1,8	2,7
Datoria publică, % din PIB	39,83	38	41
Rata șomajului, Dec 2015	6,04	5,2	7
Creștere indice bursier BET, %	10,94	0	22,5
Piața imobiliară, Dec 2015 față de Dec 2014, %	5,67	0	10

Ce merge bine și ce nu

Anul 2014 poate fi considerat primul de creștere economică după criză, după ce abia în 2013 fusese egalat Produsul Intern Brut din 2008. Prima estimare concretă pentru anul trecut, care va fi publicată de Institutul Național de Statistică, va indica un PIB în jurul cifrei de 150 de miliarde de euro.

Cea mai mare contribuție la această creștere au avut-o exporturile, care și-au continuat tendința crescătoare chiar și în perioada de criză: de la 34 de miliarde de euro în 2008 ele au ajuns la 50 de miliarde anul trecut. La rândul său, deficitul comercial este de trei ori mai mic, de doar 6 miliarde de euro, iar scenariul în care balanța comercială a României să devină pozitivă în următorii ani nu mai poate fi exclus.

Rata inflației s-a consolidat la un nivel comparabil cu al economiilor dezvoltate, ceea ce stimulează atât economisirea cât și creditarea în monedă națională și oferă afacerilor un instrument mai precis de calcul economic pe termen mediu și lung.

Pe de altă parte, salariul mediu net a fost de aproximativ 1.700 de lei, o creștere de 30% față de 2008, dar cu doar puțin peste rata totală a inflației din aceeași perioadă, care a fost de 25%. Pentru anii următori este de așteptat o creștere suplimentară a salariilor, în ritmuri modeste, dar constante, sincronizată cu redresarea nivelului de cerere internă. Acesta din urmă deocamdată este încă mult sub nivelul din anii 2007-2008, în lipsa accesului la liniile abundente de finanțare ale băncilor.

Unde este loc de creștere

Zonele cu cel mai mare potențial de dezvoltare detaliate în prezentul raport sunt agricultura și energia, fiecare fiind în măsură să

adauge an de an câte un procent la creșterea economică pentru următorul deceniu. De asemenea, mai bună utilizare a fondurilor europene poate aduce o capitalizare suplimentară substanțială în multe dintre zonele care acum sunt bazate în principal pe muncă slab calificată și consum curent. Pentru ca acest lucru să se întâmple, este nevoie de consolidarea capacității administrative și reducerea corupției, lucruri care aduc un spor de eficiență și în celelalte sectoare ale activității publice: achiziții, administrație, educație, sănătate etc.

La lista de vectori de dezvoltare cu potențial mare s-ar mai putea adăuga comerțul și serviciile, pe măsură ce productivitatea respectiv standardele de viață din România reușesc să se apropie de media Uniunii Europene. De ritmul și felul în care se produce această apropiere depinde, de altfel, pasul final al integrării economice în UE: adoptarea euro.

Euro, noul Schengen?

În condițiile în care Grecia, țară care a adoptat moneda euro nepregătită, dă acum mari probleme întregii uniuni monetare, pare mai importantă ca oricând întrebarea dacă România chiar vrea să intre în zona euro și dacă zona euro este dispusă s-o primească. Părerile experților sunt împărțite – la capetele spectrului fiind susținerea necondiționată respectiv respingerea cu orice preț.

Există însă și diverse nuanțe ale unei abordări intermediare: asumarea unui calendar care să servească drept reper măcar pentru reformele interne – deci ca proces natural. Pe baza acestui calendar, aderarea s-ar putea face mai repede, luând în considerare faptul că România a îndeplinit în mare măsură criteriile nominale, respectiv mai lent – pe măsură ce se avansează așa-numitul fenomen de convergență reală.

Convergența reală presupune o apropiere a indicatorilor de productivitate economică și implicit a nivelului de prețuri și salarii, astfel încât dezechilibrele să fie minimale sau măcar suportabile. Din experiența recentă a rezultat că va fi nevoie și de consolidarea jucătorilor economici respectiv o rebalansare a riscurilor, pentru că în caz contrar creditele ieftine acordate de bănci din fondurile Băncii Centrale Europene se transformă în bule dureros de plătit, în loc de investiții cu randament pe termen lung.

Consensul experților consultați este că, în acest moment, România este încă departe de convergența reală, iar o parte punctează faptul că nici măcar nu există o strategie în acest sens – toate calendarele urmărind doar felul în care au fost îndepliniți parametri tehnici, măsurabili.

Teoretic, România poate decide în orice moment să intre în anti-camera euro – mecanismul ERM II – unde timp de 2 ani cursul nu trebuie să varieze cu mai mult de 15%. Și are toate șansele să ducă această etapă la bun sfârșit.

Practic, această decizie va fi una pur politică, atât din partea României cât și a membrilor actuali din zona Euro.

Provocările bugetului public

Cu un deficit bugetar de numai 1,85%, România reușește să se încadreze în prevederile Tratatului Fiscal mult mai bine decât majoritatea celorlalte țări, ceea ce face ca acordul cu Fondul Monetar Internațional să devină aproape irelevant. Totuși, această performanță este obținută cu prețul unei taxări împovărătoare (al treilea cel mai ridicat nivel de TVA și a șaptea cea mai mare povară fiscală pe muncă) și ineficiente (colectarea este la doar două treimi din potențial cu o ex-

tremă teribilă în cazul TVA, unde se ridică la numai 40%). Pe de altă parte, cheltuielile sunt în continuare puțin eficiente, cu unele dintre cele mai mici alocări bugetare pentru educație și sănătate sau pentru cheltuieli sociale.

În schimb, sunt favorizate achizițiile de bunuri și servicii, preferabil prin licitații ne-transparente sau negocieri cu o singură sursă, respectiv investițiile „din bani de la buget”, care să ocolească rigorile procedurale și de oportunitate ale fondurilor europene.

Una dintre cele mai la îndemână rezolvări pentru guvern este pregătirea în forță a absorbției banilor din exercițiul bugetar 2014-2020 al Uniunii Europene. O strategie de succes ar pune automat în ordine o mare parte dintre lucrurile care acum merg rău: de exemplu, chiar calculele făcute de autorități arată că autostrada Comarnic-Brașov, cu un cost de construcție de 1,8 miliarde de euro și unul total de 8,5 miliarde pe 26 de ani, se poate construi și cu un miliard de euro din care o parte co-finanțare de la Uniunea Europeană.

De altfel, recentele dosare ale DNA care dezvăluie că „regula” este ca orice contract care trece prin ministere să fie taxat cu 10% (la care se adaugă un supra-profit cel puțin egal al corupătorului), arată potențialul uriaș de economisire adus de combaterea corupției – procente bune din PIB, adică bani suficienți pentru a finanța corespunzător sectoarele pentru care nu există alternativă privată.

Cum pot fi reduse cheltuielile bugetare?

O bună parte dintre experții consultați de SAR fie nu consideră posibilă reducerea de cheltuieli bugetare, fie nu cred în oportunitatea ei – însă există un consens larg referitor la faptul că este loc de îmbunătățire,

respectiv ca banii existenți să fie cheltuiți mult mai bine.

Până acum, chiar și în anii în care criza economică a atins maximum de severitate, cheltuielile publice totale au continuat să crească, iar reducerile s-au produs doar pe o componentă sau alta – fie că este vorba de tăierile salariale din 2010, fie de micșorarea volumului de investiții începând cu 2012. Însă ce-i de făcut pentru creșterea eficienței?

Indiferent dacă economiile rezultate sunt folosite pentru investiții, pentru cheltuieli sociale mărite sau dimpotrivă, pentru tăieri de taxe, potențialul este relativ mare, iar principala componentă care se poate modifica, în mod direct sau indirect, este „captura statului”, adică robinetele deschise în mod deliberat pentru ca banii publici să se scurgă în mod ilegal în pânii private. Schimbarea relevantă din ultimul an este intensificarea până la un nivel fără precedent a activității Direcției Naționale Anticorupție, iar întrebarea este dacă, odată identificate robinetele, ele vor fi închise (prin politici publice decise) sau dacă doar se schimbă beneficiarii.

Cum pot fi crescute veniturile bugetare?

Principalele recomandări ale experților consultați de SAR se referă la remediile deja clasice – lărgirea bazei de impozitare, combaterea evaziunii fiscale, respectiv recuperarea mai eficientă a prejudiciilor în cazurile de corupție descoperite și soldate cu condamnări.

Ca propunere concretă, se remarcă un calendar de rebalansare a taxării între muncă și capital, în condițiile în care taxarea muncii este încă la un nivel care plasează România în top 10 mondial pe când proprietatea este impozitată relativ modest.

O singură sursă de venit este însă de natură a aduce rezultate substanțiale pe termen scurt: fondurile europene. După o performanță cu sincope și vârfuri îmbucurătoare, gradul de absorbție este din nou la un nivel foarte scăzut. Vestea este cu atât mai proastă cu cât se apropie desfășurarea următorului exercițiu bugetar pe șapte ani al UE, iar România nu pare să fi internalizat mecanismele de absorbție necesare.

Concluzii și recomandări

- România are în continuare nevoie de creștere economică mult mai rapidă decât media UE, asta concomitent cu rebalansarea sectoarelor unde există dezechilibru.
- Mai degrabă decât un obiectiv în sine, aderarea la euro este un reper în funcție de care să fie calibrate țintele economice și sociale pe termen lung.
- Finanțele publice au nevoie de o ajustare structurală pe ambele componente: în partea de venituri trebuie reasezate sursele, în timp ce cheltuielile trebuie prioritizate și eficientizate astfel încât politica fiscală să nu mai inhibe dezvoltarea, așa cum se întâmplă acum

1

COTA UNICĂ AJUSTATĂ.

CREAREA DE LOCURI DE MUNCĂ

PRIN SIMPLIFICAREA FISCALĂ

Deși s-au făcut progrese în simplificarea fiscală, mai putem face multe pentru a crește atât eficiența cât și echitatea sistemului de taxare

Taxarea muncii pentru salariile mici	
sursa: Eurostat, date disponibile pentru 2013	
ȚARA	%
Belgia	50,1
Ungaria	49,0
Franța	45,6
Germania	45,1
Italia	44,7
Austria	44,5
Letonia	43,6
România	43,4
Suedia	40,8
Cehia	39,3
Lituania	39,2
Estonia	38,7
Slovenia	38,5
Slovacia	38,4
Finlanda	37,6
Spania	37,2
Grecia	36,9
Danemarca	36,6
Turcia	36,5
Portugalia	34,8
Polonia	34,7
Norvegia	34,1
Bulgaria	33,6
Olanda	32,2
Japonia	30,3
Luxemburg	29,9
SUA	29,3
Islanda	28,7
M. Britanie	26,9
Irlanda	21,1
Elveția	19,2
Malta	18,9
Cipru	11,9

Scăderea CAS cu 5 puncte procentuale operată anul trecut a relaxat substanțial povara fiscală asupra costurilor cu forța de muncă dar, în continuare, angajatorii și angajații din România suportă unul dintre cele mai mari niveluri de taxare din lume¹. Deși SAR a prezentat întodeauna cu mândrie contribuția sa la introducerea cotei unice în România de acum zece ani², examinarea obiectivă a dovezilor performanței acesteia arată că, fără a face un pas înapoi, putem depăși cota unică pentru o îmbunătățire atât a echității, cât și a eficienței sistemului de taxare, avansând totodată simplificarea administrativă a taxării, care rămâne esențială pentru creșterea economică.

Consecința mării poveri fiscale pe muncă este un număr foarte redus de contracte de muncă înregistrate - aproximativ 4,5 milioane, reprezentând mai puțin de jumătate din populația activă ocupată - și implicit un deficit cronic al bugetelor de asigurări sociale.

Nivelul de taxare a muncii, calculat ca raport între suma netă încasată de salariat și

¹ Tax burden on labour – Eurostat, disponibil la http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/20_tax_burden_on_labour.pdf

² Miruna Lebedencu, "Ce aduce impozitul unic pe venit: reduceri de impozit, bani mai multi si birocratie mai putina", *Ziarul Financiar*, disponibil la <http://www.zf.ro/analiza/ce-duce-impozitul-unic-pe-venit-reduceri-de-impozit-bani-mai-multi-si-birocratie-mai-putina-2975329>

cheltuiala suportată de angajator este nu doar foarte ridicat, ci și structurat într-un mod complet atipic – cu un prag de intrare abrupt pentru veniturile mici, apoi o curbă mai degrabă plată pentru cele medii și o pantă de-a dreptul regresivă pentru cele mari. Astfel, chiar și în cazul unui angajat care primește salariul minim brut pe economie (975 de lei), taxarea muncii este de 39,6%, calculată pe baza raportului dintre salariul net (724 de lei) și costul total al angajatorului (1199 lei). În cazul unui salariu mediu (unde scade influența așa-numitei deduceri personale de bază, la care nu se aplică impozit pe venit), taxarea muncii este de 42,5%. Ea continuă să crească gradual până la 43% în cazul celor care câștigă de cinci ori salariul mediu pe economie, moment în care contribuțiile pentru asigurări sociale se plafonează. Apoi, cu cât este mai mare venitul, cu atât scade rata de taxare, ajungându-se astfel ca, de exemplu, un salariu de 100.000 de euro să coste doar 36% sub formă de taxe.

Pe lângă nivelul ridicat de taxare, și numărul componentelor este foarte ridicat – există nu mai puțin de zece taxe aplicate separat, începând cu impozitul pe venit („cota unică” de 16%), trecând prin CAS, asigurările de sănătate și cea de șomaj aplicate separat pentru angajat și angajator și încheind cu contribuțiile la Fondul de creanțe salariale, Fondul de risc și accidente, respectiv Contribuția pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate (FNUASS).

România a reușit până acum să demonstreze progrese substanțiale la aproape toate celelalte capitole de taxare. De exemplu, reducerea numărului de plăți de la 113 la 14 în doar patru ani s-a tradus într-un salt de 72 de locuri în topul mondial „Doing Business” al Băncii Mondiale³ și poate fi corelată parțial

³ “Paying Taxes” - World Bank Group, disponibil la <http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/romania>

cu creșterea gradului de colectare bugetară de la 28-29% la 31,5% din PIB. Taxarea muncii este însă o excepție nefericită care cere o rezolvare la fel de spectaculoasă și care ar putea aduce rezultate pe măsură.

Propunem trei seturi de măsuri, pe termen scurt, mediu și lung, în funcție de nivelul de complexitate necesar:

- pe termen scurt: reducerea numărului de plăți de la 10 la un maximum de 6, prin comasarea contribuției pentru șomaj cu contribuțiile minore și trecerea plății totale exclusiv în sarcina angajatorului. Suplimentar, în urma unor modificări legislative și procedurale mai complexe, se poate reduce și mai mult numărul de plăți prin comasarea contribuțiilor de asigurări sociale și a celor de sănătate și distribuirea lor fie în sarcina angajatului, fie a angajatorului. Efectul ar fi simplificarea operațiunilor necesare plății și un capital suplimentar de încredere al contribuabililor față de modul de folosire a banilor, cu posibile efecte pozitive în privința conformării voluntare și a nivelului de colectare.
- pe termen mediu: adoptarea unui calendar ferm de reducere suplimentară a taxării muncii – fie strict temporal, fie ancorat în ținte de performanță – care să asigure predictibilitate și să le ofere investitorilor o perspectivă favorabilă pentru crearea de locuri de muncă. Etapele de reducere pot fi sincronizate cu pașii de creștere a salariului minim pe economie, astfel încât pierderile directe prognozate la încasările bugetare să poată fi parțial acoperite, iar beneficiile să se regăsească în principal la salariații cu venituri mici – ca alternativă la asistența socială directă.
- pe termen lung: atingerea unei ținte finale adecvate situației în care se află economia și piața muncii din România. Apreciem că aceasta se găsește în jurul cifrei de 30% sau

COTA UNICĂ AJUSTATĂ.

chiar mai jos – pe baza faptului că acolo se situează țări comparabile cu România (Bulgaria, Polonia); țări care acum au taxare mare, dar care în urmă cu 30-40 de ani – când se aflau la un nivel comparabil – nu depășeau cifra menționată (Germania, Franța); sau chiar țări dezvoltate dar care au ales să aplice un regim fiscal favorabil pentru muncă (Marea Britanie, Irlanda, Elveția, Norvegia, SUA). Ca măsură extremă de simplificare, se poate ajunge la un sistem cu doar două taxe, mutual exclusive:

contribuții sociale de 25-30% până la un anumit plafon scutit de impozit pe venit, după care tot ce depășește să fie taxat cu impozitul pe venit, în același procent, dar fără contribuții sociale suplimentare. În acest fel s-ar combina simplitatea unui sistem bazat pe cota unică (contribuabilul plătește același procent indiferent de sumă) și flexibilitatea dată de sistemul de cotă progresivă (doar că este treaba statului să calculeze câți bani intră în contul social personal și câți merg mai departe la bugetul general).

2

BUNA GUVERNARE RĂMÂNE CEA MAI BUNĂ STRATEGIE DE CREȘTERE ECONOMICĂ

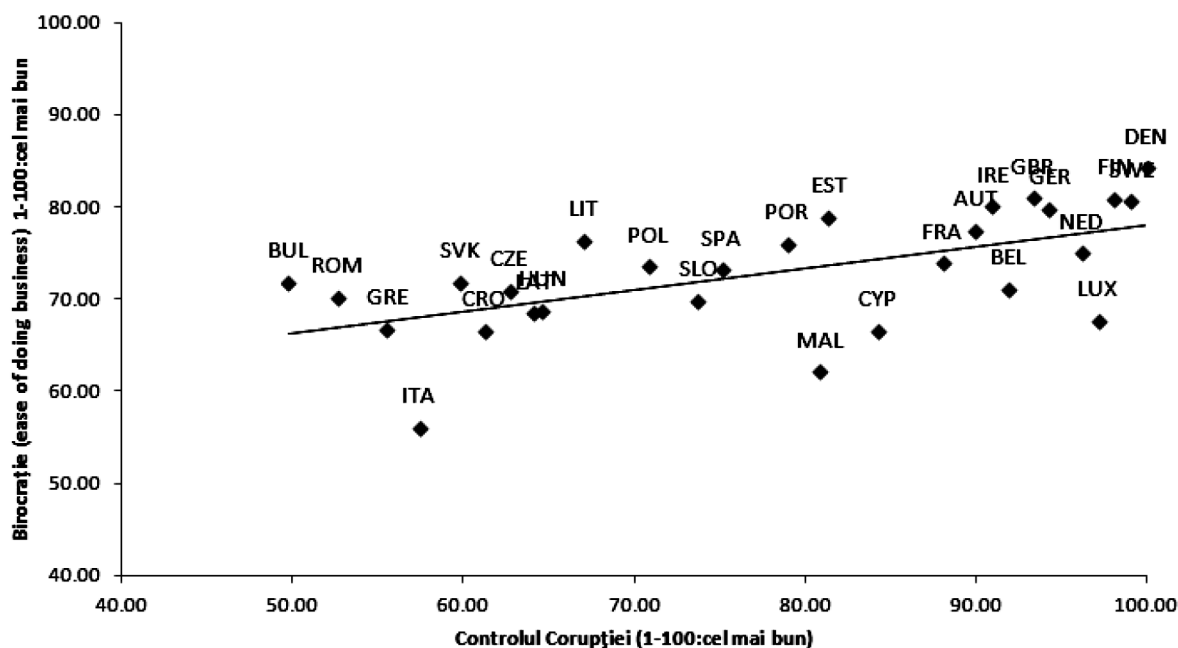
Eforturile eroice ale DNA nu pot reduce corupția dacă nu există un consens pentru reducerea alimentării ei

Spolierea resurselor publice de către oameni cu autoritate în folos personal este o rezultată a resurselor publice disponibile corelată cu o slabă capacitate de control. În Uniunea Europeană, la capitolul resurse ale corupției, avem dovezi că țările care investesc mai mulți bani în proiecte decât în sănătate sau educație (cu alte cuvinte pot cheltui discreționar mai mult), au o birocrație mai stufoasă și o transparență

fiscală mai mică, creând resurse mai mari care pot fi folosite în mod corupt. Acestea ar trebui să fie controlate de către o justiție independentă, un sistem de control administrativ (audit) eficient, de o presă și de o societate civilă vigilente.

Indicatorul birocrației se referă la o serie de factori care afectează mediul de afaceri (usurința deschiderii unei firme, obținerea de aprobări și împrumuturi, plata impozitelor, respectarea contractelor, procedura de insolvență etc.). În **Figura 1** se observă o corelație puternică între mediul de afaceri și

Birocrația și Controlul Corupției



scorul corupției. O administrație coruptă creează multe obstacole legislative ca să poată cere foloase materiale în schimbul accelerării aceluiași proceduri. În acest caz, combaterea corupției ar trebui să elimine piedicile artificiale – acest lucru explică succesul unor economii foarte liberale ca Estonia sau Georgia, singurele din zona de Est care au făcut progrese semnificative în lupta împotriva corupției. Din același motiv, găsim o strânsă corelație între calitatea reglementării (indicator Banca Mondială¹) și corupție.

La nivelul anului 2013, România stătea cât se poate de prost la toate capitolele, astfel că împărțea cu Bulgaria, Rep. Cehă, Grecia, Letonia și Polonia grupa de risc maxim - țări cu resurse pentru corupție ari și controale slabe (vezi Tabel 1²). Singurul indicator la care România a evoluat este cel al birocrăției (ease of doing business) unde, de la recomandările precedente ale SAR, guvernul

Ponta a făcut progrese, coborând spectaculos timpul necesar plătirii taxelor și impozitelor de la 200 la 159 de ore pe an, deci sub media UE din 2013 în 2014. Lipsa de progres este confirmată și de indicatori ai Raportului Competitivității Globale, unde România continuă să aibă scoruri foarte proaste la capitolul favoritism guvernamental față de firme private sau la risipirea fondurilor publice din cauza corupției. Deși, sub ministeriatul la buget al lui Liviu Voinea au existat eforturi de raționalizare a cheltuielilor, în luna octombrie Guvernul a făcut disponibile sume uriașe pentru primarii care au migrat la PSD, iar la finele lunii decembrie bugetul nu era încă aprobat. La fel de dezamăgitoare este și evoluția indicatorului e-government, unde frecvente scandaluri explică lipsa de progres, în ciuda faptului că avem o corelație strânsă între controlul corupției și volumul de servicii publice oferite electronic (vezi **Figura 2**).

Tabel 1. Grupe de risc în controlul corupției la țările membre UE

Nivelul factorilor de constrângere	Nivelul resurselor care alimentează corupția		
	Scăzute		Ridicate
	Mare	Austria Belgia Danemarca Finlanda Franța Germania	Irlanda Luxemburg Malta Olanda Suedia Regatul Unit
Scăzut	Italia Portugalia Slovacia Slovenia Spania		Bulgaria Rep. Cehă Grecia Letonia Polonia Romania

Sursa: Alina Mungiu-Pippidi (ed.), *Controlling Corruption in Europe, Anticorruption Report Vol. 1, Septembrie 2013*

¹ World Bank Institute - "Worldwide governance indicators", disponibil la <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>

² Alina Mungiu-Pippidi - "The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union" anexa 6, disponibil la <http://www.againstcorruption.eu/reports/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union/>

Disponibilitatea online a serviciilor publice pentru cetățeni și controlul corupției

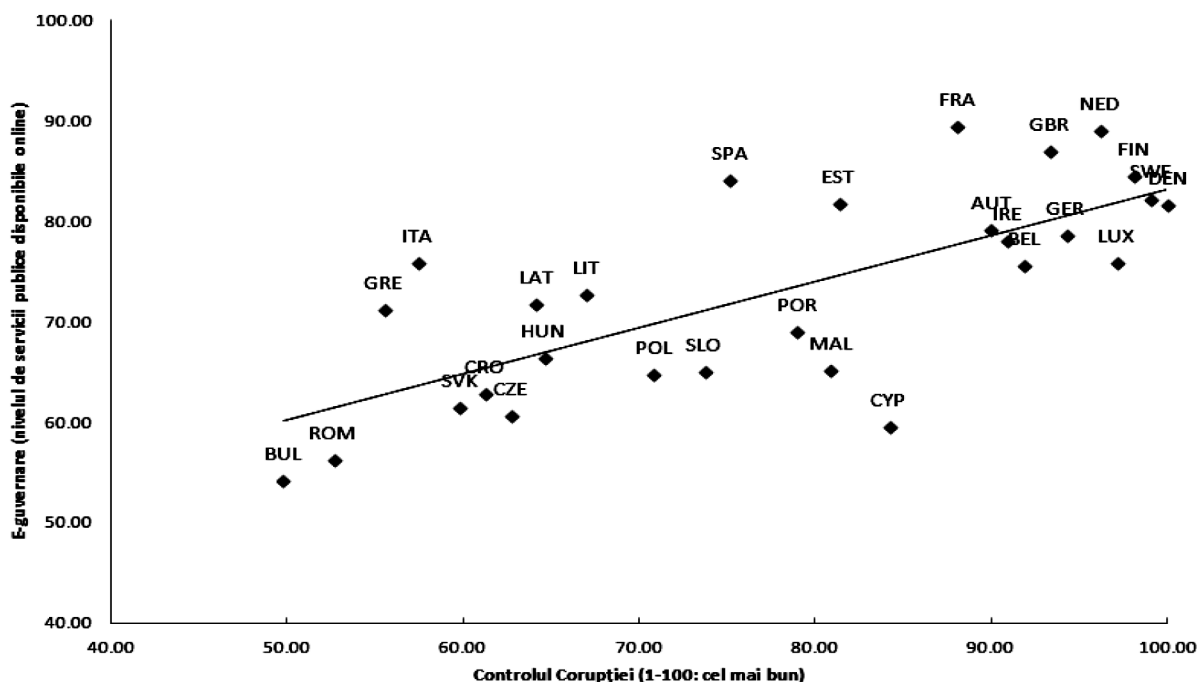


Figura 2: Studiu al Organizației Națiunilor Unite privind E-Guvernarea și Controlul corupției de la World Bank Institute de la 1 (cel mai slab control) la 100 (cel mai bun control – cea mai puțină corupție).

Prin e-guvernare se înțelege totalitatea de servicii publice disponibile online, precum și nivelul de informații publice diseminate în mediul virtual. Cu cât sunt mai multe informații publice postate pe internet, cu atât crește nivelul de transparență instituțională și devine mai grea ascunderea faptelor de corupție, clientelism sau altor forme de abuzuri. Nu este, deci, de mirare că un control scăzut al corupției este incompatibil cu dezvoltarea din punct de vedere al e-guvernării, așa cum reiese și din **Figura 2**. România și Bulgaria, cele mai corupte țări din Uniunea Europeană, sunt și cele mai puțin dezvoltate în ceea ce privește serviciile publice oferite în mediul online (56% față de 73% media UE). La polul opus, țările nordice se bucură de cel mai bun control al corupției din UE, dar și de un nivel ridicat al e-guvernării.

Capacitatea de a controla corupția explică peste jumătate din nivelul economic al unei

țări³. România nu reușește, în ciuda eforturilor, să reducă percepția scăderii corupției în ultimii zece ani de mandat Bănescu. Scandalurile legate de grupul de interese Cocoș-Udrea vor duce iarăși la o creștere a acestei percepții deși, în Eurobarometru, numărul românilor care cred că guvernul ia măsuri anticorupție eficiente a crescut de la 18% în anul 2009 la 27% în anul 2013, cea mai mare îmbunătățire de pe continent. Majoritatea rămâne sceptică însă. O îmbunătățire a controalelor, spre deosebire de o eventuală suplimentare a resurselor, e mai puțin sub controlul guvernului, iar presa sau magistratura nu au evoluat din 2013. Poate doar societatea civilă să fi devenit mai activă.

Recomandările noastre sunt, ca atare, o repetiție a celor lansate deja în 2013 și 2014. Ele se referă la:

³ Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 681-712.

BUNA GUVERNARE RĂMÂNE CEA MAI BUNĂ STRATEGIE

1. Diminuarea resurselor pentru corupție printr-o transparență fiscală mult mai mare, cu cheltuielile publice integral publicate pe Internet la maximum o lună după efectuare, la nivelul fiecărei autorități publice, centrale sau locale și reunite pe un portal guvernamental comun (supervizor.ro), altul decât portalul de achiziții.
2. Creșterea ofertei de servicii publice electronice pentru populație.
3. Continuarea simplificării procedurilor administrative și de reducere a birocrăției, unde la timpul necesar importului sau exportului suntem însă deasupra mediei europene.
4. Planificarea, prezentarea și adoptarea unui buget multianual în termenii deja stabiliți cu Banca Mondială, FMI și Comisia Europeană și niciodată respectați, astfel încât să nu mai fie posibilă bugetarea discreționară actuală.

3

EFICIENTIZAREA SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE

Angajamentul Guvernului României în privința transparenței achizițiilor publice este la ora aceasta o formă fără fond.

Cu un volum brut de 16 miliarde de euro la nivelul anului 2013 în achiziții publice (31,7% din cheltuielile totale), România are la dispoziție suficiente fonduri pentru a atinge multe obiective. Proasta administrație și corupția subminează însă permanent procesul de eficientizare a achizițiilor publice. Acestea sunt atât de prost organizate încât autoritățile nici măcar nu pot calcula un raport cost-eficiență sau cost-beneficiu pentru propriul lor uz. Kilometri de autostradă care ar trebui să existe, conform cheltuielilor efectuate, și nu sunt acolo au măcar avantajul că sunt ușor de observat. Dar multe din fondurile destinate achizițiilor dispar ca apa în nisip și din cauza opacității sistemului de înregistrare trebuie săpat adânc după urme, în cazul în care ele există. În cele ce urmează, arătăm dovezi că Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) este practic inutilizabil în analize, că lipsa sa de funcționalitate nu e o întâmplare, ci parte a aceleiași probleme de atribuire necompetitivă (orice firmă europeană, competitivă, ar fi construit o platformă funcțională).

Instrumentul principal care ar fi trebuit să asigure transparența procesului de atribuire a contractelor publice este Sistemul Electronic de Achiziții Publice. Interfața SEAP oferă

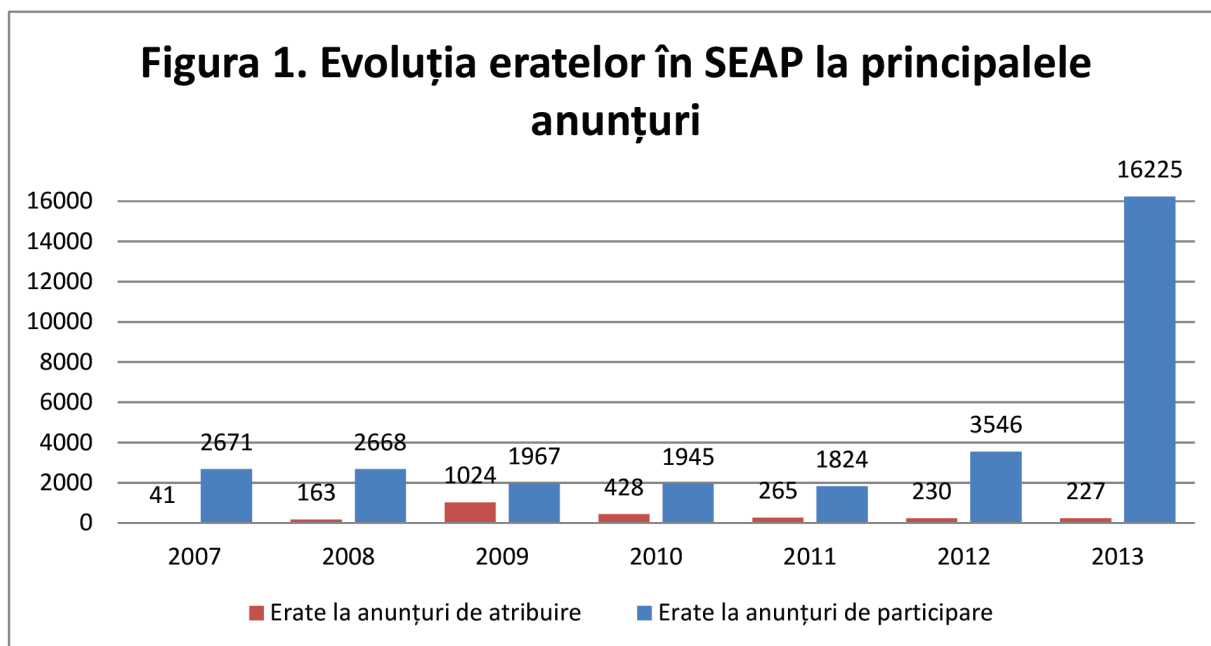
însă doar posibilitatea căutării în funcție de câte un singur cod CPV (*Codul Comun Internațional Privind Achizițiile de Produse și Servicii*) specific. În plus, SEAP nu permite însumarea cifrelor și, la orice pas, fie că este vorba de căutare, de trecerea la pagina următoare din lista rezultată în urma căutării, fie că se dorește vizualizarea oricărui anunț, este necesară introducerea unui cod CAPTCHA. SEAP nu permite decât vizualizarea fiecărui anunț în parte, și realizarea de statistici, comparații sau topuri în funcție de valoarea contractelor sunt de domeniul fantasticului.

Nici alte site-uri construite din fonduri europene și dedicate proiectelor finanțate din fonduri europene nu oferă mai multă transparență. Detaliile proiectelor de pe site-ul Ministerului Fondurilor Europene (www.fonduri-ue.ro/proiect) sau de pe site-ul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (administratie.gisportal.ro/mdrap/) nu conțin deloc informații legate de câștigătorii contractelor de achiziție publică.

Răspunsurile la orice întrebări legate de date, valori, cifre statistice care ar trebui să fie accesibile prin SEAP, vin cu întârziere de la ANRMAP sau Agenția pentru Agenda Digitală a României deoarece durează până când autoritățile publice comunică cu UTI, firma privată care a creat SEAP. UTI este singura companie care știe să rezolve pro-

blemele de sistem și singura care are acces la baza de date din spatele interfeței online SEAP. UTI este o veche firmă favorită, care se ocupă de la aeroporturi la SIE și a reușit să realizeze cel mai nefuncțional sistem de plătit parcarea din lume – cel de la Otopeni. Candidează de multe ori singură la fonduri publice (în aprox. 60% dintre contractele atribuite) și câștigă mai tot - a început să fie

căutată de procurori numai de acum două săptămâni. UTI nu are o echipă care să se ocupe special cu serviciul web prin care se pot accesa toate datele prin abonament SEAP, iar în vara lui 2014 SAR era unicul client care îl folosea. Durata în sine de extragere a informațiilor a fost una lungă, întrucât serviciul era limitat, din oficiu, pentru clienți la 10 înregistrări per interogare.



Sursa: SEAP

În ceea ce privește eratele la anunțurile din SEAP, ele pot avea structură diferită de la o înregistrare la alta, iar conținutului eratelor nu respectă nicio standardizare, punctuație sau formatare. Poate mai grav, eratele conțin o serie de informații esențiale care nu se regăsesc în nicio altă secțiune a SEAP. Mulți utilizatori au completat în erate informații referitoare la contracte subsecvente (în baza unui acord cadru) - numărul contractului, denumirea firmei contractante, valoarea contractului. Încă nu este clar dacă aceste alegeri au fost realizate în cunoștință de cauză, cu scopul îngropării unor contracte sau fiindcă, la momentul respectiv, nu se cunoștea o altă modalitate de a adăuga unui acord cadru contracte subsecvente.

În mod periculos, cele mai multe erate modifică anunțuri de participare. Aceasta înseamnă că regulile jocului – cerințele pe care trebuie să le îndeplinească o firmă concurentă, termenele limită până la care se pot înscrie concurenții, valori estimate ale contractelor etc. au fost schimbate pe parcursul procedurii de atribuire, fie în urma unor contestații sau solicitări de clarificări, fie în urma deciziilor autorităților contractante. Cele 30.846 de erate la anunțuri de participare (85% din totalul eratelor) indică în mod clar încercarea de manipulare a acordării preferențiale a contractelor de achiziție publică.

Guvernul României a creat portalul data.gov.ro în cadrul inițiativei europene Open

Data. Scopul declarat este de a publica date deschise și a oferi acces la informații sau, în cuvintele oficiale, se urmărește „punerea la dispoziția publicului de date accesibile, reutilizabile și redistribuibile în mod liber”. Inițiativa este de lăudat, însă în momentul în care accesăm seturile de date pe achiziții publice apare întrebarea dacă e greșeală umană sau rea intenție.

În primul rând, fișierele sunt în format CSV, adică „Comma Separated Values”. Aceasta înseamnă că informațiile din categorii separate - valori - ar trebui puse între ghilimele și separate de virgula. CSV-urile noastre au în schimb ca separator caracterul «^» în loc de «,» și atât. Apoi, informațiile nu au fost exportate într-un set de caractere universal, ci folosind caractere din diverse limbi. De asemenea, fișierele CSV conțin rânduri „sparte», adică au caracterul de „sfârșit de rând” în interiorul rândului. Aceasta înseamnă că rândurile respective trebuie verificate manual și unite, în cazul în care ele țin de același contract de achiziție publică.

Atât informațiile colectate din SEAP, cât și cele din fișierele CSV furnizate de Guvern, conțin erori evidente. **O parte dintre erori țin de informații care nu au mai fost rectificate, precum țara agentului economic, care poate fi necompletată sau completată greșit cu Albania, Afganistan, Angola etc. în timp ce orașul de proveniență al companiei câștigătoare este Bușteni, Tulcea sau București.** Altă parte dintre erori ține de prețuri absurd de mici ori absurd de mari, sau de cel al valorii contractelor cu TVA, unde utilizatorii au putut introduce orice cifră, lista exhaustivă constând din: 0; 0.09; 0.19; 0.9; 1.19; 2; 5; 7.6; 8; 9; 12; 15; 15.5; 16; 17.5; 18; 19; 19.6; 20; 21; 22; 24; 25; 28.

Angajamentul Guvernului României în privința transparenței achizițiilor publice este la ora aceasta o formă fără fond.

Nu poți reproșa autorităților publice că nu sunt transparente, dar instrumentele la dispoziție nici nu ajută la analize extinse. Este clar, însă, că simplul export al informațiilor din SEAP în fișiere CSV pe site-ul data.gov.ro nu rezolvă problema. Pe scurt, e imposibil să analizezi sistemul de achiziții publice chiar pe banii tăi, iar statul nu are nici un fel de instrumente pentru a-l evalua statistic în mod corect.

Soluțiile sunt evidente și în mare parte acoperite deja de alocări bugetare (cum sunt cele pentru open government), sau sunt în curs de a fi acoperite din fonduri europene, și anume:

- Noul sistem electronic de achiziții publice (SICAP) ce urmează a fi contractat ar trebui să permită extragerea informațiilor într-o bază de date funcțională și unitară și să conțină mult mai multe filtre de verificare și de selecție (lipsa unor informații esențiale nu ar trebui permisă din sistem, în primul rând). Omiterea unui contract trebuie automat penalizată cu amenzi administrative. Accesul la SICAP, spre deosebire de SEAP, trebuie liberalizat, dat fiind că actualmente costul abonamentului este prohibitiv.
- Conform Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, Obiectivul specific 6 intitulat „Creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în materia achizițiilor publice”, se are în vedere „constituirea unei baze de date cu companiile care și-au executat necorespunzător contractele din fonduri publice”. Aceste informații sunt extrase din ceea ce HG 925/2006 numește „documentele constatatoare primare și finale de îndeplinire sau neîndeplinire a obligațiilor contractuale” pe care AN-RMAP le primește de la autoritățile contractante și pe care le arhivează. Ar fi util ca această „listă neagră” a companiilor

- să fie instantaneu accesibilă tuturor actorilor implicați în domeniul achizițiilor publice, măcar pe viitor, prin intermediul SICAP. Autoritățile contractante ar fi cele mai avantajate pentru că ar avea acces la numele unor operatori economici față de care ar trebui să fie precaute atunci când atribuie contracte atât din bani naționali, cât și bani europeni. Autoritățile contractante ar putea fi încurajate, în etapa de evaluare a ofertelor, să caute numele firmelor ofertate în această bază de date, iar ignorarea unui eventual semnal de alarmă ar putea fi considerată drept un indiciu de intenție de fraudă. De asemenea, ANRMAR ar putea publica rapoarte periodice cu privire la acest aspect pe care să le pună la dispoziția publicului larg.
- Contractul pentru crearea noului SICAP trebuie acordat în urma unui proces competitiv de selecție, în care să fie implicate nu doar firme favorite românești specializate în evaziune fiscală, ci și firme internaționale sau consorții de firme internaționale cu reputație bună. Firmele care au produs deja softuri de proastă calitate, care au datorii la stat sau probleme de orice fel cu legea nu ar trebui nici măcar admise la asemenea licitație, iar criteriul câștigării trebuie să fie un soft asemănător dezvoltat în altă țară UE și a cărui funcționalitate să poată fi verificată.
 - Legea liberului acces la informație trebuie completată prin normele sale de aplicare, care să specifice accesul prin tehnologii mai noi (de exemplu fotografiatul digital, adesea refuzat de autorități sub pretextul că nu este precizat în lege), pentru că aceasta pre-datează răspândirii acestei tehnici în masă.
 - Raportul anual de activitate al fiecărei autorități sau companii publice ar trebui să includă un capitol asupra eficacității achizițiilor ('value for money'). Acest raport ar trebui publicat nu mai târziu de luna februarie a anului următor. Normele metodologice ale Legii 544/2001 prevăd oricum că raportul trebuie să conțină o justificare a bugetului autorității (cum sunt atinse obiectivele prin cheltuieli) și pot fi suplimentar completate cu un template pentru un capitol pe subiectul achizițiilor publice. Din păcate, la ora aceasta nu există nici un compartiment din Guvernul României care să monitorizeze completarea acestui raport, iar Curtea de Conturi e limitată la proceduri și nu poate face legătura necesară între cât plătesc contribuabilii și cât capătă pentru banii lor. Este necesar, de asemenea, un sistem de sancțiuni administrative pentru omisiunea de a completa acest raport.

4

O ANTICORUPȚIE MAI PROFITABILĂ ȘI MAI AUTONOMĂ FINANCIAR

În loc să construim mai multe pușcării, mai bine recuperăm mai mulți bani

Deși în România a crescut exponențial numărul de condamnări pentru fapte de corupție, la finalul unui ciclu procesual care durează câțiva ani (judecata la instanța de fond, la instanța de apel, la instanța de recurs), deși se obține, cu un efort considerabil, o hotărâre judecătorească definitivă care conține dispoziții pentru recuperarea prejudiciului cauzat și, eventual, pentru confiscarea bunurilor produse sau dobândite prin activități infracționale, se ajunge destul de rar la executarea integrală a hotărârii. Publicul e revoltat că averile celor corupți scapă de multe ori neatins¹. Aceleași îngrijorări au fost exprimate și cu ocazia unor dezbateri organizate de societatea civilă².

Propunem deci reglementarea și utilizarea în practică a unor "stimulente" reale pentru a determina recuperarea integrală a pagubei/realizarea confiscării încă dinainte

¹ Hotnews, "De ce nu a recuperat Fiscu bani datorați de condamnați", disponibil la: http://monitorizari.hotnews.ro/stiri-sentinte_definitive_articole-18871959-nu-recuperat-fiscu-banii-datorati-condamnatii-catalin-voicu-gigi-becali-relu-fenechiu-plus-adrian-nastase-antonie-solomon-platit-tot-iar-sorin-apostu-fost-recuperata-cea-mai-mare-parte-prejudiciului.htm

² Freedom House, "La presiunea ziariștilor, ANAF oferă informații despre recuperarea prejudiciului în dosare cheie", disponibil la <http://freedomhouse.ro/finec/index.php/stiri/la-zi-item/138-anaf-ofera-informatii-despre-recuperarea-prejudiciului-nu-a-recuperat-nimic-de-la-catalin-voicu-becali-si-fenechiu-a-recuperat-integral-de-la-nastase-si-antonie-solomon-apostu>

de a se ajunge în instanța de judecată, prin participarea voluntară a făptuitorilor respectiv mărirea puterii de negociere a procurorilor. De asemenea, pe cât posibil, pentru a evita supraîncărcarea instanțelor, propunem simplificarea și folosirea la maximum a procedurilor alternative.

I

CONFISCAREA FISCALĂ

Prin Legea nr. 63/2012, în vigoare din data de 22.04.2012, a fost introdusă în Codul Penal "confiscarea extinsă" care prevede, în esență, că pot fi confiscate și bunurile dobândite cu 5 ani anterior comiterii infracțiunii, dacă instanța are convingerea că respectivele bunuri provin din alte activități infracționale decât cele pentru care s-a dispus condamnarea.

În anul 2012 era în vigoare Codul Penal din 1969, cu modificările ulterioare, și fusese adoptat, fără a intra în vigoare, noul Cod Penal (care a intrat în vigoare la 01.02.2014). Din acest motiv, prin Legea 63/2012, confiscarea extinsă a fost introdusă atât în Codul Penal din 1969 (aflat în vigoare la acea vreme), cât și în noul Codul Penal, care urma să intre în vigoare.

Principala problemă constituțională a

confiscării extinse este că retroactivează și, din acest motiv, contravine art. 15 al. 2 din Constituție, care prevede faptul că legea nu poate retroactiva, cu excepția legii penale mai favorabile.

Curtea Constituțională (CC) a fost de două ori sesizată în legătură cu retroactivitatea confiscării extinse. Prima dată, când era încă în vigoare vechiul Cod Penal, CC a hotărât, prin decizia nr. 356 din 25.06.2014, că reglementarea este constituțională numai în măsura în care confiscarea extinsă nu se aplică asupra bunurilor dobândite înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 63/2012, adică înainte de 22.04.2014.

După intrarea în vigoare a noului Cod Penal s-a pus aceeași problemă privind confiscarea extinsă. După apariția deciziei CC nr. 356/2014 era clar că și prevederea din noul Cod Penal (care are conținutul identic cu reglementarea din vechiul Cod Penal), se confruntă cu aceleași probleme de constituționalitate.

Din acest motiv, la 3 decembrie 2014, Avocatul Poporului, din proprie inițiativă, a sesizat CC pentru a se pronunța cu privire la confiscarea extinsă din noul Cod Penal. Când s-a judecat această sesizare la CC, reprezentantul Ministerului Public a pus concluzii de admitere a sesizării pentru că, în mod logic, nu putea pune alte concluzii: exista deja o decizie a CC pe tema respectivă (decizia 356/2014), iar caracterul retroactiv al confiscării extinse era evident.

Prin decizia nr.11 din 15.01.2015 CC a stabilit, cum o făcuse și prin decizia din 2014, că reglementarea privind confiscarea extinsă este constituțională numai dacă nu retroactivează, adică numai dacă măsura confiscării extinse nu se aplică asupra bunurilor dobândite înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 63/2012.

În cazul de față, ideea principală se referă la faptul că măsura confiscării extinse poate merge și în urmă cu o perioadă de timp față de data comiterii infracțiunii, dar nu mai mult de data la care a intrat în vigoare legea prin care a fost introdusă în Codul Penal confiscarea extinsă.

De exemplu, dacă infracțiunea imputată unei persoane a fost comisă în luna iunie 2014, confiscarea extinsă nu se va putea întinde pentru bunurile dobândite de acea persoană în perioada iunie 2014 – iunie 2009 (5 ani în urmă), ci numai pentru bunurile pe care ea le-a dobândit în perioada iunie 2014 - 22.04.2012 (data intrării în vigoare a confiscării extinse). Ce a dobândit înainte de 22.04.2012 nu va putea fi confiscat prin măsura confiscării extinse.

Astfel, **începând cu 22.04.2017, confiscarea extinsă va putea viza bunurile dobândite pe întreaga perioadă de 5 ani anterior săvârșirii infracțiunii** (așa cum prevede art. 112/1 al. 2 din actualul Cod Penal), pentru că, începând cu 22.04.2017, cei 5 ani în urmă care se calculează pentru confiscarea extinsă nu vor putea depăși limita temporală de 22.04.2012 stabilită (corect) prin cele două decizii ale CC.

Dar, atenție, limitarea în timp legată de bunurile dobândite după 22.04.2012 se aplică numai pentru această specie de confiscare, denumită "confiscare extinsă".

Celelalte forme de confiscare specială, prevăzute în Codul Penal (**art. 112 al.1**) nu sunt supuse limitării în timp la 2012, pentru că ele au fost prevăzute în legea penală de multă vreme, din 1969. Deci, bunurile rezultate sau produse printr-o infracțiune pentru care persoana este condamnată pot fi confiscate special, chiar dacă este vorba despre bunuri dobândite anterior datei de 22.04.2012. Pentru că acestea sunt confiscate

ca rezultat al măsurii confiscării speciale, nu al măsurii confiscării extinse.

Confiscarea extinsă nu se referă la bunuri provenite sau dobândite din infracțiuni dovedite clar (ele oricum se confiscă, prin confiscare specială), ci la alte bunuri care par a proveni din alte infracțiuni, nedovedite. Confiscarea extinsă se aplică doar acelor bunuri cu proveniență incertă (asemănător bunurilor la care se referă vechea "Lege a ilicitului" - proveniența lor nu poate fi justificată convingător, de unde presupunerea că ele sunt produsul unor infracțiuni nedescoperite).

II

„STIMULENTE” LEGALE PENTRU RECUPERAREA PREJUDICIULUI

Există mai multe prevederi legale, unele perfectibile care, dacă ar fi aplicate în mod curent, s-ar putea obține rezultate mai bune, atât pentru recuperarea prejudiciilor produse, cât și pentru decongestionarea instanțelor. Astfel, există reglementări privind:

1. Circumstanțele atenuante

Art. 75 al. 1 lit. d) din Codul Penal prevede că reprezintă circumstanță atenuantă "acoperirea integrală a prejudiciului material cauzat prin infracțiune, în cursul urmăririi penale sau al judecării, până la primul termen de judecată, dacă făptuitorul nu a mai beneficiat de această circumstanță într-un interval de 5 ani anterior comiterii faptei." Dar, același text de lege, prevede că această circumstanță atenuantă nu se aplică în cazul săvârșirii anumitor infracțiuni cu consecințe patrimoniale, printre care se numără:

– infracțiuni de furt calificat;

– fraude comise prin sisteme informatice și prin mijloace de plată electronice;

– infracțiuni de corupție și cele asimilate infracțiunilor de corupție;

– infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene;

– infracțiuni privind spălarea banilor;

Efectul existenței acestei circumstanțe atenuante este cel prevăzut în art. 76 al. 1 din Codul Penal, și anume: limita minimă și maximă a pedepsei prevăzute de lege pentru infracțiunea săvârșită se reduce cu o treime (1/3).

O abordare pragmatică ar putea duce la necesitatea rediscutării posibilității extinderii sferei de infracțiuni pentru care este recunoscută circumstanță atenuantă a recuperării integrale a prejudiciului și la infracțiunile cu consecințe patrimoniale menționate mai sus și care, în prezent, sunt exceptate de la beneficiul acestei circumstanțe atenuante.

2. Cazurile speciale de reducere a pedepsei

În unele legi sunt prevăzute cazuri speciale în care, dacă autorul unei infracțiuni are o anumită conduită, poate beneficia de o reducere a limitelor pedepsei, cu jumătate (1/2). De regulă, acea conduită care duce la reducerea limitelor pedepsei cu 1/2 constă în ajutorul oferit pentru identificarea și pedepsirea altor persoane care au comis anumite infracțiuni. Este cazul unor prevederi în acest sens din legea privind combaterea traficului de droguri, din legea pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor sau din "legea" DNA (OUG nr. 43/2000 privind DNA).

Există o prevedere dintr-o lege specială, în baza căreia limitele pedepsei se reduc cu 1/2

dacă cel care săvârșește o infracțiune acoperă integral prejudiciul produs. Este vorba despre art. 10 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale care prevede că, în cazul săvârșirii unei infracțiuni de evaziune fiscală, dacă în cursul urmăririi penale sau al judecării, până la primul termen de judecată, inculpatul acoperă integral pretențiile părții civile, limitele prevăzute de lege pentru fapta săvârșită se reduc la jumătate).

3. Acordul de recunoaștere a vinovăției (art. 478-488 din Codul de procedură penală)

În linii mari: în timpul anchetei, din inițiativa inculpatului sau a procurorului, se poate încheia între aceștia un acord, o convenție, prin care inculpatul recunoaște fapta imputată și încadrarea ei juridică și convine cu procurorul asupra felului (amendă, închisoare) și cuantumului pedepsei (valoarea amenzii, numărul anilor de închisoare), precum și asupra formei de executare a acesteia, inclusiv asupra următoarelor posibilități:

- renunțare la aplicarea pedepsei (în loc de condamnare se aplică un “avertisment” infracțiunilor pentru care legea prevede o pedeapsă sub 5 ani de închisoare – art. 80-82 Cod Penal).
- amânarea aplicării pedepsei (se amână aplicarea pedepsei pe un termen de 2 ani, pe durata căruia inculpatul va trebui să respecte niște măsuri de supraveghere; se poate dispune numai pentru infracțiuni pentru care legea prevede un maxim de pedeapsă sub 7 ani și numai dacă pedeapsa aplicată în concret este amendă sau închisoarea de cel mult 2 ani – art.83 – 90 Cod Penal). Persoanei față de care s-a dispus amânarea aplicării pedepsei nu i se mai aplică pedeapsa și nu este supusă niciunei decăderi, interdicții sau incapacități ce ar putea decurge din infracțiunea săvârșită. Acordul de recunoaștere a vinovăției se poate aplica pentru un număr relativ mare

de infracțiuni, respectiv cele pentru care legea prevede o pedeapsă de cel mult 7 ani de închisoare.

Fiind vorba despre un acord/convenție, desigur că acesta se poate încheia numai dacă ambele părți, procurorul și inculpatul, sunt de acord cu încheierea ei. Aceasta înseamnă că dacă inculpatul recunoaște fapta și încadrarea juridică, procurorul nu este obligat să încheie acordul de recunoaștere a vinovăției. O bună conduită a inculpatului în cursul anchetei, foarte importantă fiind recuperarea prejudiciului, poate determina procurorul să inițieze sau să accepte un acord de recunoaștere a vinovăției.

În situația în care se încheie un acord de recunoaștere a vinovăției, procurorul nu mai întocmește rechizitoriul cu privire la inculpații cu care a încheiat acord. Procurorul va prezenta însă judecătorului acest acord, însoțit de dosarul de urmărire penală.

Judecătorul poate admite sau respinge acordul. Respingerea poate fi dispusă dacă acordul nu respectă condițiile/limitările legale sau dacă judecătorul apreciază că soluția cu privire la care s-a ajuns la un acord între procuror și inculpat este nejustificat de blândă în raport cu gravitatea infracțiunii sau pericolozitatea infractorului. Dacă admite acordul de recunoaștere a vinovăției, judecătorul va putea pronunța una dintre cele 3 soluții de mai jos, fără să poată crea pentru inculpat o situație mai grea decât cea asupra căreia s-a ajuns la un acord:

- condamnarea – încadrarea juridică a faptei, felul pedepsei (amendă, închisoare), cuantumul pedepsei (valoarea amenzii, numărul anilor de închisoare) nu pot crea inculpatului o situație mai grea decât cea din acordul de recunoaștere a vinovăției;
- renunțarea la aplicarea pedepsei;
- amânarea aplicării pedepsei;

Cum ar putea deveni mai “atractiv” și, deci, mai funcțional, acest acord de recunoaștere a vinovăției? Propunem două direcții de acțiune:

1. Întărirea rolului procurorului în negocierile, în sensul ca rolul judecătorului să fie redus la verificarea îndeplinirii condițiilor legale/formale, nu și a “blândeții” termenilor înțelegerii. Cu alte cuvinte, s-ar putea aprecia asupra renunțării prevederii actuale din art. 485 al. 1 lit. b teza II din Codul de procedură penală, potrivit căreia judecătorul poate respinge acordul de recunoaștere a vinovăției încheiat între procuror și inculpat *“dacă apreciază că soluția cu privire la care s-a ajuns la un acord între procuror și inculpat este nejustificat de blândă în raport cu gravitatea infracțiunii sau pericolozitatea infractorului.”*

Existența acestei posibilități de respingere a acordului pentru “blândețe” fragilizează poziția procurorului în negocierile, întrucât inculpatul cunoaște posibilitatea dată de lege judecătorului de a face inutilă o înțelegere pe care o negociază cu procurorul.

2. Extinderea posibilității de încheiere a unui acord de recunoaștere a vinovăției și pentru infracțiuni care sunt pedepsite cu mai mult de 7 ani închisoare (limitare care există în prezent). Astfel, s-ar putea încheia acorduri pentru orice infracțiune de evaziune fiscală, de exemplu.

O variantă de modificare legislativă (a codului de procedură penală), ar fi înlocuirea limitei aritmetice (7 ani) din art. 480 al. 1 cpp cu o limită privind natura infracțiunilor. În acest sens, ar putea intra în discuție posibilitatea aplicării acordului de recunoaștere a vinovăției pentru toate infracțiunile, cu excepția unor categorii de infracțiuni, cum ar fi cele comise prin violență, cele de terorism, a infracțiunilor intenționate care au avut ca urmare moartea victimei etc.

Desigur, printre excepții nu ar trebui să figureze infracțiunile cu consecințe de natură patrimonială, inclusiv cele legate de corupție și de obligațiile fiscale.

O altă variantă de modificare legislativă (a codului de procedură penală – art. 480 al. 1) poate consta în adăugarea, pe lângă categoria infracțiunilor pedepsite cu maximum 7 ani închisoare, a unor alte categorii de infracțiuni (cele care au avut consecințe de natură patrimonială, inclusiv cele legate de corupție și de obligațiile fiscale), printre cele cu privire la care se poate încheia acordul de recunoaștere.

În mod corelativ, vor trebui modificate și articolele din Codul Penal care restrâng posibilitatea de renunțare la aplicarea pedepsei la infracțiuni pedepsite de lege până la 5 ani (art. 80 Cod Penal), sau de amânare a aplicării pedepsei la infracțiuni pedepsite de lege până la 7 ani și la pedepse aplicate de instanță de maximum 2 ani (art. 83 Cod Penal).

Și în aceste cazuri se poate prevedea posibilitatea aplicării măsurilor respective și în cazul anumitor categorii de infracțiuni (cele care au avut consecințe de natură patrimonială, inclusiv cele legate de corupție și de obligațiile fiscale), fără o condiționare legată de cuantumul pedepsei prevăzute de lege sau aplicate.

Utilitatea unei recuperări sporite a prejudiciului se vede și din istoria din decembrie 2014 a bugetului DNA. Astfel, deși DNA trebuia să aibă o fișă de buget separată, au existat probleme privind necesarul bugetar solicitat de DNA și sumele, mai mici, precizate a fi alocate, fiind nevoie de discuții și consultări, care puteau lipsi, între procurorul șef al DNA și diverși factori politici (ministrul de justiție, ministrul de finanțe). Poate fi demotivant ca, în condițiile în care în cursul anului 2014 DNA a pus sechestru pe bunuri a căror valoare cumulată este de

150 milioane euro³, tot DNA să aibă “emoții” pentru alocarea bugetară a 25 de milioane euro, despre care era aproape sigur că nu vor fi 25, ci 22⁴.

Poate că ar fi utilă o formulă prin care DNA să nu fie nevoit să “negocieze” cu diverși decidenți politici mărimea bugetului care îi va fi alocat. Mai ales în condițiile actuale în care decidenți politici, de toate calibrele, s-au aflat, se află și, poate, se vor afla în ancheta DNA. Consolidarea independenței DNA implică, în mod esențial, consolidarea unei independențe financiare.

În acest sens, o soluție ar putea fi introducerea unei prevederi în Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice în sensul ca o anumită cotă din sumele reprezentând prejudicii recuperate de DNA (stabilite pe baza hotărârilor judecătorești definitive din care rezultă recuperarea prejudiciului, în natură sau prin indisponibilizarea de bunuri/valori), să revină în mod automat DNA.

³ Gândul - Biro Attila, “Unde sunt banii corupților trimiși după gratii”, disponibil la linkul: <http://www.gandul.info/stiri/unde-sunt-banii-coruptilor-trimisi-dupa-gratii-in-romania-se-stie-cine-a-furat-dar-exista-doua-probleme-nu-se-stie-cat-exact-s-a-furat-iar-fiscul-nu-recupereaza-prejudiciile-13699180>

⁴ Hotnews, “Victor Ponta spune că DNA va avea un buget de 22 milioane de euro în 2015, adică mai puțin decât a cerut instituția” <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-18817155-victor-ponta-spune-dna-primi-22-milioane-euro-2015-mai-mult-decat-2014-dna-cerut-insa-25-milioane-euro.htm>

DESCENTRALIZARE ASIMETRICĂ

CU GEOMETRIE FLEXIBILĂ

Diferențele mari de dezvoltare a societății românești fac imposibil un proiect uniform de descentralizare. În orice variantă, controlul pe orizontală trebuie crescut la nivelul administrației publice locale căreia i se acordă puteri mai mari.

Actuala structură administrativ-teritorială, desenată în 1968 de Nicolae Ceaușescu cu scopul de-a-și consolida puterea¹, este în mare parte nefuncțională ducând la centralizare inutilă, blocaje administrative și conflicte de jurisdicție. Situația este rezolvată parțial de faptul că de-a lungul timpului au apărut structuri administrative informale, la nivel supra-județean sau supra-comunal, care să eficientizeze activitatea administrativă, însă neajunsul acestui lucru este că răspunderea politică directă în fața alegătorilor aproape că dispare.

În România există 13.000 de sate grupate în aproape 2.900 de comune și 217 orașe dintre care 103 cu statut de municipiu. 41 de municipii au și statut de reședință de județ, dar mai puțin de jumătate dintre ele sunt în măsură să ofere servicii publice satisfăcătoare la nivel regional, ca de exemplu educație universitară, asistență medicală avansată sau un aeroport. Există, de aseme-

¹ Borboly Csaba, "Propuneri pentru reforma administrativ-teritorială a României", disponibil la <http://www.contributors.ro/administratie/propuneri-pentru-reforma-administrativ-teritoriala-a-romaniei/>

nea, opt regiuni de dezvoltare, dar fără personalitate juridică și al căror scop principal este armonizarea raportării statistice cu normele Uniunii Europene.

Dintre structurile enumerate, au personalitate juridică distinctă doar orașele / comunele respectiv județele, iar pentru orice proiect public care nu se suprapune acestor structuri este nevoie fie de negociere în interiorul părților componente, fie de asociere între unități similare.

Cele mai mari probleme apar la nivel comunal - 80% dintre primăriile mici nefiind în stare să-și acopere măcar cheltuielile proprii de funcționare din veniturile realizate. Practic, ele se află într-o stare continuă de insolvență structurală, lucru care le face inutile și complet dependente politic "de județ", deci, concret, de alocarea discreționară a fondurilor publice în scop de politică partizană. Pe de altă parte, majoritatea comunelor au o problemă de reprezentare chiar în interiorul lor, față de satele componente, ale căror interese pot fi divergente.

Pe de altă parte, județele sunt la rândul lor poli-nucleare, ceea ce dă președinților de consilii județene posibilitatea de a face un arbitraj cinic între interesele regionale și propriile nevoi de partid. Ei își permit astfel să ignore nevoile anumitor comunități cât

timp, cu ajutorul resurselor astfel disponibilizate, reușesc să își asigure majoritatea. Însă nici în rândul județelor situația nu este echilibrată – jumătate dintre ele sunt pe deficit² și au nevoie de bani de la bugetul de stat, ceea ce le face la rândul lor victime ale presiunii politice de la centru.

Această ultimă situație ar putea fi rezolvată prin gruparea pe regiuni, cu autonomie administrativă mai mare și mijloacele necesare pentru a finanța proiecte pentru care este necesară o masă critică mai mare decât cele câteva sute de mii de locuitori ai unui județ actual. Însă toate proiectele de până acum s-au împotmolit, deoarece UDMR nu e mulțumită cu actuala grupare a județelor în regiuni de dezvoltare, și dorește o regiune Ținutul Secuiesc, adică gruparea județelor Harghita, Covasna și o parte din Mureș unde ponderea populației de etnie maghiare este majoritară. Reprezentanții majorității se feresc de orice ar putea aduce a regionalism etnic, dând exemplul mai multor regiuni europene unde devoluția – de exemplu în Regatul Unit – a stimulat mișcările autonomiste, nu le-a redus.

În realitate, România nu are nevoie să creeze regiuni legislative, ca landurile germane, dat fiind că interesele nu sunt doar culturale și educaționale, ci și economice și logistice, ceea ce împarte zonele între poli de dezvoltare ca Târgu-Mureș (județul Harghita) și Brașov (județul Covasna). Cum un consens politic în această chestiune nu se întrezărește, singura opțiune realistă pare abordarea mai flexibilă a problemei, care presupune ca unităților teritoriale mai mici să li se lase posibilitatea de a se grupa sau regrupa voluntar în funcție de fiecare chestiune specifică pe care o au de rezolvat. De exemplu, municipiul Sfântu

Gheorghe să se poată asocia cu Târgu Mureș când este vorba de finanțarea educației universitare, respectiv de Brașov atunci când este vorba de sănătate sau de serviciile aeroportuare.

Clasificarea Uniunii Europene statutează două niveluri administrative locale – LAU2 pentru localități (câteva sute sau mii de locuitori), LAU1 pentru districte (de ordinul zecilor de mii de locuitori), NUTS3 care se suprapune actualelor județe (teoretic între 150 de mii și 800 de mii de locuitori) NUTS2 pentru regiuni (800 mii – 3 milioane de locuitori) respectiv NUTS 1 pentru macrorégiuni (3 - 8 milioane de locuitori).

De asemenea, există deja un reper de cercetare: Studiile făcute de cercetătorii Universității “Alexandru Ioan Cuza” din Iași asupra fluxurilor sociale și a relațiilor de dependență administrativă, în cadrul programului european Espon³. Rezultatele studiului sunt exemplificate vizual în hărțile 1, 2, 3, 4. Pentru a avea cu adevărat o hartă a performanței administrative ne-ar trebui date subnaționale privitoare la eficiența serviciilor publice – care nu există, deși Liviu Dragnea a colaborat cu Academia Română pentru proiectul său de regionalizare unanim respins de Curtea Constituțională.

Propunem dezvoltarea și dezbaterea unui plan-cadru de reorganizare teritorială care să poată oferi o autonomie mai mare a unităților administrative în mod real, prin asigurarea resurselor financiare, după cum urmează, pe fiecare nivel.

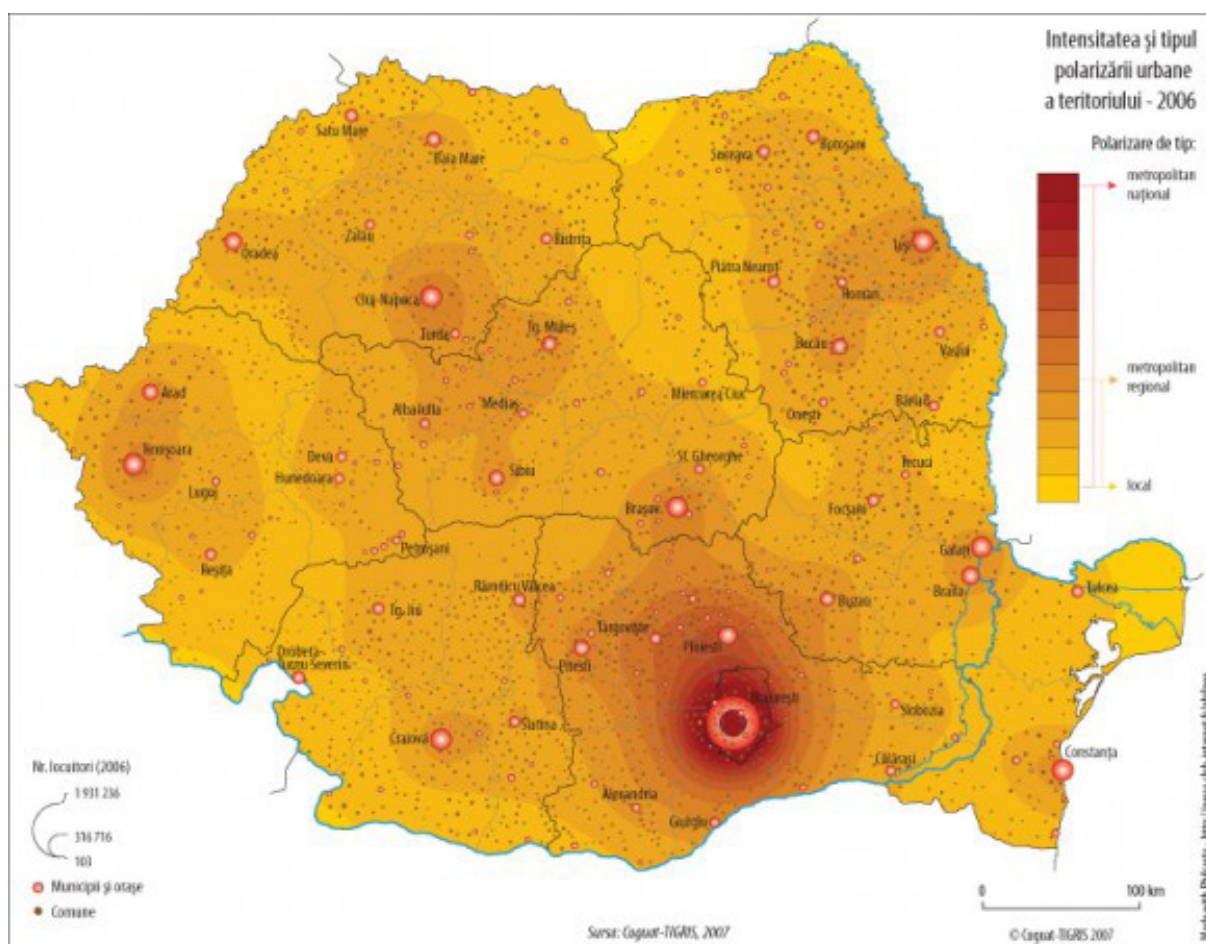
² Ciresa Doru, “Două Români. Una consumă, alta plătește”, *Romania Libera*, disponibil la <http://www.romanialibera.ro/economie/finante-banci/doua-romanii-una-consuma-alta-plateste-190534>

³ Universitatea din Iași, centrul Cuguat-TIGRIS - “Atlasul Teritorial al României – instrument de analiză teritorială”, disponibil la http://www.mdpl.ro/_documente/atlas/index.htm

Sate și comune (LAU2)

Stimularea înființării de asociații de proprietari, cu consilii ad-hoc, după modelul asociațiilor urbane de bloc, cu cheltuieli minimale (personal neremunerat, după modelul francez sau plătit simbolic) și venituri asigurate din gestiunea terenurilor comune, finanțare pe proiect – națională și europeană respectiv eventuale contribuții voluntare.

Comasarea activității actualelor comune în jurul orașelor sau municipiilor, care să asigure cea mai mare parte a capacității administrative necesare și ai căror reprezentanți să își asume responsabilitatea politică în fața tuturor locuitorilor. Acest proces poate fi accelerat prin limitarea în etape a procentului din încasări care poate fi alocat cheltuielilor de funcționare, astfel încât comunele care nu-și ating țintele să fie pasibile de desființare imediată.



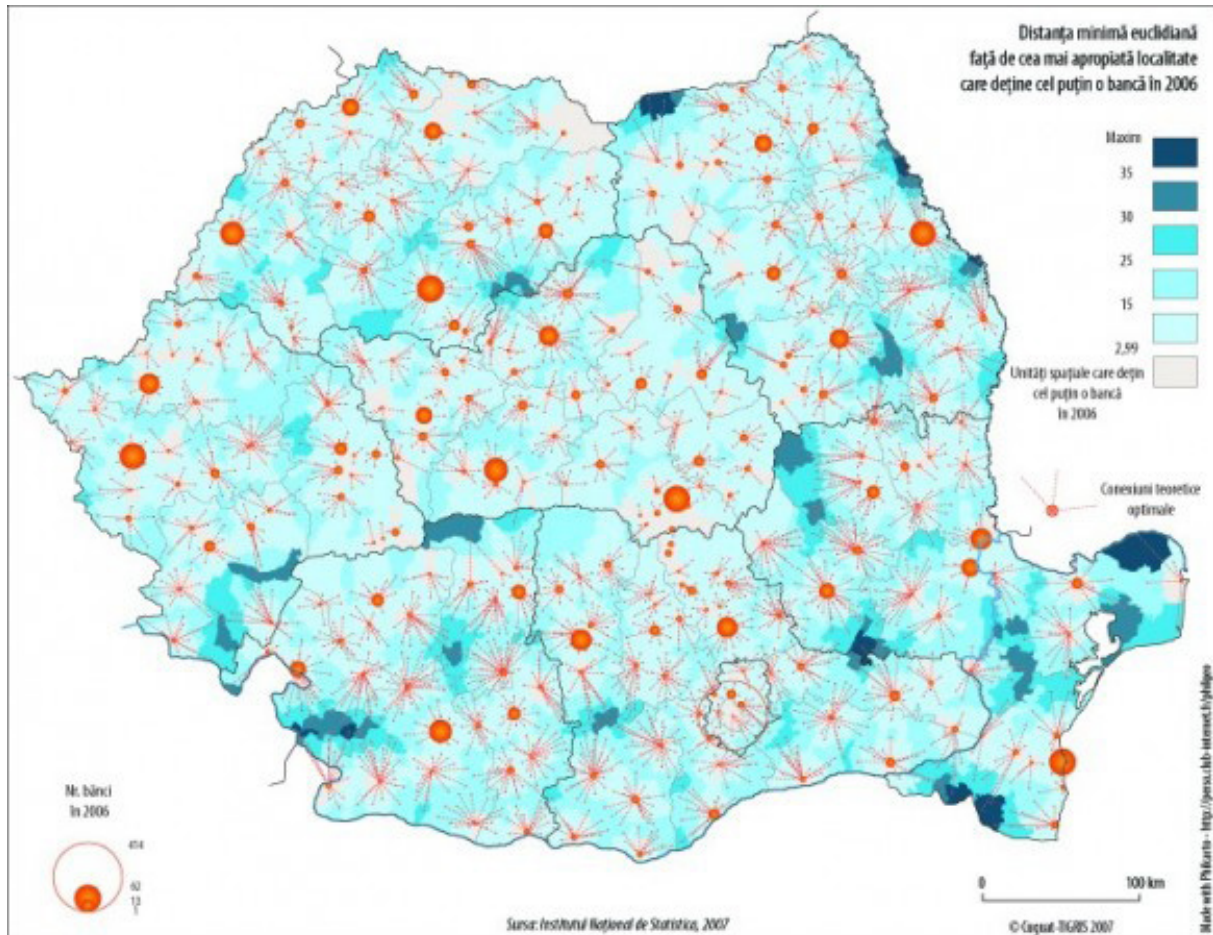
Harta 1: Intensitatea și tipul polarizării urbane a teritoriului. Ilustrația arată că localitățile de pe aproape jumătate din suprafața țării nu au în apropiere un oraș care să le acopere nevoile administrative.

DESCENTRALIZARE ASIMETRICĂ CU GEOMETRIE FLEXIBILĂ

Orașe și municipii (LAU1)

Identificarea polilor de dezvoltare locală care au capacitatea administrativă de a se autofinanța mulțumitor, dar care să asigure și o

acoperire suficientă a teritoriului. Există deja criterii suficiente pe baza cărora să se poată delimita viitoarele unități – prezența de judecătoria, unități bancare sau centre de plăți APIA etc.

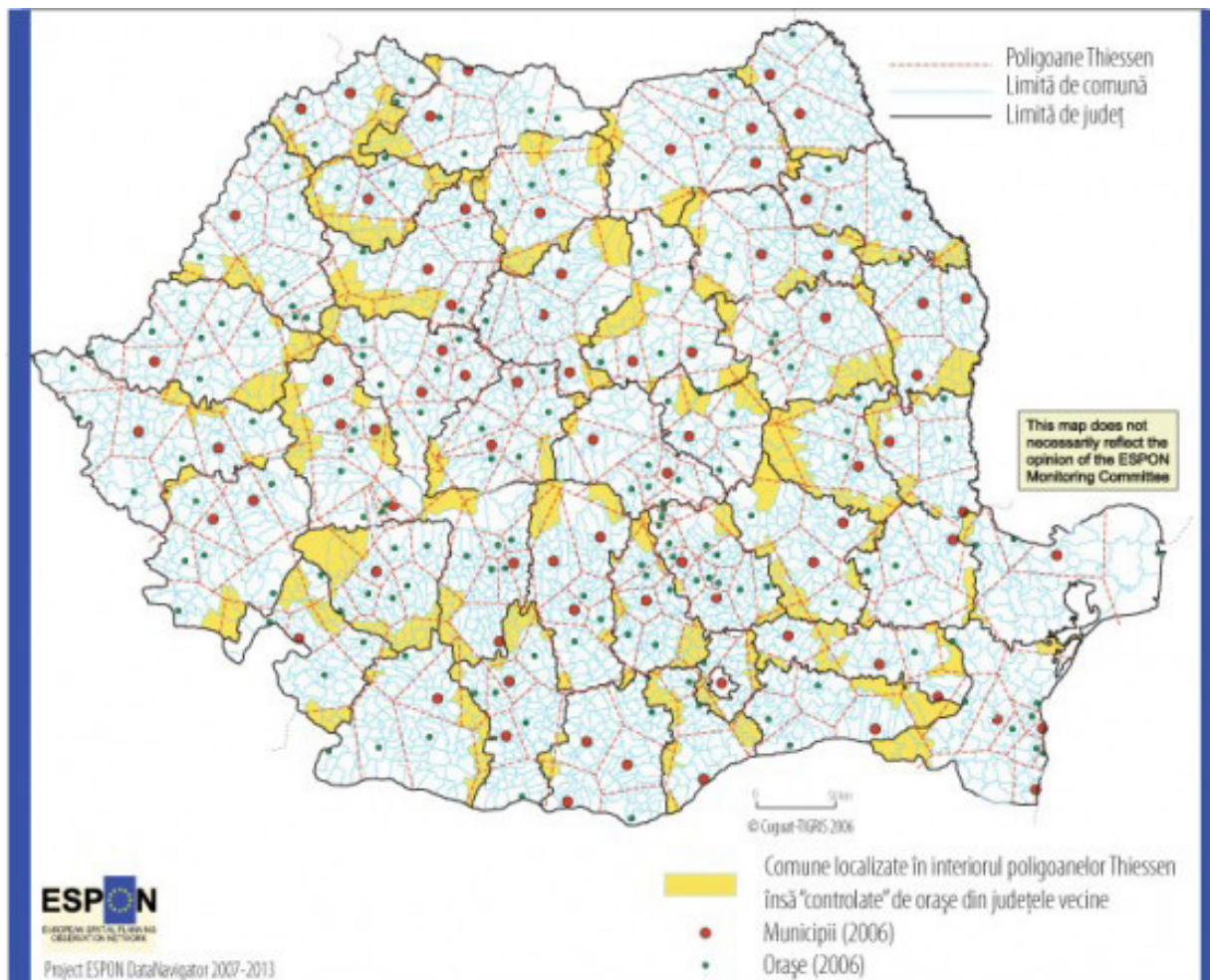


Harta 2: Distanța minimă euclidiană față de cea mai apropiată localitate care deține cel puțin o bancă. Ilustrația identifică existența a 5-10 poli de interes regional în fiecare județ.

Județe (NUTS3)

Păstrarea actualelor județe, în scopul continuității serviciilor publice calibrate

corect, dar cu mutarea celorlalte atribuții fie la nivel inferior (municipal) fie superior (regional).



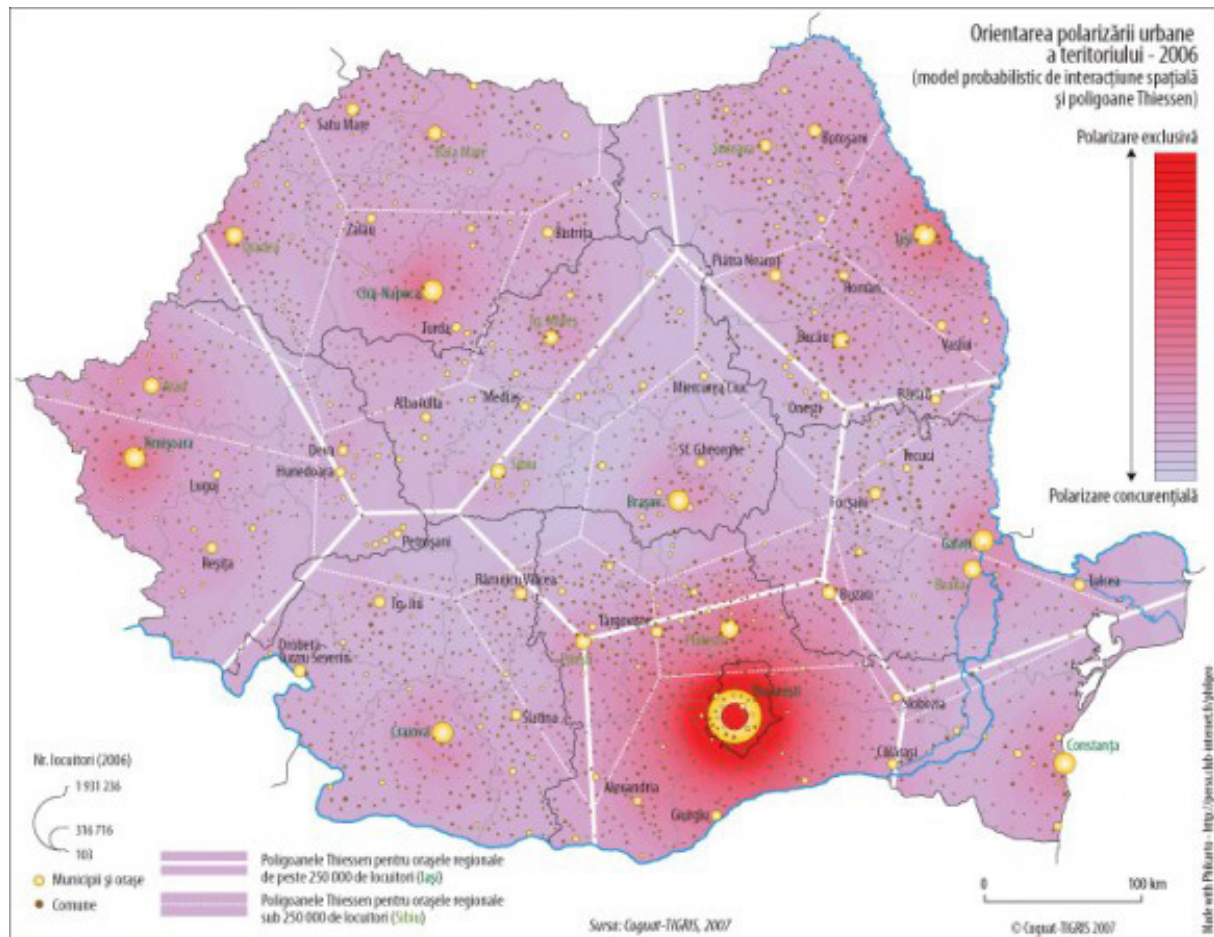
Harta 3: Comune "controlate" de orașe din județe vecine. Ilustrația demonstrează marja mare de eroare la trasarea actualelor județe.

DESCENTRALIZARE ASIMETRICĂ CU GEOMETRIE FLEXIBILĂ

Regiuni (NUTS2)

Păstrarea provizorie a celor opt regiuni de dezvoltare, cu scop statistic, fără însă ca acestea să primească atribuții suplimentare. Cel puțin pentru o perioadă tranzitorie, să le fie lăsată libertatea unităților inferioare de-a

se asocia în funcție de interesele punctuale de oportunitate. Organele de control administrativ și judiciar (procuratura, DNA) ar trebui grupate însă la nivel regional, fie prin descentralizare de la nivel național, fie prin comasare de la nivel județean, pentru a evita captura lor la nivel local.



Harta 4: Orientarea polarizării urbane a teritoriului. Ilustrația identifică potențialii poli principali și secundari de dezvoltare regională și delimitează zonele lor de influență.

O altă problemă importantă privește diferențele mari de dezvoltare. Orice federalism fiscal în România nu poate fi decât asimetric – capacitatea de la Sibiu sau Timiș nu se poate compara cu Teleorman sau Sălaj. Există multe județe unde captura statului local de către elite corupte este totală, dată fiind sărăcia populației și absența unei societăți civile locale. E clar că în aceste locuri controlul trebuie păstrat ierarhic, dar nu are rost ca alte județe să fie ținute în loc. Asime-

tria este în general o soluție bună în materie de responsabilizare și control. Se poate astfel concepe o structură în care instituțiile de control sunt plasate la nivel regional, de unde controlează județele. Nici măcar granițele nu ar trebuie să fie stricte, ci în funcție de solicitări – periodic se reevaluează ce agenție este mai solicitată (publicul reclamă mai mult acolo unde simte că există un control eficient) și performanța se poate corecta. Un asemenea design trebuie gândit

însă coerent și armonizat pentru toate instituțiile de control. Soluția de a face șefii consiliilor județene mai puțin puternici, nu controlându-i mai mult, ci luând alegerea lor de la votanți și încredințând-o doar membrilor consiliului, cum vrea comisia de cod electoral, nu e inspirată – practic am reduce democrația și legitimitatea pentru că nu suntem capabili să creăm un control care este indispensabil.

În concluzie, recomandările SAR sunt:

- Evaluarea eficienței serviciilor publice la nivel județean și municipal cu construirea unei baze de date de bune practici și monitorizarea sistematică a motivelor eșecului/succesului prin indicatori permanent urmăriți, având ca rezultat crearea unei grile transparente, permanent monitorizate, care să creeze ținte de dezvoltare administrativă și stimulente ale bunei performanțe administrative.
- Transfer asimetric de competențe și resurse în funcție de rezultatele acestei evaluări și harta capacității administrative și logistice, cu păstrarea democrației locale prin alte forme de asociere și participare locală, de natură să stimuleze dezvoltarea societății civile.
- Desființarea acelor unități administrative care nu pot fi susținute prin larg consens politic, cu realocarea resurselor rezultate pentru a menține serviciile publice la același nivel în zonele afectate.
- Plasarea și dezvoltarea controlului administrativ la nivelul fără reprezentare politică – regional (*meso*) pentru a controla corupția la nivel județean și municipal și a întări controlul pe orizontală (*checks and balances, horizontal accountability*).

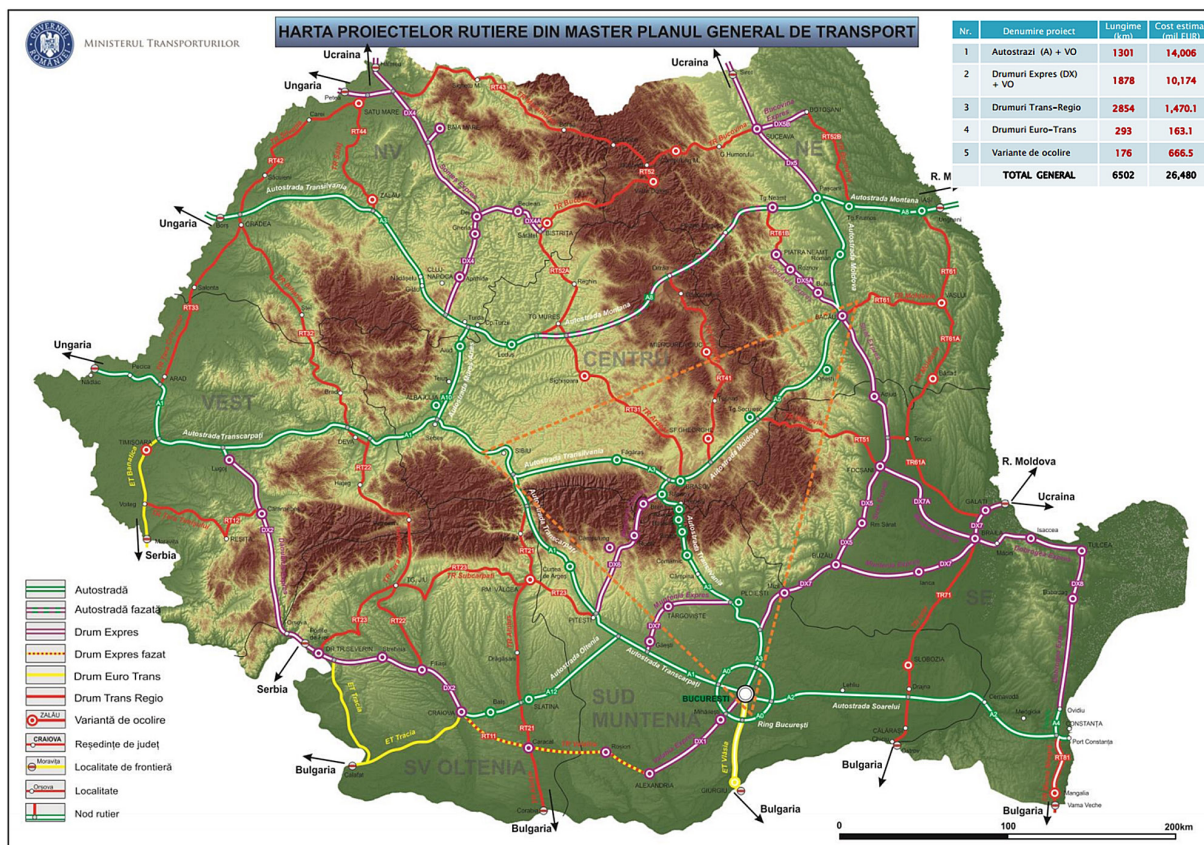
6

FINALIZAREA MASTER-PLANULUI PENTRU AUTOSTRĂZI

Harta actuală ar trebui completată cu un calendar ferm de priorități, care să includă și sursele de finanțare

România a reușit să finalizeze 646 Km de drum cu profil de autostradă fără să poată spune însă că deține măcar o singură autostradă, în adevăratul sens al cuvântului,

care să asigure conexiunea între un punct de intrare și unul de ieșire din țară sau măcar între regiunile majore. Motivul este prioritizarea: au fost construite mai întâi porțiunile facile, la câmpie, chiar dacă necesitatea era mai puțin stringentă și au fost lăsate la sfârșit traversările munților. Acestea se află și acum la stadiul de studiu de fezabilitate,



Proiectele rutiere din master-planul general de transport. Așa ar arăta rețeaua de autostrăzi din România în momentul în care proiectele propuse vor fi finalizate. Nu există încă surse de finanțare sau vreo ierarhizare a importanței. sursa: Ministerul Transporturilor¹

¹ Ministerul Transporturilor - "Master Planul General de Transport al României", disponibil la http://media.hot-news.ro/media_server1/document-2015-02-10-19343252-0-prezentare-mpgt-2-0-forma-finala-pdf.pdf

proiect provizoriu sau, cel mult, procedură controversată de atribuire.

Faptul că există în sfârșit un master-plan este un câștig. Însă acest document are doar o dimensiune spațială fiind, concret, o hartă a viitoarelor proiecte, fără să existe nici planificarea temporală - în funcție de prioritate, nici una bugetară definitivă, a surselor de finanțare. Această situație creează incertitudine la nivelul economiei (cele mai notorii exemple - uzinele Dacia și Ford nu își pot face proiecțiile logistice pe termen lung) și lasă posibilitatea alocării discreționare a viitoarelor contracte.

Promisiunea că sistemul parteneriatului public-privat va rezolva o parte dintre probleme s-a dovedit deșartă, după ce, în urma unor proceduri netransparente de atribuire s-a ajuns la costuri mult peste cele oricum mari cu care ne-am obișnuit. În cazul tronsonului Comarnic-Brașov, unde contractul public-privat a fost reziliat deja de două ori pe motiv de costuri prea mari, a treia încercare a dus la rezultatul șocant pe care îl știm: 1,8 miliarde de euro pentru construcția propriu-zisă, adică 34 de milioane de euro pe kilometru și un cost total pe 26 de ani de 8,5 miliarde de euro, adică 160 de milioane de euro pe kilometru.

Reperul comparativ a apărut și el rapid. Chiar în documentele Companiei de Drumuri apare ca variantă finanțarea parțială din fonduri europene, caz în care costul de construcție se ridică la doar un miliard de euro². Diferența este că, în acest caz, trebuie respectate procedurile de atribuire și

² Hotnews - "Autostrada Comarnic - Brașov ar putea să coste "doar" 1 miliard de euro și ar putea fi făcută și din fonduri europene", disponibil la http://monitorizari.hotnews.ro/stiri-infrastructura_articole-19389268-exclusiv-autostrada-comarnic-brasov-putea-coste-doar-1-miliard-euro-putea-facuta-din-fonduri-europene-informatia-apare-master-plan-insa-autoritatile-decis-prelungesc-discutiile-marginea-concesiunii-.htm

condiționalitățile trasate de UE, astfel că artificiile financiare de deturnare a banilor publici sunt mai puțin fezabile.

Situația demonstrează că inflexibilitatea Comisiei Europene, reală de altfel, este supralicitată în mod intenționat de autoritățile românești care, fie nu pot să-și justifice în mod convingător prioritățile, fie nu vor să folosească mecanismele demonstrat eficiente de finanțare: licitația și standardul de cost. Concret, în acest caz, legătura pe autostradă pe tronsonul Ploiești-Brașov cu continuare către Sibiu poate avea și o rațiune practică legitimă, aceea că scurtează orizontul până la care Moldova să poată fi, la rândul ei, conectată prin autostradă atât de Capitală cât și de Europa de Vest. Conexiunea prin pasul Oituz, pe relația Brașov-Bacău-Iași este totuși cea mai ușor de realizat într-un orizont mediu de timp, datorită reliefului mult mai favorabil - doar 30Km de autostradă de munte. În schimb, propunerea alternativă vehiculată în 2007-2008, pe relația Iași - Tg. Neamț - Tg. Mureș (deci prin "inima" Carpaților Orientali), are șanse minime de a fi construită mai repede de zece ani, chiar dacă ar fi bani, iar autostrada "Bechtel" de care ar fi trebuit să se lege a fost, la rândul ei, abandonată.

Totuși, incapacitatea administrativă și tentația corupției fac nerealist oricare astfel de proiect, astfel încât "inflexibilitatea" Comisiei Europene pare totuși singura șansă de a avea vreodată autostrăzi.

Propunem următoarele trei strategii pentru rezolvarea situației:

- Prioritizarea proiectelor de infrastructură în funcție de atragerea de cofinanțare prin fonduri europene, chiar și când ele par depășite de situația la nivel local. Este mai fezabil ca România să încerce să-i convingă pe decidenții Comisiei de importanța modificărilor, decât să construiască ceva în

FINALIZAREA MASTER-PLANULUI PENTRU AUTOSTRĂZI

- mod eficient pe baza propriilor resurse de finanțare și metode de atribuire.
- Adăugarea la master-plan a unui calendar de lucrări în funcție de importanța atribuită fiecărui segment în parte și de relațiile funcționale din rețeaua viitoare. De asemenea, identificarea clară a tuturor surselor de finanțare posibile, cu calcule precise pentru fiecare caz în parte.
 - Limitarea parteneriatului public-privat la situații în care statul nu contribuie direct cu bani ci, cel mult, cu asigurarea logisticii legale - exproprieri, avize și autorizații etc., urmând ca lucrările efective să se facă exclusiv pe riscul și pe banii investitorului, care îi va putea recupera ulterior din taxe.

DESCHIDEREA PIETEI DE ENERGIE REGENERABILĂ PENTRU PRODUCĂTORII MICI ȘI FOARTE MICI

1% creștere a PIB poate veni doar din bio- masă

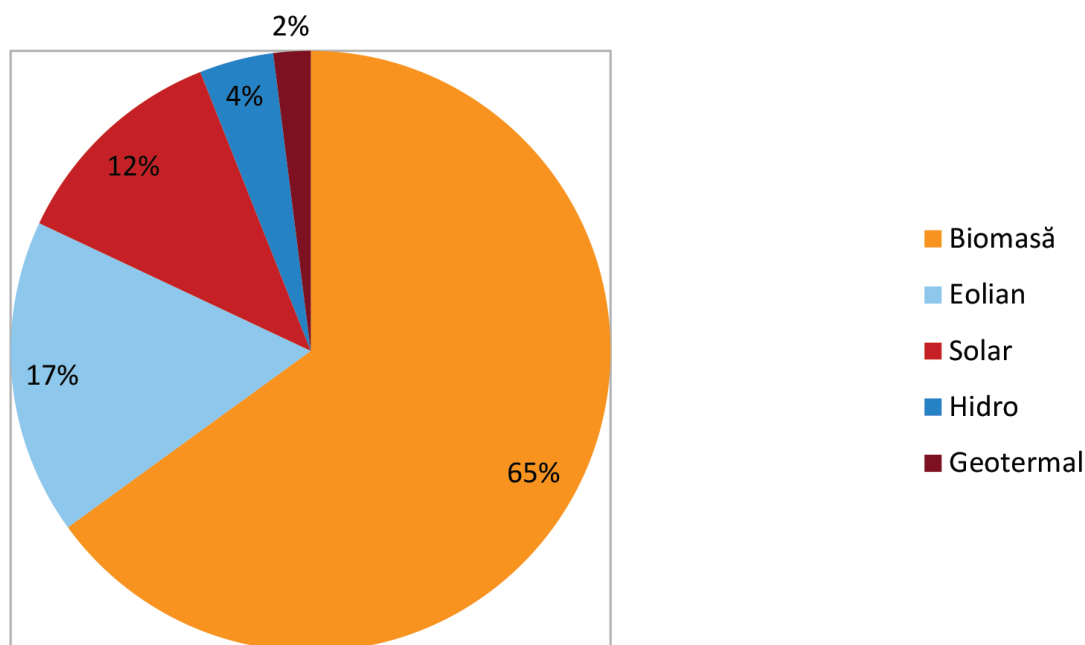
Dezvoltarea spectaculoasă a capacităților de producție a energiei regenerabile este unul dintre puținele domenii în care România a avut performanțe peste așteptări: turbinele eoliene produc mai mult de 10% din curent, cu vârfuri orare care se apropie de 30% - de la zero în urmă cu 5 ani. Piața eoliană este practic saturată, în timp ce zona panourilor

deși cu costuri substanțiale în facturile consumatorilor finali.

Pe de altă parte, sectorul biomasei - unde se consideră că potențialul este mult mai mare decât al energiei solare și eoliene la un loc¹ - a fost în bună parte ignorat, capacitățile instalate până acum fiind neglijabile.

Totuși, diferența față de potențial este impresionantă, așa cum rezultă din graficul

Potențialul României în domeniul producerii de energie verde



fotovoltaice este în plină expansiune și dă semne că o va egala pe cea dintâi în următorii doi-trei ani. Per-total, ținta asumată în fața Comisiei Europene este atinsă în avans,

Sursa: Ministerul Mediului

¹ Mihai Toti - "Despre investițiile în energie regenerabilă", disponibil la <http://www.responsabilitatesociala.ro/editoriale/despre-investitiile-in-energie-regenerabila.html>

prezentat. Potențialul României în sectorul biomasei este de 4 ori mai mare decât cel din sectorul eolian (deja exploatat aproape de maximum), ceea ce înseamnă că, matematic, acest tip de centrale ar putea aduce cu până la 50% în plus la producția totală de electricitate a României.

Un motiv pentru care potențialul nu-i exploatat este acela că scalabilitatea acestor investiții este mult mai redusă, iar gradul de complexitate logistică mai ridicat. Avantajul, în schimb, ar fi că un procent mai mare din valoarea adăugată produsă se redistribuie pe plan local. Celălalt motiv este strategia adoptată inițial de România, de a folosi sistemul certificatelor verzi, care avantajează investițiile mari.

Cealaltă strategie de stimulare larg - răspândită este „feed-in-tariff” - sistemul care le permite producătorilor, oricât de mici, să livreze energie înapoi în rețea prin infrastructura deja existentă. Propunerea a fost vehiculată în mai multe rânduri în ultimii ani, inclusiv ca propunere de politică publică în precedentul raport SAR, însă abia anul trecut s-a materializat într-un proiect pus în dezbatere publică. În acest moment, dezbateră nu pare să mai facă vrepaș înainte, motiv pentru care recomandăm urgentarea adoptării și aplicării respectivei legi.

Iată un exemplu de lucru: Un combinat zootehnic, care are suficientă materie primă pentru a opera o centrală mică pe biogaz, are nevoie acum de autorizații de racordare la un sistem scump și restrictiv, dar și de un departament specializat într-o activitate cu totul nouă: căutarea de clienți, încheierea de contracte, tranzacționarea pe bursă a certificatelor verzi și decontarea banilor cu statul. La o putere instalată mică, aceste costuri fixe fac activitatea ne fezabilă. În condițiile racordării pe baza noului principiu, toate aceste costuri dispar². Același lucru este valabil

² romaniacurata.ro - “Un proiect de lege în domeniul energiei care poate avea efecte bune!”, disponibil la <http://www.romaniacurata.ro/veste-buna-electrica-va-fi-obligata-sa-ne-cumpere-curentul-inapoi/>

pentru o fermă mare sau pentru o asociație de mici producători din sectorul vegetal care, astfel, pot fie să înființeze culturi energetice, fie să își valorifice produsele secundare rezultate din activitatea agricolă. Investițiile în producție pe bază de biomasă se amortizează și cel mai repede: 4-6 ani cu subvenție sau 9 ani fără subvenție.

Pentru economie, avantajele ar fi multiple - pe de-o parte ar contribui la creșterea producției de electricitate și implicit a autonomiei energetice a României, iar valoarea producției s-ar regăsi integral într-un plus al exporturilor. Pe de altă parte, acest sistem ar avea beneficii soiale semnificative - asigurând lichiditate pentru fermierii care își pot valorifica astfel produsele secundare, un vehicul de investiții pentru micii antreprenori, dar și locuri de muncă în mediul rural care acum este subocupat sau se bazează pe venitul minim garantat.

Exprimată în cifre macroeconomice, oportunitatea dată de exploatarea potențialului de producție de energie din Biomasă este de peste un miliard de euro pe an (aproape de un punct procentual în plus la creșterea economică), din care aproximativ 300-400 de milioane de euro venituri directe și indirecte la bugetul public. Suma s-ar vedea integral în balanța comercială, ducând la o creștere a exporturilor cu 2% și o scădere a deficitului comercial cu 17% față de cifrele din 2014. Tradusă în locuri de muncă, ar fi posibilă crearea a 50 până la 100 de mii, în special în zonele cu șomaj cronic: rural și mic-urban. De asemenea, această cifră ar contribui la securitatea energetică a României într-o măsură mai mare decât exploatarea gazelor de șist într-un scenariu optimist de productivitate.

Propunem, prin urmare, adoptarea urgentă a propunerii legislative menționate, cu bariere foarte joase de intrare pe piață și cu eventuale condiții preferențiale pentru producătorii pe bază de biomasă.

STOPAREA EXODULUI CREIERELOR

DIN DOMENIUL MEDICAL

Posibilități legiferați de creșteri salariale, dar ignorate de către Ministerul Sănătății

În ultimii 25 de ani, România a devenit o adevărată sursă de personal calificat pentru țările Uniunii Europene, în special în ceea ce privește personalul medical. După integrarea în UE, fenomenul s-a accentuat, căpătând accente îngrijorătoare. În luna mai 2014, secretarul de stat din Ministerul Sănătății (MS) Dorel Săndesc declara: "În ultimii 7 ani, numărul medicilor care au părăsit țara depășește 15.000 de persoane. Statistici din 2012 arată că numărul de doctori a scăzut la sub 1,9 la mia de cetățeni." ¹

Care sunt cauzele principale ale fenomenului de brain drain/human capital flight?

L. Patrutiu-Baltes² indica drept principala cauză a fenomenului exodului de creiere dorința naturală a indivizilor de a găsi noi perspective economice, recunoaștere, venituri mai mari și un trai mai bun. Autoarea identifică factori care țin de țara de origine, care împinge profesionistul la emigrație (factori depush-pull sau respingere), și

¹ ZF: "România are mai puțini medici decât Republica Moldova la mia de locuitori", disponibil la <http://www.zf.ro/zf-24/hemoragia-medicilor-care-emigreaza-trebuie-oprita-cu-orice-pret-romania-are-mai-putini-medici-decat-republica-moldova-la-mia-de-locuitori-12600215>

² The Brain Drain Phenomenon within the European Union in One Europe, 11 Sep 2014, disponibil la <http://one-europe.info/brain-drain-eu>

factori care țin de țările gazdă, care atrag imigranți. Principalele cauze ale exodului de creiere sunt legate de: lipsa locurilor de muncă, subdezvoltarea economică și dorința de perspective economice mai bune, sub-utilizarea specialiștilor, lipsa facilităților de cercetare, dorința de o calificare superioară și recunoaștere socială, un sistem de învățământ mai bun și mai bune oportunități pentru profesioniști. În cazul populației medicale din România "58,46% dintre medicii din România sunt profund nemulțumiți de nivelul salarizării, iar 25,52% s-au declarat nemulțumiți"³ fiind principalul factor de stimulare a emigrației. Plățile informale ating cote alarmante raportat la cheltuielile totale pentru sănătate fiind un fenomen specific fostelor țări comuniste. Amploarea fenomenului este însă disproporționată, în România plățile informale fiind estimate la 0,3% din PIB și respectiv 6,3% din totalul cheltuielilor pentru sănătate, de 10 ori mai mari decât în Polonia, unde se înregistrează valori de numai 0,04% și respectiv 0,6%! ⁴

O majorare semnificativă a veniturilor personalului medical este așteptată a se face în concordanță și cu ceea ce se întâmplă în alte

³ Colegiul Medicilor, studiul "Condiția medicului în România" 2011, disponibil la <http://www.cmb.ro/stire.php?id=1100>

⁴ Formal and informal out-of-pocket payments for health care services in central and eastern european countries what are the actual patients' contributions? Policy Brief Feb 2013 http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_briefs/policy-briefs-assprocee2007-02-2013_en.pdf

țări ale Uniunii Europene (UE). Astfel, un studiu efectuat de Federation Europeenne Des Medecins Salaries a arătat că România se afla în coada țărilor UE din punct de vedere al salariului maxim și pe penultimul loc din punct de vedere al salariului minim pe care poate să-l obțină un medic, **acces-
tea fiind de aproximativ 9-11 ori mai mici
decât în țări dezvoltate precum Germania
sau Marea Britanie**⁵ Salariul mediu **brut** al medicilor în România în anul 2011 era egal cu PIB-ul pe cap de locuitor. În anul 2013 “un medic specialist dintr-un spital clinic are un salariu de bază brut mediu de 2663 lei, iar un medic primar - un salariu de bază brut mediu de 3256 lei”. [6] Pe de altă parte, veniturile medicilor din alte țări europene avansate economic arată că venitul mediu al acestora este de cel puțin 1,9-8,7 ori PIB-ul pe cap de locuitor. (vezi tabelul 1).

Țara	Câștiguri medii brute (in mii)	Raport câștig mediu/GDP per capita
USA	\$230	5.8
Franta	\$131	4.4
Germania	\$155	5.4
Italia	\$84	3
Olanda	\$286	8.7
Portugalia	\$79	4.3
Suedia	\$71	2.3
Marea Britanie	\$114	3.7
România	\$8.24*	1.01

Tabelul 1. Datele privind câștigurile medicilor sunt la nivelul anului 2010 așa cum sunt raportate de către OECD⁷. Câștigul mediu

⁵ Reginato E., Grosso R. European Hospital Doctors' Salaries http://www.liganet.hu/news/6205/F11-071_EN_European_Hospital_Doctors_Salaries.pdf

⁶ Nota de fundamentare pentru proiect de Lege pentru implementarea Proiectului pilot de creștere a veniturilor medicilor din unități sanitare publice cu paturi – august 2013 ms.ro http://www.ms.gov.ro/documente/Lege%20pentru%20implementarea%20Proiectului%20pilot%20de%20crestere%20a%20veniturilor%20medicilor%20din%20unitatile%20sanitare%20publice%20cu%20paturi_807_1607.pdf

⁷ Cutler DM, Ly DP. The (paper) work of medicine: understanding international medical costs. J Econ Perspect.

brut a fost estimat pe baza câștigurilor realizate de medicii specialiști dintr-un spital județean (Galați) în anul 2010 (de 1903 lei net inclusiv gărziile!). GDP per capita 2010 pentru România a fost de 8,139 (în US\$ curenți) conform Băncii Mondiale.⁸

Cum răspund autoritățile imperative creșterii veniturilor personalului medical?

Oprirea exodului medical necesită o abordare integrativă însă în cele ce urmează ne vom opri numai asupra principalului factor stimulativ – veniturile salariale inadecvate. Este dificil a se realiza o creștere a veniturilor personalului medical prin simpla sporire a bugetului asigurărilor sociale de sănătate (ASS). Cheltuielile de personal în domeniu sunt estimate a reprezenta aproximativ 67% din totalul cheltuielilor bugetului ASS, ceea ce reprezintă aproximativ 0,96% din PIB destinat cheltuielilor salariale din spitale. Spitalele consumă 41% din cheltuielile fondului ASS din care în medie 76% sunt cheltuieli de personal personal, deci 31% din bugetul ASS, respectiv 0,95% din PIB); (pondera cheltuielilor salariale in spitale este extrasa din Raportul Strategia națională de raționalizare a spitalelor - aprobată prin HG Nr. 303 din 23 martie 2011). O creștere semnificativă a veniturilor ar necesita o sumă similară, egală cu 1% din PIB!

Există posibilități legale de creștere a veniturilor personalului medical fără a afecta alocările bugetare actuale?

Iată câteva surse și modalități de creștere a veniturilor salariale care nu necesită o suplimentare a bugetului ASS:

1. Creșterea tarifelor spitalicești cu 20% concomitent cu o scădere a

2011 Spring;25(2):3-25. (PUBMED) descărcat de la <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/aea/08953309/v25n2/s1.pdf?expires=1422533305&id=80621887&titleid=6117&accname=Guest+User&checksum=C236A40ADF7C135FBF4BAE58CA52B0FA>

⁸ The world bank. GDP per capita. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

- numărului de cazuri contractate permite o creștere salarială imediată de 10%;
2. Plata opțiunii pentru un anumit personal medical (35% din pacienți se duc la un medic ales înainte de internare!), plata consultațiilor solicitate pentru a doua opțiune pentru pacienții internați (sunt prevăzute de lege dar neaplicate!);
 3. Plata medicilor pentru consultații desfășurate la cererea pacienților, în cadrul programului normal de lucru în ambulator și/sau pentru pacienți internați, conform unor tarife diferite față de cele practicate în sistemul asigurărilor sociale, prestate pentru consultații de control sau în vederea internării, pentru persoanele neasigurate, pentru victime ale accidentelor de circulație, beneficiari ai asigurărilor private de sănătate etc.;
 4. Plata pentru un act medical prestat în timpul orelor de program asiguraților care doresc să sară peste lista de așteptare;
 5. Venituri realizate de unitatea sanitară prin furnizarea unor servicii în regim privat (altele decât actele medicale în sine specifice îngrijirilor spitalicești) precum servicii hoteliere, transport medicalizat la cerere, servicii farmaceutice, servicii de investigații paraclinice și imagistice cu plată, servicii de îngrijiri la domiciliu, furnizarea de personal de asistență medicală la domiciliu etc.;
 6. Diminuarea cu 10% a numărului de paturi (și/sau închiderea spitalelor neviabile economic);
 7. Suplimentarea fondului de salarii cu sume provenite din bugetul autorităților locale destinat ocupării locurilor vacante vitale pentru acreditarea spitalului (ex. medici ATI,

farmaciști etc).⁹;

8. Suplimentarea fondului de salarii cu fonduri provenite din contractele de cercetare.

Stimulente și facilități ignorate

1. Crearea unui fond de garantare a creditelor pentru personalul medical tip „Prima casă”¹⁰;
2. Posturi de rezidențiat plătite parțial de spitalul în care urmează să lucreze viitorul medic specialist;

Redistribuirea de fonduri în interiorul bugetului asigurărilor sociale de sănătate

1. Reevaluarea tehnologiilor medicale (a medicamentelor, investigațiilor și programelor de sănătate);
2. Introducerea unui program național pentru dotare și re tehnologizare în profil teritorial care să înlăture finanțarea preferențială și discriminatorie în funcție de interesele politice locale.

Discuții și concluzii

Majoritatea măsurilor evocate nu necesită o modificare a legilor în vigoare, ci doar aplicarea acestora prin hotărâri de guvern sau ordine de ministru!

Per ansamblu, aceste sume destinate reșezării veniturilor oficiale ale personalului medical pot proveni din transformarea plăților informale, din diminuarea ineficienței voite a sistemului, din stimularea celorlalte forme de asigurări decât

⁹ Extras din Legea nr. 95/2006 > TITLUL VII > CAPITOLUL IV > Art. 190⁶ *Autoritățile publice locale pot participa la finanțarea unor cheltuieli de administrare și funcționare, respectiv cheltuieli de personal, stabilite în condițiile legii, bunuri și servicii, investiții, reparații capitale, consolidare, extindere și modernizare, dotări cu echipamente medicale ale unităților sanitare cu pături transferate, în limita creditelor bugetare aprobate cu această destinație în bugetele locale..*

¹⁰ O măsură asemănătoare a fost evocată de Emilia Chiscop în articolul **Cum să abordăm exodul de creiere din sistemul românesc de sănătate publică. Analiza problemei și recomandări de politici.** Revista Română de Bioetică, Vol. 11, Nr.3, iulie - septembrie 2013

ASS, din plăți directe pentru prestații care nu sunt taxate în prezent, din contractele de cercetare, ca urmare a utilizării formelor liberale de exercitare a profesiei în spitale, din eliminarea tehnologiilor și cheltuielilor cost-ineficace, redistribuirea în interiorul sistemului a unor cheltuieli, maximizarea veniturilor unităților sanitare prin prestații suplimentare către populație, prin stimularea politică a turismului medical etc.

Majoritatea măsurilor evocate se lovesc astăzi de rezistența opusă tocmai de factorii de decizie din sistemul medical, în special din partea Ministerului Sănătății, la care se adaugă sindicatul Sanitas.

Hemoragia de personal nu este efectul situației economice precare ci, în primul rând, se datorează lipsei totale de interes a clasei politic pentru oprirea acestui fenomen.

DEPLASAREA FONDURILOR EUROPENE

DIN AGRICULTURĂ DINSPRE CONSUM SPRE

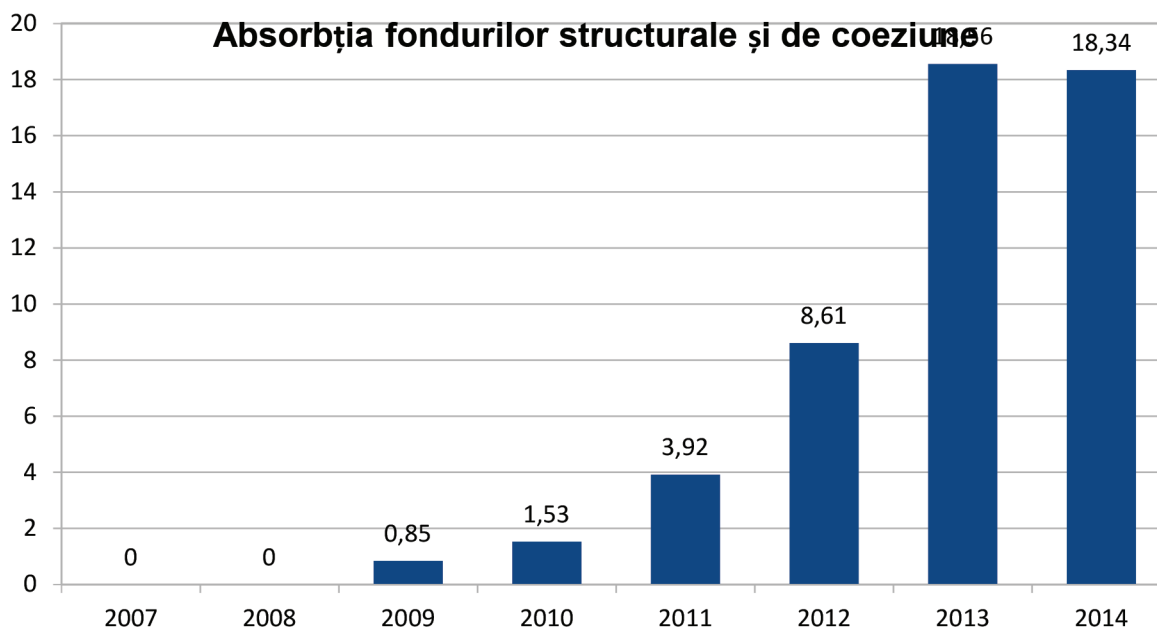
INVESTIȚII PENTRU CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII

Statul poate garanta un mecanism de intermediere bancară pentru a ajuta dezvoltarea fermierilor din România

Rata de absorbție modestă înregistrată în primul exercițiu bugetar european la care a participat România din postura de membru - 2007-2013 - a încetinit iar după un prim salt promițător, semn că nu toate lecțiile necesare au fost învățate¹. Pentru banii alocați

în bugetul 2014-2020, provocarea este dublă: pe de-o parte, ducerea ratei de absorbție cât mai aproape de 100% - iar aici probabil că nu există o soluție unică, universală, care să ducă la rezolvare, dor pași mici și fermi în direcția corectă; pe de altă parte, cheltuirea mult mai eficientă a fondurilor, astfel încât să fie multiplicat efectul în economie - adică următorul pas din momentul în care ținta cantitativă a fost atinsă.

Absorbția fondurilor structurale și de coeziune în fiecare an calendaristic (total 51,81%)



Sursa: Ministerul Fondurilor Europene

¹ "Rata de absorbție curentă a fondurilor europene a ajuns la aproximativ 52%" - Ministerul Fondurilor Europene, disponibil la <http://www.fonduri-ue.ro/comunicare/stiri/2834-rata-de-absorbție-curent-a-fondurilor-europene-a-ajuns-la-aproximativ-52>

Absorbția este aproape de 100%, de exemplu, în cazul banilor alocați prin Politica

Agricolă Comună din motive firești: sistemul de subvenții exista deja, iar banii sunt ușor de cheltuit și justificat. Există însă și un neajuns: felul în care este croită politica agricolă, cu plăți periodice la hectarul cultivat, stimulează în principal cheltuielile curente și face relativ dificile investițiile. Sistemul este excelent pentru fermierii din Franța sau Germania, bine-capitalizați, dar cu nevoie de lichidități, însă foarte prost pentru cei din România - care au nevoie să se dezvolte pentru a ajunge la un nivel competitiv.

Exemplu: Un proprietar a cumpărat pe credit 300 de hectare cu un milion de euro și se așteaptă la o productivitate de 6 tone la hectar. La un preț mediu de 150 de euro pe tonă, el va obține un venit de 270.000 de euro pe an, la care se adaugă subvenția la hectar - încă 60.000 de euro. În varianta vizată de PAC, fermierul va folosi încasările din marfă pentru a plăti lucrările și rata la bancă, iar cele 60.000 de euro le va păstra ca profit. Într-o variantă în care banca intervine din nou, ca intermediar pentru investiții, proprietarul va lua un încă un credit pentru îmbunătățiri funciare - de exemplu jumătate de milion de euro pentru un sistem de irigații. Productivitatea netă (scăzând costurile suplimentare cu irigația) crește la 8 tone la hectar, toți banii încasați din subvenție sunt plătiți băncii timp de 15 ani, dar încasările din vânzarea recoltei cresc la 360.000 de euro pe an - noul profit fiind astfel de 90.000 de euro. Astfel, eficiența directă a subvenției a crescut cu 50%, iar eficiența totală (care după încheierea celor 15 ani intră integral în buzunarul fermierului), crește cu 150%. La rândul său, prin prelevările bugetare suplimentare (luând în calcul constanta generală de aproape o treime din PIB), statul încasează anual - în loc de 20.000 de euro - 50.000 de euro, ceea ce înseamnă echivalentul a peste trei sferturi din subvenția venită de la UE.

La nivel macro, asta înseamnă o capitalizare suplimentară a economiei până la punctul în care valoarea adăugată pe termen mediu și lung poate fi cel puțin dublată, fapt tradus într-o contribuție corespunzătoare

a activităților finanțate la produsul intern brut. Astfel, exclusiv în cazul agriculturii, putem vorbi de un plus de valoare de 5-7 miliarde de euro în orizontul următorilor zece ani, ca rezultat al unei creșteri suplimentare care să adauge an de an câte 0,5% până la 1% la PIB.

Propunem introducerea unui mecanism financiar de finanțare a agriculturii, cu participarea voluntară a băncilor interesate, la care contribuția statului să conste într-un cadru legal și financiar foarte clar.

Concret, ar trebui ca băncile să aibă garanția și suportul statului că își vor recupera împrumuturile și dobânzile pe baza fluxului de numerar asigurat de finanțările UE. În schimb, ele ar trebui să ofere dobânzi preferențiale pentru astfel de plasamente, în virtutea riscului diminuat.

Astfel, agricultorul merge la bancă de unde obține o finanțare substanțială pentru investiția în îmbunătățiri funciare, utilaje, logistică, linii de procesare etc. Banii urmează să îi restituie inclusiv din subvenția la hectar încasată anual, dar preferabil din plus-valoarea rezultată de pe urma investiției. Treaba statului în toată această relație ar fi să-i asigure băncii logistica juridică necesară pentru a fi sigură că își va încasa banii. Avantajele ar fi deci multiple: fermierii sunt astfel co-interesați să își gândească afacerea pe termen lung, pentru stat există un instrument suplimentar de verificare a oportunității subvențiilor, iar pentru bancheri o garanție că își vor lua banii înapoi. Atunci când investițiile se dovedesc inspirate, plus-valoarea în economie și la bugetul de stat este cu mult mai mare față de scenariul în care banii ar fi fost cheltuiți pe loc - pe motorină, semințe sau îngrășăminte. Sistemul este cel mai simplu de aplicat în agricultură, dar poate fi adaptat în aproape toate domeniile unde componenta cheltuielilor curente este relativ mare.

INTRODUCEREA UNUI SISTEM FLEXIBIL DE REDEVENȚE CARE SĂ ÎMPACE NEVOILE BUGETULUI CU NECESARUL DE INVESTIȚII

Deși prin Constituția românească resursele naturale sunt proprietate publică, la bugetul statului nu se simte mai deloc acest lucru

România a ratat momentul 1 ianuarie 2015, din care putea opera o majorare a redevențelor pentru hidrocarburi, la sfârșitul celor 10 ani în care stabilise un nivel preferențial prin contractul de privatizare al Petrom. Lipsa de predictibilitate care decurge din această situație este acuzată de majoritatea experților consultați de SAR, contrar argumentației oficiale că, în acest fel, ar oferi reperi industriei.

Pe de altă parte, prăbușirea subită a cotațiilor petrolului pe piața internațională face într-adevăr dificilă calibrarea unei politici pe termen lung, mai ales în condițiile în care România are provocări specifice pe care trebuie să le rezolve.

Principalele aspecte de care trebuie ținut cont sunt:

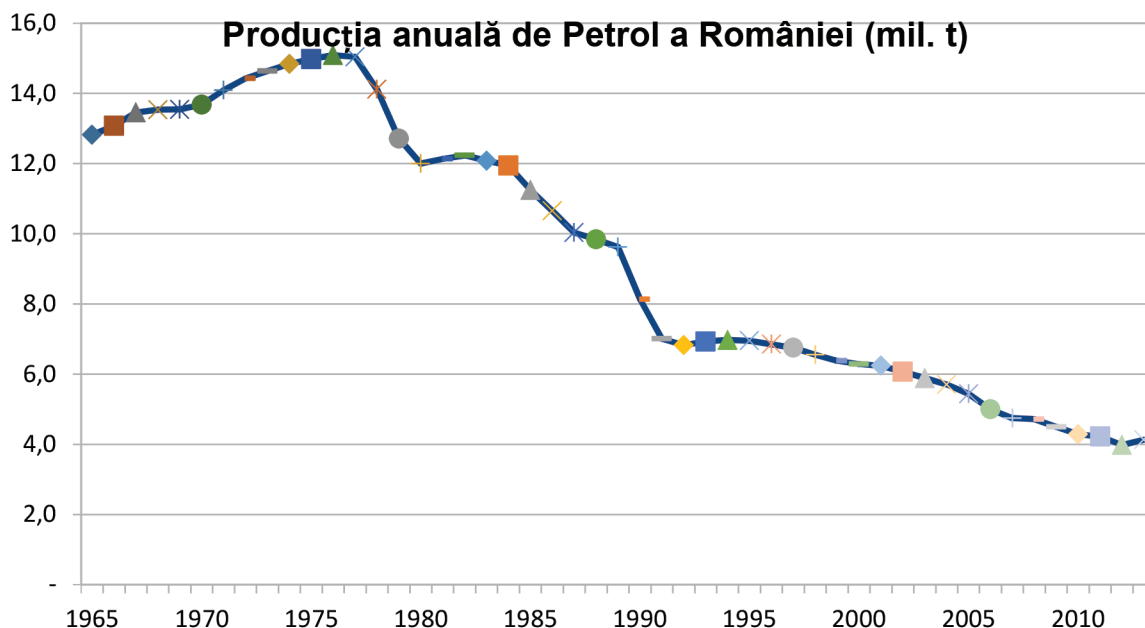
1. Nevoile bugetului public. Bugetul de stat pierde anual până la jumătate de miliard de euro din lipsa de corelare a redevențelor cu media europeană - bani suficienți de exemplu pentru dublarea salariilor tuturor medicilor, dublarea tuturor alocațiilor pentru copii sau reducerea CAS cu încă patru puncte procentuale. Pe de altă parte, extracția de petrol și gaze asigură aproape integral profiturile Petrom (rafinarea și distribuția au bilanțuri fiscale în jurul cifrei zero), care

au atins și vârfuri de un miliard de euro pe an. O parte a banilor se întoarce prin intermediul impozitului pe profit sau ca urmare a pachetului rezidual de acțiuni deținut de stat, dar numai după ce trece prin filtrele contabile respectiv ale politicii de dividend practicate de OMV.

2. Securitatea energetică. În cazul României, care și-a depășit de peste 35 de ani propriul peak-oil¹ (momentul din care potențialul total de producție începe să scadă), exploatarea intensivă poate deveni o vulnerabilitate a securității energetice, iar redevențele joase încurajează tocmai această situație. Din acest punct de vedere, mult mai oportună ar fi o politică de conservare a resurselor, care presupune ca România să importe petrol atunci când este ieftin și ușor disponibil, respectiv să apeleze la resursele interne când prețul internațional este mare sau când disponibilitatea este problematică. O abordare conservatoare ar veni însă și cu dezavantajul unei volatilități mult mai mari în afacerile și piața muncii din sector – Petrom fiind practic în situația de a închide sau redeschide exploatarea la fiecare nivel de preț.

¹ BP, World Energy 2014, disponibil la <http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

Producția anuală de petrol a României în ultimii 50 de ani (milioane de tone)



Sursa: BP

3. Nevoia de investiții. În cazul exploatărilor vechi, aproape de epuizare, costurile de capital sunt de mult amortizate, în schimb costurile de exploatare curentă sunt relativ mari, din cauza productivității reduse a sondelor². Pentru ca scăderea producției totale să fie cât mai lină, ar fi nevoie de investiții noi în explorare și exploatare. Cea mai promițătoare zonă este bazinul Mării Negre, dar pot apărea surprize plăcute și de la forajul terestru la adâncimi mai mari. Oricare dintre aceste metode presupune însă costuri ridicate, iar nivelul redevenței practice ridică sau coboară dramatic pragul de oportunitate al fiecărei investiții. Concret, dacă o redevență mare ajută la conservarea rezervelor existente ea poate în același timp să inhibe descoperirea unora noi. Și invers - o redevență mică accelerează exploatarea, dar și explorarea, întrucât investitorul se așteaptă să-și recupereze banii mai repede.

² Vasile Iuga, *Sisteme de Impozitare Aplicabile în Industria Producătoare de Petrol și Gaz*, PWC, disponibil la <http://ro.scribd.com/doc/235348203/Sisteme-de-Impozitare-Aplicabile-in-Industria-Produsatoare-de-Petrol-Si-Gaze-Nov-2013>

Cu greu poate fi identificată o politică de natură să împace simultan și integral toate cele trei ținte, astfel că decizia va fi destul de complicată. Rămâne valabil însă un „fir roșu”: maximizarea performanței economice pe termen lung.

Pot fi formulate trei scenarii de bază prin care acest lucru să se întâmple:

1. *Un scenariu minimal*, care să presupună păstrarea unor niveluri reduse, apropiate de cele de acum, în speranța că sumele neîn-casate direct de bugetul de stat vor fi supra-compensate de performanța economică generată.
2. *Un scenariu maximal*, care înseamnă că întreg profitul obținut din exploatările petroliere merge la bugetul de stat, cu excepția unei marje operaționale fixe procentual care să rămână ca beneficiu al titularului de licență și cu relicvitarea fiecărei concesiuni în parte.
3. *Un scenariu intermediar*, care să facă distincții cât mai fine între fiecare componentă a activității de extracție și care să prioriti-zeze cu ponderile adecvate cele trei ținte care trebuie urmărite.

Cum ar putea arăta un astfel de scenariu? Propunem adoptarea unui model de redevențe diferențiat, cu doi piloni - pentru

exploatările existente respectiv pentru cele noi.

Pentru resursele aflate deja în exploatare, taxarea la un nivel apropiat de media Uniunii Europene, prin intermediul unui sistem de costuri recunoscute în cuantum fix, urmând ca diferența, așa-numitele „supra-profituri” să devină venit la bugetul public. O astfel de politică ar avea ca efect, pe de-o parte, mărirea încasărilor față de nivelul derizoriu de acum și, pe de altă parte, calibrarea naturală, din mers, a volumului extras. Astfel, în condițiile unui preț ridicat al petrolului pe piața internațională, sondele ar funcționa aproape de maximum de potențial asigurând o oarecare autonomie în fața șocurilor externe. Pe măsură ce prețul scade, sondele cu potențial mai slab și costuri mai mari devin nerentabile și intră automat în conservare, astfel încât resursele sunt protejate până în momentul în care redeschiderea

devine oportună. Ca efect, este previzibilă o volatilitate mai mare a activității economice generate de afacerile Petrom însă aceasta ar putea fi compensată prin intensificarea activității de prospecțiuni, unde propunem introducerea de stimulente fiscale suplimentare.

Pentru exploatările viitoare, unde este nevoie de prospecțiuni și explorări cu costuri mari și grad ridicat de risc, este preferabilă o structură flexibilă, care să le ofere potențialilor investitori o perspectivă cât mai bună de amortizare a cheltuielilor. Dintre multele scheme contabile existente, cea mai simplă este scutirea completă de redevențe pentru un număr determinat de ani, până la recuperarea integrală a investiției inițiale, urmând ca abia la expirarea acestei perioade să se aplice sistemul de taxare valabil pentru resursele „în exploatare”.

SECURIZAREA ACTIVITĂȚII AGRICOLE

Statul trebuie să ajute investitorii în agricultură asigurând legea și ordinea

De departe cea mai mare și mai ignorată problemă a agriculturii românești o reprezintă infracționalitatea - furturile de produse agricole direct din teren. În cazul marilor exploatații agricole, paza are un cost care ajunge deseori la un procent cu două cifre din total. Aceasta este însă cea mai mică dintre probleme pentru că măcar acest cost este asumat și supracompensat de costurile locale mult mai mici la achiziția terenurilor sau cu forța de muncă.

Problema mai puțin vizibilă, dar mult mai gravă, este decizia de oportunitate - antreprenorii agricoli sunt obligați să se orienteze către culturi cu rentabilitate mică (sau chiar nerentabile pe suprafețele mici disponibile), dar cu reziliență mai mare la furturi.

Orice încercare de a înființa culturi mai rentabile - legume, livezi etc. prezintă un risc uriaș, întrucât proaspăta afacere devine „premium-target” pentru toți hoții din zonă. Situația este demonstrată de structura exporturilor¹ (defalcată în tabel), care sunt alcătuite cu preponderență din materii prime sau cu grad redus de prelucrare.

Pentru rezolvarea situației este nevoie de un

¹ “Analiza comparativă a schimburilor comerciale cu produse agroalimentare în anul 2013 față de anul 2012”, MADR, disponibil la <http://www.madr.ro/ro/comunicare/1078-analiza-comparativa-a-schimburilor-comerciale-cu-produse-agroalimentare-in-anul-2013-fata-de-anul-2012.html>

set de politici complexe, care vor fi detaliate într-un viitor policy-brief SAR, însă pasul preliminar necesar este garantarea securității producției pentru fermieri.

Una dintre barierele care ar trebui depășite este confuzia dintre cele două metode principale de calculare a productivității din agricultură.

Productivitatea angajaților este în mod cert favorizată de mecanizare, dar care presupune cultivarea unor suprafețe cât mai mari cu cereale. Un singur angajat cu o combină agricolă performantă poate lucra 100 de hectare sau chiar mai mult. Acest mod de lucru a fost singura modalitate fezabilă de continuare a agriculturii în Vestul Europei (sau în SUA), unde populația rurală redusă și productivitatea industrială au făcut ca ferma tradițională, familială (sau „de subzistență” cum i se spune mai nou), să fie nefezabilă. Însă acesta a fost un proces natural, îndelungat, care în România nu s-a întâmplat nici până astăzi.

Productivitatea terenului este, în schimb, net favorizată de culturile intensive în muncă, pe suprafețe mici dar cu produse de valoare adăugată mare - fructe, legume etc. Aici este nevoie de un angajat pentru fiecare hectar însă valoarea recoltei poate fi de până la 10 ori mai mare sau uneori chiar mai mult. Puse într-un sistem, cele două ecuații arată cam așa: un angajat care cultivă cereale pe 100 de hectare produce aceeași sumă de bani ca zece angajați care cultivă legume pe

Structura exporturilor în 2013

	mii tone	mil. Euro	valoare
Grâu	4.773,3	977,7	19,2
Porumb	3.233,4	731,0	14,3
Semințe de floarea-soarelui	1.420,2	550,7	10,8
Țigări de foi, țigarete	32,8	506,0	9,9
Orz	1.132,9	223,6	4,4
Semințe de rapiță	471,9	192,6	3,8
Ulei de floarea-soarelui	197,7	166,4	3,3
Animale vii din specia ovine sau caprine	64,5	149,7	2,9
Carne de pasăre	69,6	138,2	2,7
Animale vii din specia bovine	51,5	131,4	2,6
Turte din extr. grăsimilor vegetale	415,2	88,1	1,7
Produse de brutărie, patiserie	44,5	75,4	1,5
Preparate alimentare	14,6	70,0	1,4
Preparate și conserve din carne	19,6	64,4	1,3
Turte și alte reziduuri de soia	117,1	52,0	1,0
Zahăr	79,9	49,7	1,0
Ape minerale care conțin zahăr	112,2	48,6	1,0
Miere	12,6	40,9	0,8
Fructe cu coajă	8,7	38,8	0,8
Ciocolată	8,3	36,6	0,7
Brânzeturi	11,0	35,0	0,7
Carne de porc	14,5	31,9	0,6
Cârnați	8,9	31,5	0,6
Legume	6,1	26,3	0,5
Margarină	24,6	25,2	0,5
Alte produse		616,4	12,1

sursa: MADR

zece hectare. În primul caz, productivitatea resursei umane este de 10 ori mai mare, dar în al doilea caz productivitatea terenului este de 10 ori mai mare.

Pentru țări ca Franța sau Germania, ajunse în postura din care populația ocupată în agricultură este oricum minusculă, prima variantă este și singura (deși există și acolo mici ferme familiale care reușesc să obțină venituri decente din ferme care la noi sunt considerate „de subzistență”). În România, populația rurală este aproape jumătate, iar cea ocupată în agricultură depășește un sfert. Iar structura ocupațională este oglindi-

tă de structura fermelor – avem aproape cea mai mică suprafață medie per exploatație agricolă din UE: doar 7,6% din suprafața agricolă are 3,67 milioane de ferme, adică 31,5% din total².

Pentru ca resursa umană disponibilă să obțină o productivitate maximă, soluția o reprezintă nu exploatațiile mari, ci tocmai fermele mici, care să producă legume sau fructe. Ele pot asigura venituri decente chiar și de pe suprafețe de subzistență, dar

² Eurostat, “Farm structure statistics” - disponibil la http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics

cu condiția să dispară factorul inhibitor al potențialelor furturi.

Sunt și în România exemple de succes, chiar dacă acum ele sunt mai degrabă excepții - comunități întregi care prosperă din agricultura făcută inteligent, chiar și pe suprafețe mici: fie că este vorba de deținătorii de solarii din Matca/Galați (sau cei din sudul județului Ilfov), fie de cultivatorii de mere din Voinești/Dâmbovița, de căpșune din Albești/Argeș, de pepeni din Dăbuleni/Dolj și alte câteva zeci de astfel de cazuri. Sunt excepții pentru că au reușit să se impună în ciuda tuturor politicilor agricole care le-au stat împotriva. Dar dacă ar exista protecție, satele prospere au toate șansele să devină regula.

Așa se face că, deși statistic infrafracționalitatea agricolă poate părea neglijabilă, episoadele de furt rămase nepedepsite inhibă orice potențial de dezvoltare. La nivelul întregii economii, s-ar putea spune că infrafracționalitatea din agricultură are un efect nociv aproape comparabil cu marea corupție.

În acest caz, Politica Agricolă Comună are foarte puține instrumente fezabile, iar rezolvarea decisivă poate veni doar din direcția Poliției și a Justiției.

Propunem instituirea unei politici de „toleranță zero” față de furturile agricole, cu mobilizare specială de resurse umane (cu responsabilități clare până la nivelul șefilor, dar și cu mobilizare specială din rândurile Jandarmeriei) și tehnologice (drone, camere cu infraroșu etc.).

Complementar, probabil că este nevoie și de o măsură administrativă care să responsabilizeze statul să-și facă treaba, respectiv un fond de reasigurare pentru asiguratorii care încheie polițe contra furturilor agricole, după următorul principiu: asiguratul își încheie o poliță la un preț rezonabil și plătește daunele tot la un nivel rezonabil. Însă dacă, de exemplu, într-o comună furturile sunt atât de sus încât riscul este prea scump sau de-a dreptul neasigurabil, înseamnă că autoritatea publică nu își face treaba, prin urmare este cazul ca statul să scoată din buzunar diferența.

POLITICA DE COLECTARE A TAXELOR TREBUIE SĂ TREACĂ DE LA PENALIZARE LA STIMULARE

Rata de colectare a TVA în 2014 a scăzut deja sub cea din 2010

Evaziunea fiscală ajunge la 16,2% din PIB, motiv pentru care rata de colectare a veniturilor la buget este cea mai mică din UE, deși ratele de taxare sunt printre cele mai mari - locul trei la TVA și locul 7 la povara fiscală pe muncă în 2013 - potrivit datelor Consiliului Fiscal pentru anul 2013¹. Dacă nu ar exista această evaziune, potențialul de colectare bugetară ar ajunge la 48% din PIB, unul dintre cele mai mari niveluri din UE. Iar reducerea evaziunii, chiar și cu jumătate, ar aduce destui bani pentru dublarea bugetului pentru educație și sănătate.

Din totalul evaziunii fiscale, trei sferturi se evidențiază în zona TVA, unde rata reală de colectare este la numai 40,5% (din datele disponibile pe 2013 - este probabil să fi scăzut și mai mult în 2014). Mărirea intempestivă a TVA de la jumătatea lui 2010 a avut efectul scontat pe termen scurt, aducând un plus de încasări la buget. Între timp însă efectul s-a stins (vezi **Figura 1**).

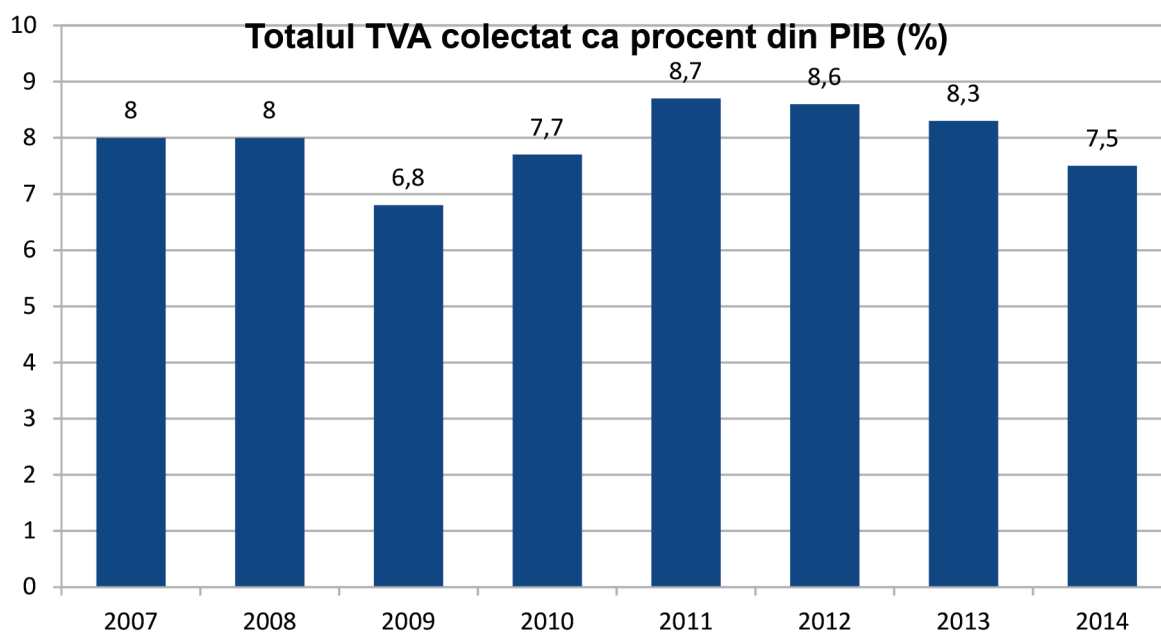
Rata de colectare în 2014 a scăzut deja sub cea din 2010, iar România se află într-o situație fără ieșire. Dacă inversează acum măsura, primul efect va fi de scădere și mai abruptă a încasărilor, urmând să treacă cel puțin încă alți patru ani până când raportul dintre nivelul absolut și gradul de conformare se va reechilibra. O eventuală reducere a TVA poate fi cel mult graduală, cu cel mult un punct procentual pe an și cu evaluarea rezultatelor la fiecare pas.

Pe lângă deficitul de încasări la bugetul de stat, nivelul ridicat al evaziunii fiscale corelat cu un nivel ridicat al taxării produce contrastimuli în piață, răsplătindu-i în mod disproporționat pe cei care decid să nu plătească și penalizându-i pe cei care se conformează voluntar până la punctul în care sunt forțați să-și închidă complet afacerea.

Combaterea evaziunii fiscale după abordarea clasică, directă, este în continuare necesară, însă ea nu poate rezolva decât în mică măsură problema. Singura care poate aduce o îmbunătățire substanțială este conformarea voluntară a unei mase critice de contribuabili, iar instrumentul cu adevărat subutilizat până acum îl reprezintă stimulentele, nu penalitățile.

¹ Raportul anual 2013 al Consiliului Fiscal, disponibil la <http://www.consiliulfiscal.ro/ra-2013.pdf>

Figura 1. Evoluția încasărilor din TVA la bugetul statului



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Cea mai frecvent utilizată - dar și cea mai greu de depistat - metodă de evaziune este facturarea selectivă: pentru unele tranzacții este încasat și virat TVA, pentru altele nu. Firmele sunt dispuse să facă acest arbitraj, asumându-și riscurile aferente, nu doar pentru că le aduce un avantaj decisiv, dar și pentru că le scapă efectiv de bătaia de cap. Un control tematic poate depista „nereguli” reale sau forțate, poate duce la imputări de sume pe anumite facturi, pe când tranzacțiile „la negru” nu pot fi controlate și astfel devin cele mai sigure.

Un pas preliminar pentru rezolvarea acestei situații este ca Fiscul să renunțe la politica de creștere a încasărilor cu orice preț, pentru care cea mai simplă strategie este să meargă la firmele care deja plătesc și să le ceară și mai mulți bani forțând, sau chiar depășind, limitele legii. În acest caz, rezultatele apar doar pe termen scurt, după care, exact ca în cazul colectării TVA, contribuabilii dispar complet de pe radar.

Una dintre problemele din cauza cărora evaziunea este destul de facilă este slaba sincronizare dintre contabilitatea în scop

fiscal și evidența de cont bancar. Chiar și în cazurile când plata se face în cont, firmele pot decide să folosească banii oricum, fără ca operațiunile pe cont să fie în mod realist verificabile de către inspectorii fiscali. În cazul tranzacțiilor cash sau în conturi independente, lucrurile sunt chiar mai simple.

O metodă prin care fiscul se poate asigura că declarațiile contabile corespund cu fluxul real de numerar este sincronizarea celor două bilanțuri, iar acest lucru se poate face cu ajutorul băncilor și, cel puțin pentru început, doar pentru contribuabilii care se oferă voluntari să intre într-un astfel de sistem.

Concret, în acest scenariu, banca ar prelua responsabilitatea contabilității pentru firma clientă și ar trebui să realizeze un sistem integrat de evidență și raportare. Contribuabilul este motivat să participe la sistem de simplificarea procedurilor (posibil însoțită de o reducere substanțială a costurilor) și de un eventual discount acordat de fisc pentru voluntari, de ordinul a minimum 5-10% din sumele datorate.

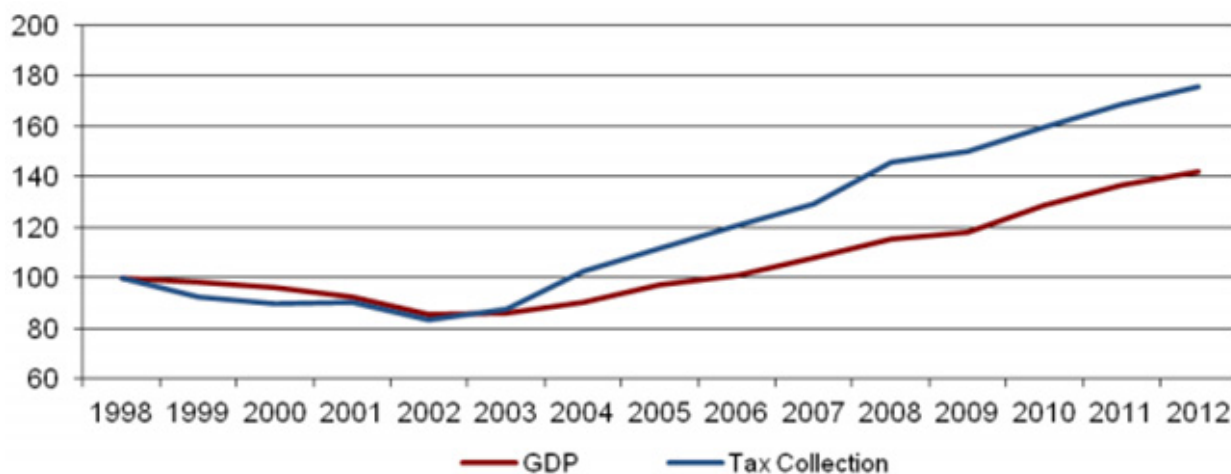
Practic, în acest fel, colectarea taxelor nu mai este realizată doar de fisc, care rămâne beneficiarul final, și se poate îmbunătăți chiar dacă performanța administrativă a fiscoi, tradițional foarte slabă, nu crește prea mult. O reformă de aceeași natură aplicată în Uruguay începând cu anul 2000 - descentralizarea colectării de taxe și impozite folosind ca vehicul principal oficiile Western Union sau alți intermediari de servicii fiscale privați, specifici economiei locale unde infrastructura bancară e mai slab dezvoltată - a dus la o creștere a sumelor colectate la buget într-un ritm de aproape două ori mai rapid decât creșterea PIB². Măsura nu a fost singulară - au existat și eforturi de a crește capacitatea administrativă a fiscoi și mai ales eforturi de a stimula plățile electronice. Dacă toți administratorii de bloc din România ar încasa și plăti doar pe card, o sursă importantă de fraude și datorii ar fi eliminate, de exemplu. România

nu poate fi plătite astfel și impozitele?

Odată implementat un astfel de sistem, posibilitățile se extind - pot exista reduceri suplimentare pentru cei care optează să plătească prin debit direct și au sumele disponibile la timp, la fel cum este posibilă stimularea unui efect de rețea, prin discounturi suplimentare acordate atunci când ambii parteneri dintr-o tranzacție sunt voluntari la sistem.

Pe de altă parte, există și o condiționalitate destul de dură, uneori greu de trecut din rațiuni practice: aceea ca respectivul contribuabil să își poată asuma renunțarea completă la plățile cash - toate tranzacțiile trebuie să se desfășoare exclusiv prin bancă și exclusiv în conturile indicate.

Figura 2. Nivelul colectării taxelor (cu albastru) și evoluția Produsului Intern Brut (cu roșu) în Uruguay



Sursa: anticorpp.eu

are o rețea impresionată de bancomate, iar utilitățile sunt mai nou plătite și din Mega Image sau Carrefour de la automate, de ce să

² "Anti-Corruption Policies Revisited" - Daniel Buquet și Rafael Piñeiro, disponibil la http://anticorpp.eu/wp-content/uploads/2014/05/Uruguay-Background-Report_final.pdf

Prin urmare, propunem:

Pe termen scurt - renunțarea la politica operativă de maximizare a încasărilor de la contribuabilii care deja se conformează voluntar. Pe termen lung, efectele sunt contraproductive, iar inversarea de atitudine ar duce la inversarea trendului negativ al colectării.

De asemenea, încurajarea plăților electronice pentru a reduce informalitatea și a crește încasările la buget. Statul sau furnizorii de utilități ar putea oferi ca premiu logistica necesară (un cititor de card, de exemplu), celor care își achită datoriile integral și la timp în formă electronică.

Pe termen mediu - construirea din punct de vedere legislativ, administrativ și logis-

tic a unui sistem prin intermediul căruia băncile să poată prelua integral gestiunea plății taxelor de către contribuabilii care se oferă voluntari să participe, în schimbul unor discount-uri față de sumele datorate. Efectiv, asta s-ar traduce într-o relaxare selectivă a fiscalității pentru zonele unde conformarea voluntară este ridicată, astfel încât contribuabilii corecți să nu mai fie în situația de-a plăti pagubele produse de evaziioniști.

Pe termen lung - reducerea treptată a TVA cu câte maximum un punct procentual pe an, fără un calendar ferm, dar urmată de fiecare dată de o evaluare a impactului, până la punctul în care se atinge intersecția optimă dintre nivelul de taxare și cel de colectare.

AU CONTRIBUIT:

Sorin Paveliu

Dan Mihai

Raluca Iacob Pop

Mădălina Doroftei

Valentina Dimulescu

Andrei Macsut

Andreea Petruț

Panel experți:

Lucian Albu, director, Institutul de Prognoză Economică; Doru Lionăchescu, președinte, Capital Partners; Cristian Pârvan, secretar general, Asociația Oamenilor de Afaceri din România; Dan Suciu, purtător de cuvânt BNR; Aurelian Dochia, analist financiar; Vasile Iuga, country managing partner, PwC; Cezar Mereuță, Institutul de Prognoză Economică, Academia Română; Daniel Dăianu, membru CA BNR; Valentin Ionescu, președinte, Institutul Ordoliberal; Cristian Păun, profesor ASE; Florin Cîțu, founder, Florin Cîțu Advisory; Dragos Jaliu, Dan Barna - Structural Consulting Group - www.fonduri-structurale.ro

www.sar.org.ro

www.romaniacurata.ro

EDITORI:

Lucian Davidescu și Alina Mungiu-Pippidi

ECHIPA EDITORIALĂ:

Simona Popescu

Radu Bușneag

Simona Ernu

Adriana Iordache

Doina Lazăr

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



Societatea Academică din România (SAR)

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, București

Tel/Fax: 021 211 14 77

Email: office@sar.org.ro

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