www.expertforum.ro

COSTURILE OPȚIUNII NON-OCCIDENT

Raport anual

Evaluarea statului de drept

Reorientări strategice sau dezinteres pentru programarea fondurilor UE?

Tendințe non-europene în reforma administrativ-teritorială

Prognozele economice ale anului

- februarie 2014 -

Opiniile din acest material aparţin autorilor, membri ai EFOR. Ele nu reflectă neapărat poziţia partenerilor noştri instituţionali.
This publication is supported (in part) by a grant from the Open Society Foundations.

Anul 2013 s-a încheiat aşa cum îl prefigura cel precedent: în derapaj major pe justiţie şi stat de drept, provocat de factorul politic. Singura veste bună, dacă există una, ar fi că până la acest moment instituţiile au rezistat asaltului unui mediu politic dezechilibrat, lipsit de opoziţie parlamentară eficace.

Semnale de politică externă sugerează că, exploratoriu, se caută puncte de sprijin în afara spaţiului euro-atlantic pentru diverse proiecte economice, lucru util dacă se va ajunge vreodată la sancţiuni reale din partea UE. Ceea ce era de neimaginat cu doi-trei ani în urmă nu mai pare acum total implauzibil pentru că (i) angajamentul României faţă de comunitatea legală şi de valori europeană pare să slăbească; chiar atunci când nu slăbeşte, (ii) calitatea pregătirii pentru cadrul de programare 2014-2020 nu mai bună decât în primul ciclu, când aveam circumstanţa noului venit. Acest raport ridică problema importantă a "costurilor strategiei non-Occident".

In plus, planul guvernului de a amplifica administraţia intermediară, prin creare de regiuni şi întărirea judeţelor, s-a dovedit nu doar nefezabil politic, dar şi neconstituţional. Arătăm de ce acest plan era contra tendinţelor din Europa şi ce ar trebui făcut acum.

SUMAR

1. Prognoze economice pentru 2014 ***2***

2. Statul de drept la răscruce. Din nou ***6***

3. Costurile opţiunii non-Occident ***15***

   3.1. Există alternativă economică mai bună? ***15***

   3.2. Dacă suntem interesaţi de banii UE, de ce n-o arătăm? Studiu de caz pe secţiunea Transporturi din Acordul de Parteneriat ***24***

4. Eşecul regionalizării şi adevăratele priorităţi: întărirea comunelor şi municipiilor ***34***

1. Prognoze 2014

Creştere economică şi fărâme de optimism în piaţă?

Erorile guvernului în 2013 şi prioritățile anul acesta.

Trebuie stimulat mai agresiv consumul? Se pot reduce CAS?

Mult-hulitul pachet de stabilizare macroeconomică pus în practică de România pare să dea roade, cu un decalaj de doi-trei ani, aşa cum se întâmplase şi la sfârşitul anilor '90: deşi creşterea economică pe 2013 este în sine modestă, vom fi probabil printre performerii UE datorită peisajului general deprimant din Uniune.

Atâta vreme cât bazele creşterii nu vor fi prea tare afectate de decizii imprudente – iar în precedenţii doi ani asta nu s-a întâmplat, spre lauda guvernului – prognozele noastre rămân prudent-optimiste şi pentru 2014. În favoarea executivului român trebuie spus că indiferent ce măsuri inteligente am lua la noi acasă, nu putem avea creştere subtanţială şi de durată atâta vreme cât nu se mişcă principalii parteneri din UE. Or, în prezent nu e mare entuziasm pentru reforme structurale în marile state membre, deci relansarea economică va mai întârzia ceva vreme.

Opusul însă nu e valabil: dacă ei ies din criză dar noi facem prostii, atunci vom suferi singuri în continuare. Tabelul de mai sus sintetizează prognozele făcute pentru EFOR de

	media	*min-max*
Creşterea PIB în 2014, %	**2.2**	*1 – 3.3*
Rata inflaţiei în 2014, %	**2.8**	*2 – 4*
Cursul RON/Euro la 31 dec 2014	**4.5**	*4.3 – 4.7*
Deficitul bugetar la 31 dec 2014, % PIB	**2.5**	*1.6 – 3*
Deficitul de cont curent la 31 dec 2014, %	**2.6**	*(+0.5) – 8*
Rata şomajului în decembrie 2014, %	**7.1**	*5.3 – 8*
Piaţa imobiliară, preţuri medii, Dec 14 faţă de Dec 13, %	**0**	*(-15) – 7.5*
Indicele BET, Dec 14 faţă de Dec 13, %	**14.5**	*5 – 25*

Prognoze EFOR, panel de experţi

un grup de experţi şi practicieni în economie. Am constatat în trecut că asemenea tip de survey simplu produce rezultate robuste şi verificate în timp.

Se constată un optimism ceva mai pronunţat în privinţa **creşterii economice** decât anul trecut la aceeaşi dată: 2.2% nu e un procent rău, având în vedere cum arată restul Europei. Imprăştierea estimărilor este de asemenea mai mare, cu un maxim spre 3.3%, adică unii experţi văd chiar un potenţial mai mare. **Rata inflaţiei** se va situa într-un interval relativ stabil, cu o marjă de variaţie în scădere faţă de prognoza similară a anului trecut.

Acelaşi mesaj îl transmit şi prognozele pe **cursul RON/Euro** pentru 2014: stabilitate şi incertitudine în scădere faţă de începutul anului precedent. Cu toate acestea, adoptarea monedei Euro rămâne un vis îndepărtat, tema dispărând practic de pe agenda discuţiilor publice.

Deficitele, bugetar şi comercial, rămân în limite rezonabile faţă de situaţia de la începutul perioadei de criză, deşi 2014 este un an cu alegeri tensionate. Cum am arătat şi în alte ocazii, pare că se verifică şi de astă dată teoria conform căreia cel mai important determinant al stabilităţii macro este orizontul de timp al guvernării: un regim care se aşteaptă să câştige şi să rămână la putere (PSD în 2004; USL în 2012) e mai puţin probabil să relaxeze controlul cheltuielilor şi al consumului decât unul care nu e sigur de continuitate (PNL-PSD în 2008).

Rata şomajului rămâne din fericire relativ mică, sub media UE şi departe de nivelurile astronomice din unele ţări sud-europene. Trebuie desigur trebuie ţinut seama de dificultăţile de măsurare cunoscute într-o societate cu rată de participare scăzută pe piaţa muncii şi sub-ocupare cronică, dar informală, aşa cum e situaţia la noi.

În fine, panelul nostru de experţi nu întrevede nici anul acesta o revenire semnificativă a **pieţei imobiliare**; însă faţă de anul trecut s-a oprit cel puţin scăderea preţurilor. Mai atractivă pare **Bursa de Valori**, unde toţi experţii din panel prevăd o creştere onorabilă în 2014, probabil în baza noilor listări anunţate, creştere peste nivelul depozitelor bancare ori altor instrumente de investiţii.

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

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

Există patru priorităţi importante, după cum reiese din răspunsurile panelştilor. În primul rând, aproximativ jumătate din ei acuza **instabilitatea cronică a cadrului instituţional-legal** ce guvernează mediul de afaceri, în special în domeniul fiscal. Se cere din nou, pentru a câta oară, o asumare multianuală şi realistă de politici publice, pe care un guvern sprijinit pe o super-majoritate parlamentară de până la 80% ar trebui să o poată oferi.

În al doilea rând, se cere continuarea **reformelor structurale în companiile de stat**, inclusiv prin privatizare unde e cazul, un domeniu în care progresele au fost foarte modeste. Asta trebuie făcut în paralel cu "mesaje foarte puternice către mediul de investiţii intern şi extern", centrate mai curând în fapte decât în promisiuni: renunţarea la controlul de partid asupra companiilor publice; "finalizarea a cel puţin o autostradă". Sectorul energetic şi al resurselor naturale trebuie să joace un rol predominant.

În al treilea rând, cam o treime din panelişti văd ca urgentă adoptatea unor **măsuri clasice pro-business**, prin măsuri fiscale compensatorii, reducerea CAS, eventual chiar a TVA. În contrapartidă, pentru a nu crea deficit bugetar, se insistă asupra îmbunătăţirii colectării de taxe de catre ANAF, în paralel cu continuarea restructurării acesteia cu BIRD "pe model Polonia-Bulgaria", ceea ce ar crea spaţiu fiscal pentru a evita creşterile de accize la benzina şi motorină. To asta ar fi şi singura şansă pentru a putea respecta propunerea PNL de scădere a CAS cu 5% în semestrul doi al anului.

În fine, în privinţa fondurilor UE trebuie privită ca prioritară nu doar absorbţia banilor disponibili pentru ciclul bugetar actualmente în desfăşurare, temă la care oricum avem restanţe cronice, ci mai ales "**clarificarea situaţiei Acordului de Parteneriat** pentru 2014-2020, ca să nu se ajungă la întârzieri în derulare mai târziu". Sincopele pe relaţia cu Comisia pe această temă sunt cunoscute. Mai multe detalii pe această temă găsiţi şi în acest raport, în secţiunea 3.2.

2. Ar trebui într-adevăr încurajat consumul? Cum? Ce măsuri se pot lua pentru a-l traduce în creştere sănătoasă?

La această întrebare opiniile se grupează destul în două categorii. "**Ortodocşii**", majoritari, nu cred că se poate încuraja direct consumul în acest moment, nici prin reduceri de taxe, nici prin forţarea băncilor să acorde credite. Dacă se sare calul în această direcţie, economia nu va putea răspunde iar cheltuielile se vor duce toate în importuri.

Creşterea consumului va fi lentă şi naturală dacă se evită alte şocuri în economie şi, în plus: (i) se renunţă la taxele suplimentare pe combustibili; (ii) se încurajează investiţiile private care crează locuri de muncă reale; (iii) se stimulează creşterea productivităţii muncii. Pe termen lung, sunt cruciale stabilitatea politică, evitarea semnalelor strategice contradictorii şi reconfigurarea motivaţiei pentru a investi, prin menţinerea unui mediu de afaceri curat şi fără distorsiuni.

Invers, fără a fi 100% keynesişti, **o mai mică parte** din cei incluşi în panel susţin anumite reduceri de taxe şi impozite (vezi şi întrebarea 1), acceptarea unor deductibilităţi suplimentare la firme cu impact mare în cheltuieli, simplificarea procedurilor fiscale etc. Măsuri keynesiste clasice (cheltuieli publice, de exemplu anvelopări termice de blocuri) "trebuiau luate în 2009-2010; acum este tardiv şi trebuie aşteptat să vină din urmă consumul privat, care în 2013 a întârziat, în ciuda măririi salariilor publice cu peste 1% din PIB (se pare că aceşti salariaţi au economisit sau achitat din datorii)".

Există o opinie care susţine încurajarea consumului privat prin reluarea mai agresivă a creditării, însă cu prioritate pentru bunuri şi servicii produse intern, "ceea ce nu se poate face direct, însă s-ar putea indirect, de exemplu prin utilizarea mai puţin birocratică a schemei de minimis."

Finalmente lumea este totuşi mai curând optimistă, ca şi mediul antreprenorial în general: "încrederea în economie, deja la cote nemaiîntâlnite din toamna lui 2008 (indice CFA, sondaj PWC) amplificată de datele oficiale ale creşterii pe 2013 disponibile în curând, va duce treptat la o dezgheţare a consumului ce poate redeveni astfel o sursă de creştere, alături de exporturi, chiar din 2014."

3. Este reducerea CAS o soluţie pentru economia românească? In ce condiţii?

Consecvenţi opiniilor de la întrebarea precedentă, panelistii noştri se împart şi aici în două: o minoritate crede că

scăderea CAS e necesară iar adaptarea sistemului la măsură se va face spontan, urmând curba Laffer – adică încasările vor reveni în scurt timp la loc. Majoritatea spune însă că, deşi n-ar fi rău să fie redus CAS, măsura e fezabilă doar în contrapartidă cu altele: lărgirea bazei de impozitare, o mai bună colectare, transparentizarea şi responsabilizarea cheltuielilor, eventual o majorare a deficitului. Şi oricum, reducerea nu poate fi de 5% ci de maxim 1-2%.

Există şi opinii sceptice care spun că reducerea CAS, chiar dacă se face, "nu va da rezultate rapide şi spectaculoase, la fel ca alte măsuri întemeiate pe aşteptări nerealiste: TVA la încasare, reducerea TVA la pâine etc." În plus, o companie care nu are cui vinde nu va angaja oameni, indiferent cât de mult se reduce TVA, deci încrederea în stabilitatea politico-economică e determinantă.

4. Care a fost cea mai mare eroare de politică economică a guvernului în 2013?

Cele mai multe răspunsuri se referă la zona fiscală, unde sunt blamate instabilitatea şi mesajul implicit de "criză neîncheiată" transmis mediului de afaceri: tendinţa de a introduce impozite noi fără justificări bine susţinute, cuplată cu lentoarea reformei în ANAF, semnalează că în continuare se va lua mai mult de la bun-platnici şi vor fi menajaţi evazioniştii, dificil de identificat. "cele două rânduri de măriri de taxe din 2013, chiar dacă fiecare în parte poate fi susţinută, lasă impresia unui guvern dispus să impoziteze fără discernământ mediul de afaceri pentru a-şi atinge diverse obiective politice".

În paralel, se acuză şi creşterea cheltuielilor publice mai rapidă decât cea a PIB nominal. Din păcate rectificările bugetare s-au operat exact unde nu trebuia, anume în zona investiţiilor publice: "cele prioritare, precum coridorul IV, nu trebuiau sacrificate pe altarul acordului cu FMI". De asemenea, "guvernul nu a avut curajul să-şi asume deschis decizii economice corecte dar impopulare, precum acordul Rompetrol, gazele de şist sau proiectul Roşia Montană".

O altă mare zonă de probleme unde guvernul a dat rateuri este cea a companiilor de stat. Atât introducerea managementului privat cât şi încercările de privatizare s-au soldat cu eşecuri, unele de răsunet şi cu implicaţii pentru credibilitatea autorităţilor însele (cazurile Oltchim şi CFR Marfă).

Însă în acelaşi timp nu se poate trece peste unele succese în acest domeniu, unde iniţial scepticismul era mare: "pierderile la Oltchim au fost reduse la sub o zecime, iar aceasta rămasă în special din raţiuni sociale; iar Hidroelectrica a fost curăţată de căpuşe prin mişcarea îndrăzneaţă a insolvenţei asumate de stat. Guvernele precedente au vorbit foarte mult despre cele două probleme dar nu au făcut mare lucru într-un interval mult mai lung de timp."

EFOR mulţumeşte următorilor analişti care ne-au ajutat cu prognoze şi comentarii pentru acest material: Ionuţ Bălan, redactor şef Finanţiştii; Florin Cîţu, analist economic; Radu Crăciun, deputy general manager, Eureko; Aurelian Dochia, analist economic; Marius Ghenea, antreprenor; Radu Limpede, analist economic; Laurian Lungu, director Macroanalitica; Lidia Moise, jurnalist economic; Anca Paliu, Comisia Europeană; Cătălin Păuna, economist şef, misiunea Băncii Mondiale; Cristian Pârvan, secretar general al AOAR; Ionuţ Popescu, analist economic; Dan Suciu, jurnalist economic.

2. Statul de drept la răscuce. Din nou.

Nici o Constituţie nouă nu poate garanta buna credinţă în guvernarea statului; or, acestea au lipsit în 2013

Instituţiile au rezistat asaltului politic dar e nevoie să fie sprijinite în continuare; democraţia s-a dovedit mai fragilă decât bănuiam acum câţiva ani

Atacurile fără precedent la adresa democrației și a statului de drept din ultimii ani au testat legile țării și rezistența la stres a instituțiilor autohtone și a liderilor lor. Am văzut de toate în ultimii ani: de la amenințări publice la adresa judecătorilor și procurorilor la eliminarea magistraților incomozi, de la suspendarea Președintelui la adoptarea în Parlament a unor legi care să asigure impunitate totală aleșilor. În permanentă poziție reactivă, mereu ducând lupte pe mai multe planuri forțele reformiste susținute în mod esențial de comunitatea internațională au rezistat: marile procese continuă, judecătorii și procurorii își fac treaba fără să țină cont de amenințările politicienilor, unele inițiative periculoase, spre exemplu cele adoptate în "marțea neagră", au fost respinse de Curtea Constituțională.

Această stare de asediu împotriva statului de drept nu e generată de imperfecțiuni legislative, ci de comportamentele publice ale oamenilor politici. Se încearcă acreditarea ideii că o nouă Constituție ar aduce liniștea pentru România. Numai că nici o prevedere nu poate legifera buna-credință și nu poate să ne asigure că nu vom mai trăi experiențe de genul celor din "marțea neagră". De aceea, deși temele majore ale anului 2014 vor fi revizuirea constituțională și aplicarea noilor coduri penal și de procedură penală, paradigma mai amplă în cadrul căreia trebuie citite toate acțiunile acestui an este aceea a supraviețuirii statului de drept în contextul atacurilor susținute și continue împotriva lui.

Constituția actuală conține mecanisme de control, cum ar fi Avocatul Poporului, dar, din păcate, eficiența lor este subminată de actorii politici care încearcă să le controleze. De mai bine de o lună România nu are un Avocat al Poporului, deşi această instituție este singura ce poate ataca la Curtea Constituțională ordonanțele Guvernului. EFOR crede că prioritatea absolută este numirea în aceste funcții a unor persoane care au un trecut

profesional care să le recomande pentru ocuparea lor. Nu numirea de către un organism politic este problema, ci faptul că procesul de selecție nu are la bază criterii de profesionalism obiective. Înainte de a schimba constituția și legile un prim și obligatoriu pas ar fi să le aplicăm pe cele în vigoare azi cu bună-credință.

Epopeea noii Constituții

Procesul de revizuire a Constituției a început prost și a continuat în aceeași notă. Inițiatorii n-au explicat niciodată ce și-ar dori sa schimbe în textul actual și mai ales de ce. În locul unui proces consultativ amplu care să aibă la bază tezele noii Constituții în viziunea inițiatorilor s-au organizat întâlniri în țară pentru a colecta propunerile de modificare venite dinspre cetățeni.

Aceste sugestii au fost strânse într-un raport care a fost înaintat comisiei de revizuire a Constituției care a lucrat apoi la textele noi cu ușile închise. Au existat chiar declarații publice ale membrilor acestei comisii care subliniau beneficiile unui proces legislativ derulat în secret. După ce textul a fost dat publicității au existat analize critice produse de organizații neguvernamentale, de personalități din mediul academic și de jurnaliști. Cu toate acestea nicio dezbatere publică nu a fost organizată pentru a asculta si aceste puncte de vedere și pentru a prelua în textul comisiei de revizuire a Constituției anumite modificări.

Comisia de la Veneția a trimis și ea experți în România care au avut prime întâlniri cu autoritățile în care au ridicat probleme similare celor semnalate de EFOR și pe care le vom prezenta succint mai jos. Deși la nivel declarativ politicienii români s-au angajat să modifice textele în concordanță cu sugestiile primite până în prezent nu există un nou proiect de Constituție. Din declarațiile recente ale domnului Crin Antonescu rezultă că intenția inițiatorilor este să finalizeze noul text până miercuri 5 februarie 2014 și să îl înainteze Comisiei de la Veneția. Din tot acest proces este exclus publicul românesc și societatea civilă cărora inițiatorii le-au rezervat locuri la tribună, iar nu la masa de discuții.

Constituțiile sunt despre acele lucruri care țin un popor laolaltă, nu despre cele care generează rupturi. Pentru a se ajunge la consens consultarea este esențială, iar excluderea societății românești de la această consultare nu poate fi suplinită nici de majorități în Parlament și nici de opinii ale experților internaționali care nu pot spune decât că o soluție sau alta este întâlnită sau nu în practica altor state, dar nu și dacă respectiva soluție se potrivește în sistemul românesc. De altfel problemele așa-zis constituționale de astăzi sunt departe de a fi generate de imperfecțiunea textelor în sine. Ele provin din forțarea acestor texte de către actorii politici, din acțiuni în afara cadrului constituțional.

În România asistăm de o vreme la tendinţe contrare separaţiei puterilor în stat

Nici o Constituție nu va putea legifera buna-credință a actorilor politici și nici nu va putea include sancțiuni pentru acțiunile anti-constituționale. Constituția este, până la urmă, un set de reguli cu privire la care toți cădem de acord să reprezinte piatra de temelie pe care să se construiască sistemul legislativ și instituțional al țării. Asta presupune că, spre exemplu, că Executivul nu se va substitui Legislativul, Legislativul nu se va substitui Puterii Judecătorești, iar Puterea Judecătorească nu se va substitui Executivului.

Din păcate în România am văzut adesea în ultimii ani tendințe contrare separației puterilor în stat care

Modificările constituţionale

Text actual	Text propus
Art.61.- (1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării.	*Art.61.- (1) Parlamentul este organul reprezentativ al poporului român, forul suprem de dezbatere și de decizie al națiunii și unica autoritate legiuitoare a țării.*
Art.1.- (4) Statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor - legislativă, executivă şi judecătorească - în cadrul democraţiei constituţionale.	*Art.1.- (4) Statul se organizează potrivit principiilor separaţiei, echilibrului și cooperării loiale a puterilor - legislativă, executivă şi judecătorească - în cadrul democraţiei constituţionale. Puterea legislativă este reprezentată de Parlament, puterea executivă este reprezentată de Guvern și de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, iar puterea judecătorească este reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție și de celelalte instanțe judecătorești.*
Art.109.- (2) Numai Camera Deputaţilor, Senatul şi Preşedintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestora din funcţie. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie. Competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.	*Art.109.- (2) Parlamentul, în şedinţă comună a celor două Camere, are dreptul exclusiv de a cere urmărirea penală a primului-ministru şi a membrilor Guvernului, pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor. În cazul aprobării cererii de urmărire penală a membrilor Guvernului, primul-ministru va înainta Preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, o cerere motivată de suspendare din funcţie a acestora. Suspendarea din funcţie, se va decide în şedinţa comună a celor două Camere. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui de drept din funcţie. Competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.*
Art.90.- Preşedintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional.	*Art.90.- (1) Preşedintele României sau cel puţin 250.000 de cetăţeni cu drept de vot pot cere poporului să-şi exprime voinţa, prin referendum, cu privire la probleme de interes naţional, cu excepţia celor referitoare la revizuirea Constituţiei. Iniţierea referendumului se aprobă de Parlament, prin hotărâre, cu votul majorităţii membrilor săi.* *(2) Cetăţenii care iniţiază organizarea referendumului trebuie să provină din cel puţin jumătate din judeţele ţării, iar în fiecare din aceste judeţe sau în municipiul Bucureşti trebuie să fie înregistrate cel puţin 10.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative.* *(3) Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puţin 30 % din numărul persoanelor înscrise în listele electorale.*

generează tensiuni uriașe în societate. Aceste lucruri nu se pot rezolva prin texte constituționale, ci doar prin dialog și prin maturizare instituțională.

Revenind la textul noii Constituții, EFOR atrăgea încă din 2013 atenția asupra unora dintre cele mai periculoase prevederi introduse în text (cele mai importante sunt prezentate mai jos):

1. Parlamentul devine o supra-putere, echilibrul între puterile statului fiind astfel rupt

Acest amendament reprezintă cheia de boltă a întregii revizuiri constituționale și prin prisma lui trebuie citite celelalte articole care discută despre împărțirea de competențe între diferitele instituții ale statului. Practic echilibrul între puterea judecătorească, cea executivă și cea legislativă se rupe, Parlamentul impunându-se în fața oricărei alte puteri în caz de conflict.

Dacă în redactarea actuală Constituția consacră prevalența Parlamentului în ceea ce privește reprezentarea poporului și legiferarea, de mâine Parlamentul capătă supremația absolută și în ceea ce priveste dezbaterea și decizia privind orice chestiune aflată în dispută. De fapt, după intrarea în vigoare a noii Constituții conflictele de natură constituțională între puterile statului care azi trebuie rezolvate de CCR vor dispărea pentru că decizia finală va aparține mereu Parlamentului.

Multe dintre amendamentele constituționale au formulări extrem de vagi sau interpretabile. În practică, dacă intră în vigoare Constituția modificată, prin aplicarea articolului 61 chestiunile controversate vor fi tranșate în mod definitiv de către Parlament.

2. Președintele este eliminat din cadrul puterii executive

Președintele rămâne ales direct, dar își pierde principalele atribuții. De asemenea, eliminarea instituției prezidențiale din sfera puterii executive generează un gol constituțional periculos în privința poziționării sale viitoare. Textul propus astăzi nu oferă detalii suplimentare și va genera confuzie în practică.

3. Parlamentul devine organ de anchetă

Norma nou introdusă în Constituție este: *Art.64.- (4[1]) Orice persoană de drept public, orice persoană juridică privată şi orice persoană fizică are obligaţia de a se prezenta, direct sau prin reprezentant legal, după caz, în faţa unei comisii parlamentare, în urma invitaţiei scrise primite din partea acesteia, cu respectarea principiului separaţiei puterilor în stat. Activitatea comisiei parlamentare nu se poate substitui organelor judiciare.*

Pe de o parte acest nou text ar putea fi folosit pentru a chema la ordine procurorii și judecătorii incomozi – lucru pe care Parlamentul și l-a dorit, dar nu l-a putut obține în actuala ordine constituțională. În mod evident o asemenea acțiune ar fi o încălcare evidentă a independenței justiției. Cu toate acestea, în caz de dispută, așa cum am arătat mai sus, Parlamentul va avea de mâine întotdeauna dreptate, așadar nu vom mai avea mecanisme prin care să se constate această încălcare. În afară de judecători și procurori, în fața Parlamentului pot fi chemați cetățeni obișnuiți care nu vor mai avea nicio cale legală prin care să se opună unei asemenea chemări.

4. Parlamentul, decident final în privința imunității ministrilor

De mâine doar Parlamentul în ședință comună poate cere anchetarea unui ministru, fapt ce aduce atingere independenței justiției și egalității cetățenilor în fața legii, garanții esențiale a statului de drept. Se

ajunge la construirea unei super-imunități pentru miniștri care, protejați fiind de Parlament, sunt feriți de rigorile legii.

5. Refendumul poate fi organizat doar cu acordul Parlamentul

Dacă azi punctul de vedere al Parlamentului cu privire la referendumul declanșat de Președinte este pur consultativ, de mâine fără acordul expres al Parlamentului nici un referendum nu va mai putea fi organizat. În plus, se interzice prin Constituție organizarea de referendumuri care să privească aspecte legate de o eventuală revizuire Constituțională. Prin această interdicție se dorește evitarea în viitor a unor situații constrângătoare pentru parlamentari rezultate din votul popular – de tipul celor generate de referendumul din 2009.

În aceste condiții pare că în România se vor organiza doar referendumuri pe teme care convin parlamentarilor, evitându-se astfel întreaga discuție cu privire la obligativitatea de a respecta și de a implementa rezultatele unui referendum consultativ atunci când acestea dezavantajează aleșii poporului.

Această limitare este extrem de periculoasă pentru că, practic, se ajunge la o restricționare indirectă a suveranității exercitate de popor, la îngrădirea exprimării ei libere prin condiționarea organizării referendumului de acordul Parlamentului și de tema supusă referendumului. Aceste restricții golesc de conținut prevederile articolului 2 din Constituție care stă la baza sistemului de drepturi și libertăți cetățenești și transformă Parlamentul într-un grup care poate exercita suveranitatea în nume propriu.

Probleme există și cu privire la normele constituționale care se referă la desemnarea Premierului, la dizolvarea Parlamentului, la competențele Curții Constituționale, ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și cu privire la cele referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii și la sistemul judiciar în general. Se observă și o abundență de texte care sunt mai potrivite pentru un Cod de Procedură Penală decât pentru o Constituție.

Calendarul este următorul:

1. Raportul Comisiei de Revizuire este trimis la Consiliul Legislativ și verificat din oficiu de CCR
2. CCR emite o decizie prin care analizează daca proiectul de revizuire.
3. Proiectul de revizuire trebuie pus în acord cu decizia CCR și trimis Parlamentului. Parlamentul votează propunerea de revizuire cu 2/3 (în cazul în care există diferențe între textele adoptate de cele două Camere și nu se ajunge la acord în cadrul procedurii de mediere proiectul e adoptat în ședință comună de către Camera Deputaților și Senat cu o majoritate de ¾)
4. Proiectul adoptat este verificat din oficiu de CCR care emite o decizie. Proiectul e pus în acord cu decizia CCR.
5. Referendumul se organizează în maxim 30 de zile de la aprobarea de către Parlament a textului final.

În cadrul acestui calendar va trebui inserată și opinia Comisiei de la Veneția asupra Constituției de care autoritățile române au spus că vor ține cont.

Scandalul noilor Coduri

La aceste documente au lucrat echipe succesive de experți și au fost asumate în Parlament de un guvern de coaliție PDL-PSD. Ministrul Cătălin Predoiu a înaintat Parlamentului proiectele de coduri, Codul Penal a fost

adoptat în 2009 prin asumarea răspunderii Guvernului pe forma rezultată din dezbaterile comisiei comune de cod penal și de procedură penală condusă de domnul Victor Ponta, iar Codul de Procedură Penală a fost adoptat de Parlament în 2010 prin procedură obișnuită.

La acel moment o coaliție de organizații neguvernamentale (Coaliţia "Opriţi Codurile") a criticat lipsa de dezbatere la nivelul societății cu privire la noile coduri, unele dintre acestea formulând și critici cu privire la diferite articole. Organizațiile neguvernamentale au mai criticat și lipsa studiilor de impact cu privire la proiectele de coduri care să arate dacă noile texte produc în practică rezultate mai bune decât cele generate de vechile coduri și dacă sistemul judiciar este pregătit să funcționeze după noile reguli.

Procurorul General și șeful DNA de la acea dată au avut şi ei poziții critice cu privire la anumite texte, spre exemplu cele privind reducerea semificativă a pedepselor. Dacă în privința infracțiunilor de serviciu aceste critici au fost ascultate, pedepsele fiind majorate în cursul dezbaterilor parlamentare, în privința infracțiunilor contra patrimoniului nu au fost operate modificări semnificative. Încă o dată a devenit evident că materiile aflate sub monitorizare în cadrul MCV – infracțiunile de serviciu intrând în categoria mare a infracțiunilor de corupție – sunt în ultimă instanță mai protejate decât cele cu privire la care argumentul obligațiilor asumate pe plan internațional nu există.

După adoptare codurile au suferit modificări mai mici sau mai mari. **Codul penal** a fost modificat prin:

1. Legea 27 din 16 martie 2012 care legiferează imprescriptibilitatea omorului.
2. Legea 63 din 17 aprilie 2012 care introduce instituția confiscării extinse
3. Legea 187 din 24 octombrie 2012 care este legea de punere în aplicare a Codului Penal și care aduce amendamente ample atât noului Cod Penal, cât și legislației penale speciale, inclusiv cu scopul de a armoniza pedepsele din legislația penală specială cu noua viziune sancționatorie a Codului Penal.

Codul de Procedură Penală a fost de asemenea modificat semnificativ prin legea 255 din 19 iulie 2013.

După publicarea legii 255/2013 numeroși reprezentanți ai sistemului judiciar și-au exprimat îngrijorarea cu privire la anumite texte legale și au solicitat modificarea de urgență a acestora. Aceste modificări nu au fost făcute nici măcar în preziua intrarii în vigoare a codurilor, deși necesitatea lor fusese subliniată și în raportul MCV publicat la sfârșitul lunii ianuarie 2014.

Unele organizații neguvernamentale, printre care și EFOR, au solicitat Guvernului amânarea aplicării noilor coduri repararea lor înainte de intrarea în vigoare pentru a se evita efectele negative iremediabile pe care intrarea în vigoare în forma nemodificată le-ar produce. Și Președintele României a solicitat Guvernului rezolvarea problemei interceptărilor în cadrul anchetelor penale, iar europarlamentarul Monica Macovei a exprimat îngrijorări cu privire la normele din noile coduri care vor genera dificultăți în practică.

Pentru ilustrare, judecătoatea **Livia Stanciu, preşedinta ICCJ**, a declarat că "încă din 15 octombrie 2013, în repetate rânduri, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a transmis Ministerului Justiţiei propuneri pentru modificarea şi completarea noului Cod penal şi a noului Cod de procedură penală, în scopul evitării

disfuncţionalităţilor în activitatea instanţelor judecătoreşti la momentul intrării în vigoare a noilor coduri. S-a propus, în principal:

- majorarea limitelor speciale ale pedepsei în cazul unora dintre infracţiunile contra patrimoniului care au produs consecinţe deosebit de grave,
- modificarea dispoziţiilor noului Cod de procedură penală care au drept efect crearea unor situaţii suplimentare de incompatibilitate,
- stabilirea compunerii completului care soluţionează contestaţia împotriva încheierilor prin care instanţa dispune asupra măsurilor preventive în cursul judecăţii, alături de clarificarea unor dispoziţii legale în scopul asigurării unei practici unitare.

Direcţia Naţională Anticorupţie a subiniat de asemenea din vreme situaţiile în care există un risc major ca eficienţa investigaţiilor în cauzele de corupţie să fie semnificativ diminuată. De exemplu:

1. Intrarea în vigoare a noului Cod penal în forma actuală ar înlătura răspunderea penală a unor persoane acuzate de săvârşirea infracţiunii de înşelăciune care a produs consecinţe deosebit de grave. Faptele sancţionate în prezent cu închisoare de la 10 la 20 de ani, iar în noua reglementare vor fi pedepsite cu închisoare de la unu la 5 ani, astfel încât termenul de prescripţie a răspunderii penale se va reduce de la 15 la 5 ani.

Având în vedere că multe înşelăciuni comise în dauna statului, precum cele săvârşite cu ocazia reconstituirii dreptului de proprietate, sunt identificate după mulţi ani de la săvârşire, prevederea din Noul Cod penal va împiedica tragerea la răspundere a autorilor unor asemenea fapte. Aplicarea normelor de drept penal se face în considerarea principiului legii mai favorabile, astfel încât intrarea în vigoare a textului în această formă chiar pentru o singură zi va determina încetarea procesului penal în cauze având acest obiect.

Din estimările Direcţiei Naţionale Anticorupţie, 12 cauze aflate pe rolul instanţelor sunt în situaţia de a fi închise în cursul anului 2014, iar 23 în cursul anului 2015, ca urmare a micşorării limitelor de pedeapsă reglementate de noul cod. Totodată, în 64 de cauze aflate în curs de urmărire penală la Direcţia Naţională Anticorupţie urmează să se împlinească termenul de prescripţie a răspunderii penale din acelaşi motiv. Totodată, persoanele condamnate definitiv pentru infracţiuni de înşelăciune cu consecinţe deosebit de grave vor beneficia de aplicarea legii mai favorabile şi de reducerea obligatorie a pedepsei la 5 ani de închisoare.

2. Dispoziţiile referitoare la efectuarea urmăririi penale in personam sunt neclare cu privire la momentul la care trebuie să îi fie adusă la cunoştinţă suspectului această calitate, ceea ce ar atrage imposibilitatea folosirii tehnicilor speciale de investigaţie.

Reglementarea a fost criticată de către practicieni întrucât poate fi interpretată în sensul că persoana cercetată devine suspect şi trebuie anunţată în momentul în care există indicii rezonabile că a săvârşit o infracţiune, ceea lipseşte de eficienţă metode de investigaţie precum interceptarea comunicaţiilor sau folosirea investigatorilor sub acoperire.

3. Prevederile noului Cod de procedură penală lipsesc de eficienţă corpul de specialişti care funcţionează în cadrul organelor de urmărire penală, în condiţiile în care rapoartele de constatare întocmite de aceştia nu ar mai avea o valoare probatorie proprie, fiind obligatorie înlocuirea lor cu un raport de expertiză. Astfel, după întocmirea unui raport de constatare este obligatorie efectuarea unei

expertize ori de câte ori concluziile raportului de constatare sunt contestate de către inculpat.

Noua reglementare încalcă principiul constituţional potrivit căruia judecătorul sau procurorul administrează probe numai atunci când sunt necesare pentru aflarea adevărului, instituind obligaţia de a administra proba cu expertiza ori de câte ori un inculpat solicită acest lucru. În acest mod, se creează premisa tergiversării cauzelor complexe, prin administrarea automată a unui mijloc de probă costisitor şi care presupune un timp îndelungat, fără a fi asigurate resurse corespunzătoare în bugetul organelor judiciare.

4. Normele tranzitorii nu cuprind prevederi referitoare la măsurilor de supraveghere autorizate potrivit legii vechi şi care sunt în curs şi nu reglementează situaţia persoanelor împotriva cărora s-a dispus începerea urmăririi penale potrivit vechilor dispoziţii, ceea ce va genera dificultăţi de interpretare în practică.

Lecţia ultimilor ani este că Băsescu şi alţi optimişti greşesc: România încă nu rezistă singură atacurilor împotriva modernizării

Astfel, interceptarea convorbirilor telefonice este înlocuită cu instituţia supravegherii tehnice, iar regimul interceptărilor efectuate până în prezent în raport cu noua instituţie nu este suficient reglementat.

Pentru a evita producerea acestor efecte, DNA şi DIICOT au formulat o serie de propuneri, pe care le-au înaintat Ministerului Justiţiei în cursul lunii noiembrie 2013, în vederea iniţierii unui act normativ care să modifice prevederile care pot să genereze obstacole în combaterea faptelor de corupţie.

Direcţia Naţională Anticorupţie nu a primit un răspuns oficial cu privire la propunerile formulate. De altfel, şi Raportul tehnic privind progresele României în cadrul Mecanismului de Cooperare şi Verificare (M.C.V) al Comisiei Europene, dat publicităţii la data de 22 ianuarie 2014, face referire atât la îngrijorările exprimate de cele două instituții raportat la restricțiile privind noile metode de investigare, cât și la scurtarea perioadei de prescripție a răspunderii penale în procesele aflate în desfășurare.

În privința normelor de drept penal substanțial (de exemplu în privința scăderii drastice a pedepselor la infracțiunile împotriva patrimoniului, inclusiv atunci când se generează prejudicii deosebit de grave, adică de peste jumătate de milion de euro) pierderile generate de intrarea în vigoare a codurilor sunt ireparabile. În toate dosarele care privesc infracțiuni contra patrimoniului săvârșite până la această dată urmează să se aplice cu prioritate legea penală mai favorabilă care este în acest caz cea din noul cod penal.

În funcție de limitele de pedeapsă se calculează și termenele de prescripție urmând ca unele dosare care privesc infracțiuni care au generat pagube însemnate să se închidă înainte ca instanțele să poată lua o decizie definitivă cu privire la inculpați. În privința normelor de drept procedural (cum ar fi cele legate de interceptarea comunicațiilor) eventualele amendamente viitoare pot rezolva cel puțin parțial problemele care se întâlnesc în practică, rămânând ca instanțele să aprecieze cu privire la impactul pe care eventualele norme noi îl au asupra dosarelor în curs.

Concluzie

Lecția ultimilor ani este că România nu rezistă singură atunci când e vorba despre atacuri împotriva statului de drept. Fragilitatea transformărilor democratice din ultimii ani face ca fără

implicarea partenerilor externi deciziile interne să rămână profund dependente de interesele personale ale politicienilor, iar opiniile celor care nu fac parte din cercul restrâns al decidenților politici să nu conteaze în procesul de luare a deciziei, chiar dacă sunt bine fundamentate și explicate. Și în vara lui 2012 și în "marțea neagră" poziționarea publică tranșantă a ambasadelor și a Comisiei Europene a creat premisele rezolvării situațiilor de criză. Când partenerii externi au fost mai puțin incisivi, așa cum a fost cazul intrării în vigoare a noilor Coduri la 1 februarie 2014, Guvernul nu a mai reacționat nici la solicitările venite dinspre sistemul judiciar, nici la cele venite dinspre Președinție sau dinspre societatea civilă.

Concluzia este că dacă nu vrem să pierdem tot ce s-a câștigat în acești ultimi ani în privința statului de drept avem nevoie organică de Occident, cel puţin intermitent, în momente de criză. Pentru e cazul să diversificăm portofoliul de instrumente de reacție la derapaje. În cadrul Uniunii Europene îndeplinirea criteriilor politice – care includ și democrația și statul de drept – a fost considerată o chestiune de la sine înțeleasă. În cadrul extinderilor succesive spre Est verificarea îndeplinirii acestor criterii a fost considerată ani de-a rândul o formalitate citită mai degrabă într-o cheie politică, decât în una tehnică. Cu fiecare extindere în parte UE a învățat câte ceva despre importanța acestor ingrediente în alcătuirea internă a statelor candidate din perspectiva transformării lor în state membre care să împărtășească într-adevăr valorile care stau la baza Uniunii.

Astăzi în negocierile de aderare la Uniunea Europeană elemente esențiale care țin de funcționarea statului de drept – cum ar fi reformarea sistemelor judiciare, lupta împotriva corupției și a criminalității organizate – sunt așezate încă de la început pe agenda. Și pentru că lecția ultimelor extinderi a fost că după aderare noile state membre tind să revină la vechile practici pentru că presiunea pre-aderare dispare brusc în ultimii ani se discută intens despre instituirea unor standarde aplicabile tuturor statelor membre UE în domenii sensibile cum ar fi anticorupția și despre construcția unor mecanisme de reacție rapidă atunci când apar derapaje majore.

Pentru prima dată în februarie 2014 Comisia Europeană lansează un **raport privind corupția în toate statele membre UE**. Acesta ar urma să fie primul dintr-o serie de rapoarte publicate o dată la doi ani care să analizeze felul în care problema corupției este rezolvată în fiecare țară în parte. Ceea ce contează nu este identitatea instrumentelor utilizate în prevenirea și combaterea corupției, ci eficiența folosirii lor şi rezultatele obținute.

În paralel cu această abordare tehnică se discută din ce în ce mai serios în cadrul UE despre instituirea unui mecanism de reacție rapidă în cazul în care principiile statului de drept sunt încălcate într-un stat membru. Interzicerea dreptului de vot nu a fost și nu este un instrument suficient pentru temperarea tendințelor periculoase pe care unii lideri europeni le-au arătat în ultimii ani. Un nou mecanism ar trebui să permită luarea în considerare a îngrijorărilor exprimate de societatea civilă și de cetățenii statelor membre și să asigure aplicarea unor sancțiuni care să ducă la eliminarea amenințărilor la adresa statului de drept, punând aceste sancţiuni mai vizibil în sarcina celor direct vinovaţi de derapaje şi prevenind astfel disiparea răspunderii şi blamarea unor state şi societăţi ca întreg.

3. Costurile opţiunii non-Occident

3.1. Există alternativă economică mai bună la Occident? Integrarea comercială şi investiţională cu Vestul ne-a sărăcit, sau dimpotrivă?

În vreme ce entuziasmul integrării în UE s-a cam spulberat din cauza crizei care a acoperit aproape toată perioada post-aderare, politicienii populiști oferă publicului gură-cască un nou "model" social și economic: abandonarea tăcută a Occidentului și găsirea unor soluții "alternative", precum relațiile mai strânse cu China sau Rusia, care să aducă investiții și să umple miraculos buzunarele unei populații sărăcite, în caz că Occidentul ne părăsește, exasperat. Că nu e un scenariu fantezist, o arată evoluţiile schiţate de guvernul Orban în Ungaria vecină.

În realitate, avem aici de-a face cu o falsă dilemă: UE și SUA nu ne împiedică nici acum să atragem investiții din Rusia sau China, în aceleași condiții în care joacă pe piaţă și companiile europene sau americane. Opțiunea pe care o prezintă politicienii – "dacă nu ne vrea Occidentul, atunci ne vrea Orientul" și "n-avem nevoie să ne vindem țara UE sau SUA" – e doar o escamotare pentru public a consecințelor dezastruoase pe care le-ar avea încălcarea regulilor statului de drept, explozia corupției și eliminarea anticorpilor din justiție, un risc real anul acesta din cauza marilor dosare de corupție ajunse la scadență. Regulile pe care le impun UE și SUA, ținând de continuarea luptei anticorupție, sunt în beneficiul nostru, nu al lor. Renunțarea la direcția occidentală cu tot ce presupune ea – adică nu în viziunea "meniu" pe care o înţeleg unii: noi alegem doar ce vrem din UE, anume fondurile, şi lăsăm în farfurie statul de drept – ar avea consecințe grave, atât economice, printr-un posibil boicot, cât și prin faptul că din abandonarea anticorupției "impuse din afară", principalii pierzători suntem noi, "cei 99%".

Ce ne dorim noi de fapt?

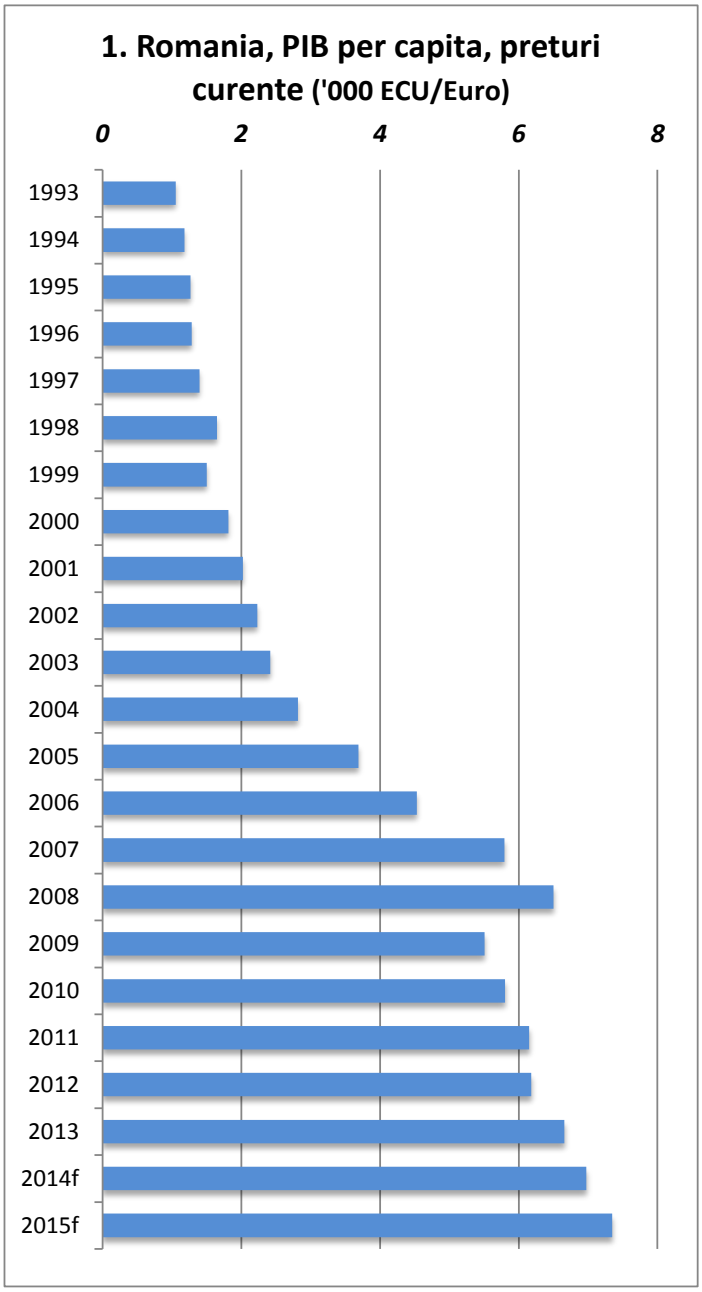
Un sondaj recent[1] arată că aproape jumătate din români (45%) regretă comunismul. Un asemenea rezultat pare să sugereze că românii s-au săturat de o tranziție care nu se mai sfârșește și ar dori mai curând întoarcerea la un regim autoritar și o economie centralizată, pe care și le

[1] http://www.hotnews.ro/stiri-esential-16427626-sondaj-aproape-45-dintre-romani-cred-regimul-comunist-insemnat-lucru-bun-pentru-romania-banatenii-cei-mai-reticenti-fata-comunism-moldovenii-cei-mai-favorabili.htm

amintesc romanțat din tinerețe. De fapt, oamenii sunt parțial dezamăgiți că România nu avansează pe măsura așteptărilor de la începutul unei tranziții dureroase: am ajuns cu chiu, cu vai în UE de şapte ani, dar tot nu trăim ca în Germania. Cu toate acestea, este esențial să nu uităm de unde am pornit în 1989, realmente: de la binecuvântările nesfârșitului stat la coadă, frigului și tăierii de curent; și, că, de fapt, noi ne-am dori ca în anii aceștia să ardem etape de modernizare prin care alte țări au trecut în câteva decenii, un lucru dificil și ambițios, și care va mai dura mulți ani de acum încolo, dar care nu e imposibil.

Lăsând la o parte percepția subiectivă a lui "înainte era mai bine", realitatea e că, în ciuda unei tranziții dureroase în anii '90, standardul nostru de viață s-a îmbunătățit substanțial. De pildă, PIB-ul pe cap de locuitor s-a dublat între 1992 și 2008 (vezi fig. 1), iar numărul de autoturisme a crescut de 3,6 ori între 1990 și azi (după o analiză a Consiliului Concurenței). În București ne apropiem de media europeană la ambii indicatori. Ar fi nedrept să spunem că nu o ducem mai bine decât înainte, când în propriul apartament cu greu se mai poate găsi vreun obiect dinainte de 1989 care să nu fi fost înlocuit între timp cu unul mai modern, mai puțin urât și mai funcțional. Bunurile noastre sunt cumpărate dintr-o piață liberă; înainte de '89, un televizor color cu 100 de canale sau o mobilă de culoarea dorită nu s-ar fi găsit nici cu bani, nici cu pile, nici cu stat la coadă.

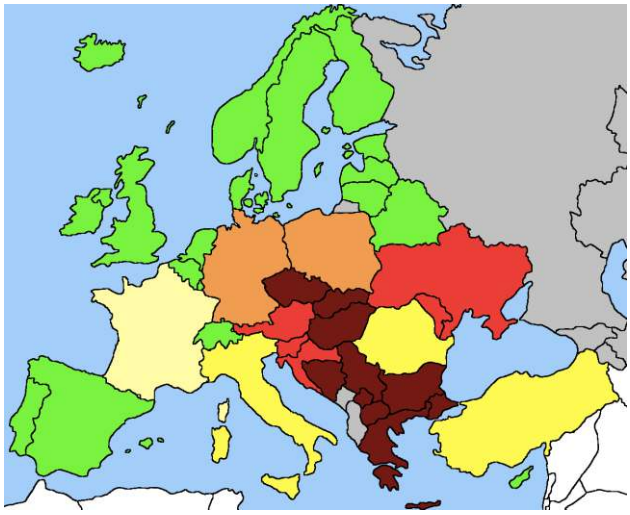
Dar n-am fi ajuns la nivelul relativ de azi de bunăstare dacă n-am fi preluat modelul capitalist liberal al economiilor occidentale, care ne-a dat alegere, economică și politică, a deschis o piață, a atras investiții. La fel, creșterea economică și atingerea unor standarde democratice (cum ar



fi libertatea de exprimare sau pluralismul politic, chiar așa distorsionate și abuzate cum sunt ele la noi) n-ar fi fost posibile dacă ne-am fi izolat și nici dacă ne-am fi îndreptat spre modele autoritare tip Rusia sau China.

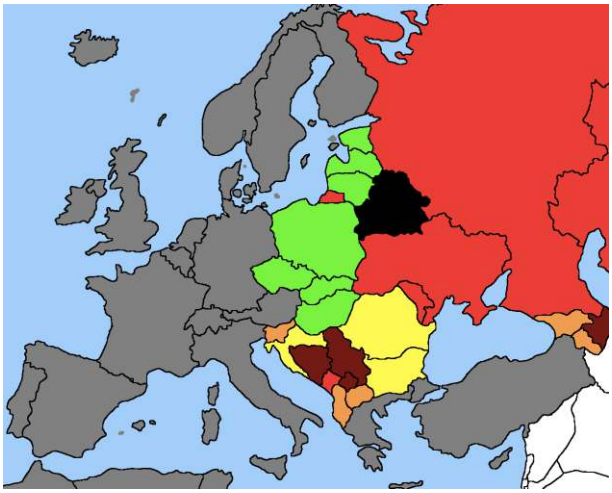
Că există o legătură directă între modelul capitalist și democratic occidental, pe de o parte, și dezvoltare economică, pe de altă parte, o putem observa uitându-ne la țările din jur.

2. Tehnica șantajului, sau puterea de negociere a Gazprom. Criza gazului: culorile indică lipsa gazului în timpul conflictului între Ucraina și Gazprom, 6-20 jan 2009 (roșu închis >75%).



Sursa: DG Energy, 2011

3. Indicatorii de tranziție BERD: privatizări, liberalizări, restructurarea companiilor, politici comerciale și de curs de schimb, politici de concurență. Ţările foarte dependente de Rusia (de pildă, pe gaz) tind să rămână în urmă la reforme structurale. Doar cu voință politică pentru reforme şi ancoraj ferm în vest (Visegrad) tranziția spre economia de piață a fost posibilă rapid



Sursa: (BERD 2012)

Între vecinii noștri, cu cât s-a mers mai repede spre Occident și valorile sale, și cu cât desprinderea de influența estică a fost mai rapidă, cu atât și evoluția economică și democratică a țării respective a fost mai spectaculoasă. Polonia, Cehia, Slovacia, Ungaria, statele baltice, Slovenia, mai angajate pe drumul reformelor și pe tranziția rapidă spre economia de piață, nu au irosit primii şapte ani ai tranziției ca România, Bulgaria sau Albania și au intrat în UE cu trei ani mai devreme decât noi, rămânând și azi cu un avans economic consistent față de noii intrați. În acest timp, Ucraina, Moldova, Caucazul de sud, Serbia, Albania etc. rămân cu decalaje importante faţă de statele dezvoltate și cu probleme majore de funcționare atât a economiei, cât și a statului de drept.

Mai mult, pentru cine a simțit-o pe pielea lui în regiunea noastră, opțiunea Occident vs Rusia e deseori alegerea dintre libertate și șantaj, mai brutal sau mai cu fereală. Occidentul niciodată nu șantajează, nu forțează o țară să-și schimbe prioritățile prin amenințări; Rusia însă amenință cu sancțiuni economice de fiecare dată când cineva din zona pe care o percepe ca fiind "sub influența sa" vrea să-și sporească legăturile cu Occidentul fără permisiune prealabilă (a se vedea povestea Moldovei cu vinurile, Lituaniei cu laptele, Ucrainei și altor țări din Estul Europei cu gazul).

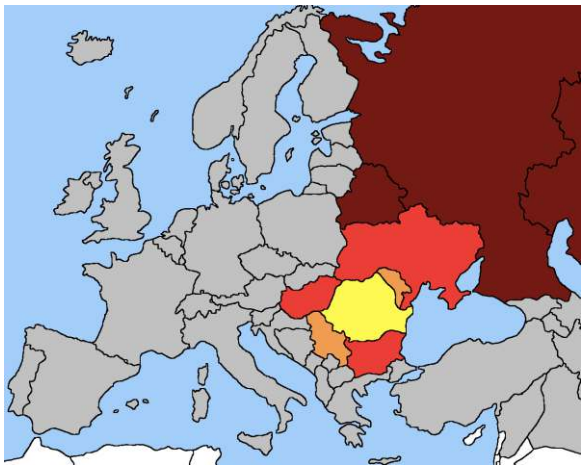
Cu Occidentul, opțiunea de a avea relații economice și politice e consensuală. Vrei să intri în rândul țărilor dezvoltate și democratice și să faci afaceri cu ele, trebuie doar să îndeplinești niște principii, aceleași pentru toată lumea, și care nu se schimbă în timp (de pildă, respectarea drepturilor omului, minime standarde economice, reciprocitate în relațiile comerciale). Când am negociat să intrăm în UE, a fost că am vrut noi și a

fost în beneficiul nostru să aderăm la un set de principii democratice și la economie și circulație liberă; nu ne-a strâns nimeni cu ușa, amenințându-ne că altminteri ne ține în frig. "Condiționalitățile" negociate cu UE înainte de aderare nu sunt în "beneficiul Uniunii" și în "detrimentul nostru", ci, dimpotrivă, sunt angajamente de respectare a unor reguli elementare, democratice, de piață liberă, de stat de drept, din care, în primul rând, publicul iese în câștig.

Tocmai din cauză că este consensuală, liberă, orientarea către Occident nu înseamnă exclusivitate: numai Rusia, în regiunea asta, gândește în termeni de "cine nu este cu mine, este împotriva mea". În calitate de membru UE, nu forțează nimeni guvernul României să nu încheie acorduri, înțelegeri, afaceri și cu state ca Rusia și China sau firme de acolo. Doar că aceste înțelegeri trebuie să fie complementare, nu alternative, și trebuie să respecte regulile la care ne-am angajat, adică, de pildă, fără distorsionarea concurenței care să dezavantajeze firmele europene în piața unică. Nu putem da ajutor de stat unei firme din China, și nici nu putem construi vreun monopol Gazprom în vreun colț din piața unică de energie.

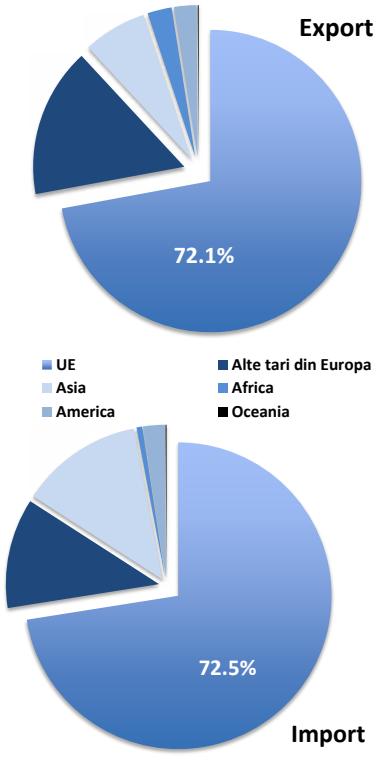
Este evident că am ieșit în câștig din orientarea către Occident, și am fi ieșit și mai bine, dacă n-am fi șovăit până spre sfârșitul anilor '90 cu reforme la jumătate. Azi, România este foarte integrată economic cu Occidentul (vezi figura 4) și economia românească pur și simplu nu ar putea funcționa dacă relațiile comerciale cu țările occidentale ar fi perturbate. Cca. 80% din relațiile comerciale internaționale (importuri și exporturi) sunt cu țări din Occident (UE, SUA, alte țări europene non-membre cu excepția Rusiei) și, în ciuda impresiei generalizate de "invazie de produse din China", datele statistice oficiale

3. Influența rusă în statele din jurul României. Țările din jur beneficiază de împrumuturi rusești; adoptă legislație anti-opoziție pe model rusesc; se fac partenere Gazprom în proiecte anti-europene. România e ancorată momentan în parteneriatul strategic cu SUA (ce include scutul de la Deveselu) și de apartenența la UE, spre deosebire de Ucraina sau Moldova.



Sursa: http://www.hotnews.ro/stiri-politic-16427962-sindromul-putin-8-tendinte-europa-centrala-est-face-romania.htm

4. Comerţul extern al României



5. Investiţii străine directe în România, stocuri, 2012

Total	**59126**	**100%**
Olanda	13229	22.4%
Austria	10920	18.5%
Germania	6499	11.0%
Franta	5272	8.9%
Italia	2930	5.0%
Cipru	2687	4.5%
Grecia	2529	4.3%
Elveția	2194	3.7%
SUA	1809	3.1%
Luxemburg	1368	2.3%
Spania	1091	1.8%
Belgia	1069	1.8%
Cehia	1025	1.7%
UK	976	1.7%
Ungaria	963	1.6%
Suedia	450	0.8%
Irlanda	408	0.7%
Turcia	371	0.6%
Liban	335	0.6%
Danemarca	262	0.4%
Norvegia	251	0.4%
Gibraltar	249	0.4%
Polonia	242	0.4%
I-le Virgine UK	229	0.4%
Portugalia	195	0.3%
Japonia	177	0.3%
BERD	165	0.3%
Israel	123	0.2%
Finlanda	116	0.2%
Alte țări	992	1.7%

Sursa: BNR, 2013

arată că doar 13% din importuri (și 7% din exporturi) sunt cu Asia.

Mai mult decât atât, e importantă și structura exporturilor: cel al României către UE este mai sofisticat industrial decât exporturile noastre în general. Asta, că tot se plângea publicul că exportăm prea multe minerale și materii prime neprelucrate, cu valoare adăugată mică; dacă așa o fi, nu cu UE ieșim în pierdere la acest capitol. Dacă în medie (conform Eurostat) cca 50% din exporturile noastre totale sunt produse manufacturate, echipamente, utilaje, mașini de transport, în relația cu UE ponderea acestor bunuri variază între 70-74%.

Cu alte cuvinte, cazul României infirmă spectaculos ideile naiv-spontane sau pe cele mai elaborate, bazate pe teoriile dependenţei (tip hegemon-periferie) cum că integrarea comercială cu state sau regiuni avansate economic te "încuie" într-o structură defavorabilă de producţie ieftină, adică în subdezvoltare. In realitate, s-a întâmplat exact opusul.

Deschiderea granițelor Occidentului pentru libera circulație a forței de muncă a contribuit și ea enorm la creșterea nivelului de bunăstare și la deschiderea țării către valorile occidentale. Se estimează că există aproape 3 milioane de români care lucrează în Occident, păstrează legătura cu familia și trimit bani acasă: înainte de criză, în 2008, sumele din astfel de transferuri depășeau 5 miliarde euro pe an, din care 70% numai din Spania și Italia (criza a înjumătățit sumele, dar ele reprezintă în continuare o sursă importantă de acoperire a deficitului de cont curent). Acești oameni aduc în țară nu doar bani, ci și idei şi atitudini noi.

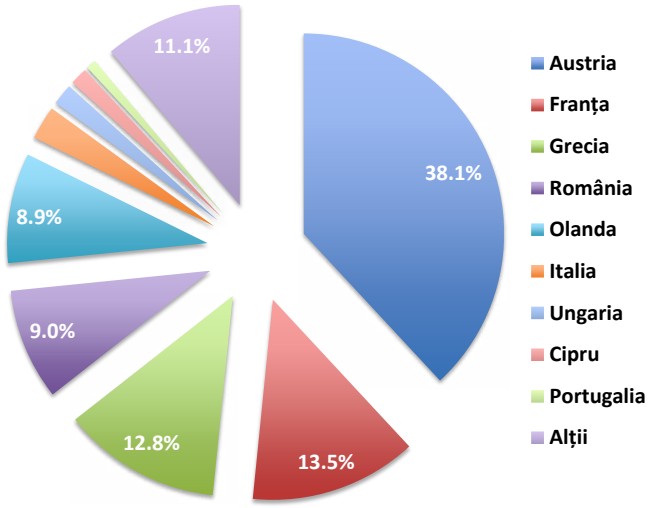
În ceea ce privește investițiile străine directe, din soldul de cca 60 miliarde de euro de la sfârșitul lui 2012, peste 98% (!) sunt investiții din țări occidentale (fig 5). Nici Rusia, nici

China nu se găsesc în primele 30 de țări de origine pentru investițiile străine în România, deși nu le-a oprit nimeni să investească până acum, dacă doreau. În loc de asta, plutonul e condus detașat de Olanda, care, culmea, se întâmplă să fie principalul adversar al intrării României în Schengen.

Ceea ce spune multe: cu siguranță că, economic, Olanda (cu aproape un sfert din totalul investițiilor străine directe din România) ar avea tot interesul pentru propriile sale firme să intrăm odată în Schengen; dar îndeplinirea standardelor de stat de drept este o chestiune atât de importantă pentru clubul select al statelor membre, încât merită costurile non-integrării în Schengen pe care le suportă propriile firme. La fel, Germania și Franța, alte două oponente ale integrării României în Schengen, sunt și ele în top 5 investitori străini. Cu alte cuvinte, viziunea mercantilist-îngustă, conform căreia lumea occidentală se conduce doar după interese materiale meschine, se infirmă şi în această privinţă.

Companiile occidentale serioase (fie ele mari sau IMM-uri) vin însă nu doar cu bani, ci și cu o practică diferită de a face afaceri, cu reguli de guvernanță corporativă; în calitate de *outsider*-i, de noi intrați în piață și mai puțin conectați, pot chiar strica regulile jocului pentru șmecherii locali, cărora le fac concurență și contribuie la curățarea mediului de afaceri autohton. Astfel, în anumite sectoare, de pildă, sectoarele avansate tehnologic sau sectorul financiar-bancar, în structura acționariatului, majoritari sunt investitorii străini; dacă aceștia funcționează în condiții concurențiale, fără relații speciale cu statul, devine în interesul lor să se întărească și reglementatorii, pentru reguli egale pentru toată lumea, și sectorul începe să funcționeze

6. Structura acționariatului în sistemul bancar



Sursa: BNR, FMI, 2013

sustenabil, ca în cazul sectorului bancar după anii 2000 (fig 6).

Nu în ultimul rând, aderarea la UE ne-au adus și bani europeni pentru infrastructură și recuperarea decalajelor, granturi UE sau împrumuturi avantajoase de la BERD și BEI – chiar dacă nu i-am cheltuit cum trebuie. Deși s-au absorbit abia 12% din fondurile europene până în 2013, iar împrumuturile de la donori internaționali abia s-au putut cheltui parțial cu întârzieri de câțiva ani, niște rezultate se văd: de pildă, din cei 500 de kilometri de autostradă pe care de bine, de rău, îi avem în sfârșit, peste 90% s-au (re)construit din acești bani, nu de la bugetul nostru, lucrându-se cât de cât după reguli europene.

La fel, faptul că am respectat niște proceduri de bună guvernare fiscală și de minime reforme administrative, în acord cu donori internaționali (UE, FMI, Banca Mondială), a ținut banii băncilor în țară și a dat șansa guvernului să se împrumute ieftin și pentru un deficit mai mic, evitându-se derapaje macroeconomice majore în timpul crizei; pe scurt, s-a evitat falimentul sistemic.

Ce ni se cere?

Pe scurt, partenerii noştri occidentali cer lucruri care sunt, fără excepție, în primul rând în beneficiul nostru: corupții să nu ne fure banii, nici pe ai noștri, nici pe ai donorilor occidentali; echilibrele macro să respecte aritmetica, adică să nu explodeze vreun deficit, inflație, șomaj mai încolo; piețele să funcționeze după reguli obiective, nediscriminatorii, transparente; iar statul să-și întărească instituțiile care asigură că regulile acestea se respectă și după ce nu mai stă Vestul cu nuiaua pe noi.

Absolut toate aceste reguli sunt în beneficiul cetăţeanului român, nu al "Vestului"; prin asta nu ne vindem țara unor interese obscure antinaționale. Sunt în interesul nostru și lovesc uneoi dur în interesele personale sau de grup ale politicienilor. Ca urmare, aceştia vor să ne convingă, de fapt, că protejarea propriilor clienţi şi promovarea a tot felul de idei heterodoxe sunt acte de patriotism demnitate națională.

Cu toate acestea, nu sunt foarte credibili. Un raport abia publicat al Comisiei Europene privind corupția în toate cele 28 de state membre aduce niște date interesante despre preocuparea populației și companiilor pentru corupție, care arată că fenomenul este important pentru public. In România, 93% (față de 76% media UE) consideră că în țară corupția e larg răspândită; 42% (26% media UE) afirmă că au fost afectați de corupție în viața de zi cu zi; 82% (73% media UE) consideră că mita e calea cea mai simplă de a avea acces la servicii publice; 25% (4% media UE) afirmă că li s-a cerut mită.

Aceeași percepție există și la companii: 81% (73% UE) văd corupția ca pe un obstacol în calea concurenței; 65% (43% în UE) consideră că în companiile în care lucrează corupția este o problemă;

Studiu de caz: dl. X din Finlanda

Dl. X este reprezentantul unei firme finlandeze care analizează dacă să facă investiții în România, într-un domeniu în care există cerere și oportunități bune de afaceri. Observă piaţa locală de circa şapte ani, imediat după aderarea României, fără a se hotărî să facă investiția. Motivul pentru care nu riscă este că reglementările i se par haotice: se schimbă mult prea des Codul Fiscal, legislația muncii, dar și reglementările din sectorul în care e interesat, iar corupția din sectorul public e incompatibilă cu modul în care concepe el lumea. În vara lui 2012 a urnărit cu stupoare puciul parlamentar din România şi, ca atare, în septembrie s-a hotărât să renunțe la România (și Ungaria) dintre piețele potențiale pentru afacerea sa, din motive legate de nesiguranța privind sistemul de justiție / democrație / risc de derapaj populist-naționalist din cele două țări.

64% (41% în UE) văd clientelismul și nepotismul ca probleme în propriile companii[2].

Costurile desprinderii de Occident

Ca urmare, costurile luptei anti-anticorupție, chiar în spatele pretextului de a prefera Rusia și China Occidentului, pot fi uriașe. Pe de o parte, România nu poate fi abandonată ușor, din cauza intereselor strategice americane și a riscului de contagiune în țări crezute până de curând democratice, dar care se dovedesc vulnerabile (Ungaria, Bulgaria, Grecia).

Există riscul ca derapajele politice majore – tendințe autoritariste și iresponsabilitate fiscală – să se extindă în toată regiunea. Chiar în condițiile în care Occidentul are și alte

[2] http://media.hotnews.ro/media_server1/document-2014-02-3-16536718-0-anexa.pdf

probleme decât România (Siria, Ucraina, alegeri europene, alunecarea Ungariei pe panta dictaturii, deteriorarea democrației în Bulgaria etc.) nu va trece cu vederea abaterile din România atât de ușor, tocmai din cauza instabilității din zonă, pentru care nimeni nu are nevoie de o problemă în plus. Există multe sancțiuni și instrumente pe care UE le-ar putea folosi, la o adică, deși ele nu sunt formalizate în documente, dincolo de greu-aplicabila "opțiune nucleară" a suspendării votului României din Consiliu, despre care puțină lume știe exact ce înseamnă și ce efecte are. Oricum, nici aceasta n-ar conta prea mult în campaniile electorale naţionale și nici nu va intimida politicienii hotărâți să scape de pușcărie cu orice preț.

Există, însă, alte arme pe care le-ar putea folosi UE: de pildă, tăierea banilor europeni pe motiv de corupție, ca banii contribuabilului european să nu fie irosit, o palmă teribilă în an electoral, dar justificată inclusiv prin slaba calitate a Acordului de Parteneriat respins a treia oară de Comisie (vezi secţiunea următoare a raportului). Fondurile de la UE pentru 2014-2020 nu sunt mici: 22 miliarde de euro în fonduri structurale plus 17,5 miliarde de euro în Politica Agricolă Comună.

Apoi, în cazul în care derapajele se agravează și guvernul nu se ține de promisiuni privind reforma administrației, nu este exclus ca acordul FMI/UE/Banca Mondială să fie rupt, ceea ce ar afecta încrederea cam zdruncinată a investitorilor străini. Acordul, o garanție de 2 miliarde euro de la FMI și 2 miliarde de la UE, contează mai mult pentru credibilitatea pe care o oferă în stabilitatea economică din România: de pildă, băncile străine nu-și retrag finanțarea sucursalelor de aici, principalul sprijin al sistemului bancar, tocmai din cauza acestei încrederi.

Studiu de caz: mitul investiţiilor chinezeşti

Chiar presupunând că toate proiectele anunțate pentru Europa Centrală şi de Est de guvernul chinez s-ar putea realiza, nu ne putem permite abandonarea Occidentului în baza acestor promisiuni. De pildă, în energi, necesarul de investiții estimat este de 30-35 miliarde euro până în 2020, din care chinezii au venit cu propuneri pentru proiecte de 5 miliarde. Statul nu are bani să facă restul. Așadar, ar trebui să ne bazăm tot pe investitori privați, care vor accepta să intre în piață doar dacă percep regulile jocului ca fiind corecte și nediscriminatorii. Dar aceștia nu vor veni să investească în proiect de producție de energie dacă altcineva beneficiază, o dată cu proiectul Tarnița, de controversatul acces preferențial la informații confidențiale privind alte proiecte hidro. La fel, nu vor fi interesați să participe la construcția unei centrale dacă reactoarele 3 și 4 beneficiază de ajutor de stat neverificat de Comisia Europeană, pentru a confirma că nu este excesiv și nu va distorsiona major piața. Desigur, ei ar avea încredere și mai mare dacă între timp ar fi anchetaţi și cei care au beneficiat până acum de relații preferențiale cu statul în sector, împreună cu partenerii politici ai acestora, deoarece pur și simplu nu pot concura de pe aceeași bază cu ei (contracte de „băieți deștepți", scutiri de taxe, contracte avantajoase cu statul etc).

În cel mai rău caz, UE sau statele membre ar putea recurge chiar la închiderea granițelor și restricții pentru lucrătorii români afară, o chestiune cu adevărat devastatoare și care s-ar resimți public instantaneu: dacă Spania și Italia ar aplica o asemenea măsură drastică, am pierde imediat peste 3 miliarde de euro pe an, iar cei 3 milioane de români trimiși acasă, plus familiile lor, și-ar exprima din plin furia la vot (sau cine ştie cum altfel). Asemenea sancțiuni ar lovi din păcate pe moment foarte puternic în economia şi societatea României, însă

ar putea fi adevărata "opțiune nucleară" din mâneca Occidentului, capabilă să ne aducă pe linia de plutire dacă derapajele depășesc orice măsură.

De la un asemenea dezastru nu ne-ar putea scăpa nici măcar cele 8.5 miliarde de euro promise (ne-angajant) de chinezi pentru următorii ani, care ar reprezenta abia 14% din totalul investițiilor occidentale sau transferurile de la lucrătorii din străinătate pe 2-3 ani (vezi textbox).

Pe de altă parte, vestea îmbucurătoare este și aceea că, în ultimii ani, în România s-au mai și consolidat niște instituții și au apărut *stakeholderi* care, deși și-ar dori să evite să se implice sau să iasă public cu critici la adresa guvernului, nu mai au alternative. Este în principal situația mediului de business, care începe să-și dea seama că negocierile individuale și șpaga caz cu caz sunt periculoase și nerentabile într-un mediu politic instabil, în care alții sunt marii rechini și joacă în altă ligă. Cu cât derapajele sunt mai grave, cu atât jucătorii cinstiți din mediul de business vor fi mai afectați, pentru că ei produc, de fapt, ceea ce se fură: bani publici.

Anul trecut a fost pentru prima oară când mediul de afaceri s-a manifestat public și tranșant împotriva deciziilor politice care lovesc în instituțiile statului de drept. În decembrie, AmCham a ieșit cu un protest împotriva mai multor acte normative ce încalcă principiile transparenței și consultării, inclusiv modificările la Codul Penal din "marțea neagră". Pentru a controla abaterile de la buna guvernare cu eforturi externe și interne cât mai mici este esențial ca astfel de actori să sancționeze public derapajele, forțând politicienii să se comporte cât de cât responsabil și ajutând și Occidentul să blocheze inițiativele distructive.

Pe scurt, nu avem alternativă reală la opţiunea Vest şi, oricând de greu şi contra-productiv ar fi pentru o parte din clasa politică, trebuie să abandonăm exotismele şi să ne punem pe treabă în cadrele pe care le-am promis Europei. Secţiunea următoare arată cât de mare este distanţa între vorbă şi faptă în această privinţă şi cât de în urmă suntem cu temele pentru perioada 2014-2020.

Studiu de caz: dl. Y din Germania

Dl. Y este cetățean german. A venit în România în 2006, cu misiunea din partea companiei la care lucra să închidă sucursala din România, singura sucursală care mergea pe pierdere în anii dinaintea crizei. Ajuns în București, dl. Y suferă un adevărat "șoc cultural" în primele câteva zile: salariații nu lucrează, chiulesc și își fac treaba prost, sunt toți angajați pe pile, rude, vecini, nași, fini, prieteni, amante, parteneri de alte afaceri, într-un cuvânt, căpușe pe firmă. Dl. Y definește situația drept "corupție" și e pur și simplu șocat de amploarea fenomenului; analizează situația și în câteva zile concediază toți angajații. Caută și găsește oameni competenți în piață, îi formează, le spune că stilul lui de conducere e altul decât cel cu care sunt ei obișnuiți, vrea oameni cu inițiativă și idei de afaceri.

În cei câțiva ani de când este aici, dl. Y a reușit să pună pe picioare mai multe afaceri (IMM-uri) în diverse domenii. A învățat românește, i-a învățat pe alții un nou stil de management. Refuză să dea șpagă și le spune și celorlalți din jur, colegi, angajați, funcționari publici, că n-o va face; îi ia ceva mai mult timp să-și rezolve treburile cu statul, dar are răbdare și se rezolvă. Nu și-ar fi imaginat niciodată acum 8 ani că va ajunge în România; primul contact cu orașele cenușii, în construcție, prăfuite și noroioase l-a deprimat; dar azi nu ar mai pleca înapoi. Dl. Y consideră că România este o țară cu un uriaș potențial de afaceri, dar cinstite.

3.2. Dacă suntem interesaţi de banii UE, de ce n-o arătăm?

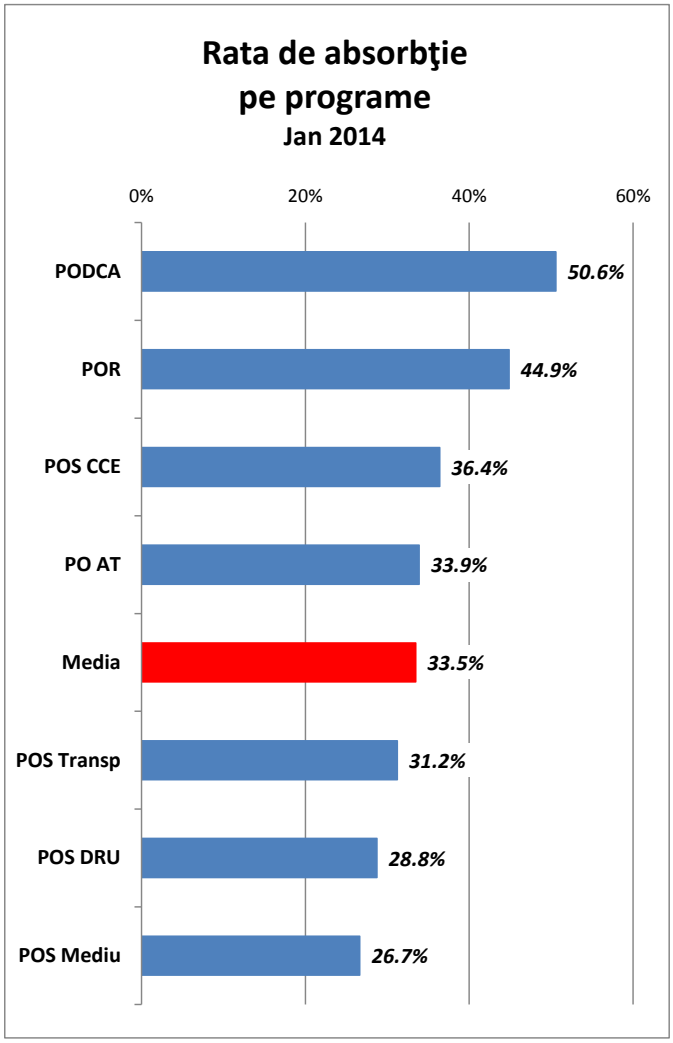
Să lăsăm o clipă discuţia pe gradul de absorbţie. Dar cum pregătim temele pentru perioada 2014-2020?

Catastrofal, indică analiza secţiunii Transporturi din Acordul de Parteneriat trimis de România la Bruxelles

Măsura folosită de regulă pentru a evalua gradul de interes, capacitatea de management şi seriozitatea angajamentului european în noile state membre o reprezintă **capacitatea de absorbţie** de fonduri UE: gradul în care s-au putut executa programele şi proiectele agreate cu UE la începutul unui ciclu bugetar de şapte ani. Desigur că indicatorul e simplist, reducţionist, calitatea guvernării şi "europenizarea" în profunzime a unei ţări fiind chestiuni mult mai complicate.

Cu toate acestea, nu se poate nega faptul că gradul de absorbţie e un "proxy" bun pentru aceste fenomene complexe ce ţin de buna administrare – având şi marele avantaj că este uşor de măsurat. Ca atare, vrem, nu vrem, va fi folosit în continuare, în special în state ca România unde gradul scăzut de absorbţie rămâne o rană deschisă în discursul public, în ciuda riscului evident ca fixaţia pe cheltuirea fondurilor UE să înrădăcineze într-o populaţie oricum cinică ideea meschină că Europa se reduce la bani şi interese.

Din acest punct de vedere, nu-i o noutate că stăm prost, deşi e adevărat că absorbţia s–a accelerat în ultima perioadă: la încheierea teoretică a primilor şapte ani ca membră UE, România a reuşit să cheltuie fix o treime din cât ar fi trebuit, cu restanţe serioase exact pe programele mari de infrastructură



(Transport şi Mediu). Cam tot pe acolo suntem şi cu programul special de asistanţă tehnică (PO AT), ceea ce arată că nici banii donaţi de UE

pentru a-i plăti pe alţii ca să ne ajute să cheltuim grosul fondurilor n-am fost foarte interesaţi să-i folosim. Vina

pentru aceste restanţe aparţine desigur tuturor guvernelor care s-au succedat din 2007 încoace şi nu este foarte interesant să reluăm acum discuţia. Insă pe lângă incompetenţa şi incoerenţele de parcurs, rezultatul prost se datorează în bună măsură şi proastei pregătiri a documentelor strategice şi portofoliului de proiecte, anterior admiterii în UE.

Ceea ce propunem în acest raport este, tocmai de aceea, un exerciţiu care nu s-a mai făcut: **să evaluăm dacă acum stăm mai bine cu temele pentru acasă decât în 2007**, când am avut măcar circumstanţa atenuantă a noului venit. Pentru asta, am decupat din *Acordul de Parteneriat 2014-2020* propus de guvern Comisiei UE în octombrie 2013 secţiunea care se referă la domeniul Transporturi, unul din cele suferinde în ciclul anterior. Logica este una simplă:

- **Acordul de Parteneriat** este documentul strategic ce reprezintă baza alocărilor financiare pentru România în viitorii şapte ani, pe programe şi proiecte majore;
- Încă din iunie 2012 UE ne-a făcut nişte **recomandări** de structură şi conţinut pentru Acord, bazate pe experienţa deja acumulată în relaţia cu România, sector cu sector;
- Ceea ce aveau de făcut ministerele româneşti respective, sub coordonarea celui al Fondurilor Europene, era să răspundă punct cu punct temelor indicate, practic completând rubricile indicate cu priorităţi naţionale şi liste de proiecte "mature şi fezabile", prioritizate, după cum solicita Comisia.

Ceea ce s-a întâmplat, după mai bine de un an de dialog între guvern şi Bruxelles, este că varianta de Acord trimisă de România în octombrie 2013 a reprezentat o dezamăgire pentru toată lumea: un document dezlânat, care nu răspunde întrebărilor puse ci vorbeşte despre lucruri irelevante, cu tradiţionalele pasaje lungi şi descriptive din strategiile româneşti, pe care nu le ceruse nimeni, dar cu foarte puţină analiză şi propuneri concrete din care să reiasă ce anume doresc autorităţile să facă cu fondurile UE, concret: proiecte, termene, stadiu de pregătire al acestora.

Şi cum calitatea unui document nu se poate măsura cu un indicator cantitativ precum gradul de absorbţie, lucrul obiectiv pe care îl putem face aici este să punem alături ce ni s-a cerut şi ce am livrat noi în materie de strategie, după un an şi ceva de sforţări la nivel înalt, pentru ca oricine să-şi poată face o părere proprie şi să scurtăm partea de comentarii. Am selectat un singur sector din motive de claritate şi spaţiu, însă lucrurile nu diferă mult dacă se analizează un alt obiectiv tematic. Ca atare:

- Textbox 1 mai jos cuprinde ceea ce ne-a cerut UE să livrăm pe Obiectivul tematic Transporturi;
- Texbox 2 cuprinde ceea ce am trimis noi în cuprinsul Acordului de Parteneriat – şi, după cum s-a auzit din mai multe surse, am primit îndărăt spre refacere, cu critici apăsate.

Să le comparăm şi să analizăm dacă ce am răspuns noi are vreo legătură cu ceea ce ni s-a cerut de către parteneri.

Textbox 1: Ce ne cere UE pe Transporturi, scurt şi limpede

Obiectiv tematic: promovarea transportului sustenabil şi eliminarea gâtuirilor (bottlenecks) în infrastructura cheie de transport. Recomandări din iunie 2012

Priorităţile de finanţare se traduc în următoarele obiective specifice ce reflectă provocările cu care se confruntă România. Acestea vor fi susţinute cu fonduri (prin Cadrul de Susţinere Comunitar, CSF) având în vedere nivelul scăzut de dezvoltare al reţelelor şi sistemelor de transport în România, urmărindu-se re-echilibrarea între modurile de transport.

1. Dezvoltarea unei reţele de cale ferată de calitate, inversând declinul actual în sector

- Continuarea reabilitării reţelei coridorului de bază şi altor linii identificate, urmărind în special încurajarea transportului de mărfuri la viteze şi standarde adecvate şi realizarea investiţiilor necesare în sistemele de management de trafic de tip european
- Susţinerea restructurării reţelei şi modernizării companiilor de cale ferată, incluzând modernizarea materialului rulant şi îmbunătăţirea accesibilităţii

2. Promovarea unui transport urban durabil

- Intocmirea de planuri de mobilitate urbană sustenabile pentru aglomerările urbane, bazate pe moduri de transport cu emisii scăzute de carbon; investiţii în infrastructură pe şine şi material rulant cu accesibilitate crescută; suport instituţional pentru sisteme de management al transportului local.

3. Suport pentru dezvoltarea reţelei de drumuri TEN_T

- Finalizarea autostrăzilor de pe coridorul principal şi modernizarea altor părţi ale reţelei principale de drumuri la standarde adecvate, corespunzător priorităţilor din Masterplanul Transporturi ce va fi întocmit.

4. Îmbunătăţirea conectivităţii şi mobilităţii regionale

- Legături între reţeaua de drumuri secundare (regionale, judeţene) şi reţeaua TEN-T şi dezvoltarea altor moduri de transport pentru creşterea accesibilităţii în zonele respective.

5. Susţinerea navigaţiei fluviale, în special pe Dunăre, în cooperare cu alte state interesate, precum şi a inter-operabilităţii modurilor de transport

- Dezvoltarea infrastructurii (dane, instalaţii portuare şi legături de transport cu zonele înconjurătoare) pentru a îmbunătăţi conexiunile de transport maritime şi a dezvolta turismul maritim şi costier
- Dezvoltarea de platforme multi-modale

6. Îmbunătăţirea siguranţei rutiere

- Promovarea de mijloace de monitorizare şi cartare, identificarea celor mai problematice "puncte negre" şi realizarea de investiţii în mijloace de prevenţie corespunzătoare.

7. Realizarea de treceri de frontieră şi puncte vamale care asigură un comerţ extern al UE rapid, sigur şi eficient

- La frontiera externă, planurile şi priorităţile naţionale vizând instrumentele de finanţare CSF trebuie să susţină modernizarea infrastructurii, instalaţiilor şi sistemelor vamale de tip UE, ca şi creşterea capacităţii administrative unde este cazul.

Pentru asigurarea performanţei investiţiilor prin CSF sub acest obiectiv tematic, e necesară îndeplinirea condiţionalităţilor ex-ante. In plus, următoarele observaţii trebuie avute în vedere pentru îmbunătăţirea calităţii guvernanţei, eficienţei şi calităţii prestaţiilor:

- E nevoie de un portofoliu matur şi realist de proiecte şi trebuie acordată atenţie etapelor de operare şi întreţinere, incluzând aici relizarea strategiilor de întreţinere şi alocarea de resurse materiale şi umane adecvate în acest scop. Proiectele propuse trebuie selectate în funcţie de durabilitatea lor faţă de factorii climatici.
- Agenţiile care gestionează drumurile şi căile ferate trebuie restructurate şi întărite, acordând managerilor de proiecte mai multă răspundere şi control asupra resurselor; trebuie asigurată sustenabilitatea financiară, în special în sectorul căi ferate.
- Pentru navigaţia internă pe Dunăre trebuie avute în vedere priorităţile identificate împreună cu alte state interesate, în special cu Bulgaria.
- Trebuie remediat deficitul actual de ingineri constructori cu experienţă din piaţa locală a muncii, în special prin măsuri de recalificare.

Textbox 2: Ce am trimis noi pe Transporturi, pe lângă subiect, după un an şi ceva de muncă: opt pagini (pp. 60-68) după versiunea Oct 2013 a Acordului

"Aspecte generale

Deși România, datorită poziției sale geografice, este un nod european important pentru traficul de pasageri și mărfuri, facilitând legăturile dintre Europa Centrală, Marea Neagră și zona Caucaz-Marea Caspică, infrastructura sa de transport este subdezvoltată și puțin modernizată în comparație cu volumul de mărfuri și pasageri care tranzitează teritoriul românesc, aceasta fiind un obstacol major în calea dezvoltării și creșterii sale economice. Deși au avut loc unele investiții majore în infrastructura de transport, acest sector încă prezintă deficiențe de conectivitate pentru fiecare mod de transport, ca urmare a investițiilor întârziate și a ineficienței administrative în întreținerea și operarea infrastructurii…. În plus, Munții Carpați creează bariere naturale care blochează legăturile dintre partea de centru-vest și cea de sud-est, limitând punctele de acces dintre regiuni. De asemenea, fluviul Dunărea desparte sud-estul de restul țării."

După aceste pasaje ce puteau fi luate din documentele de acum zece ani, sau de peste zece ani, pentru că geografia nu se schimbă, este citată în chenar gros recomandarea specifică de ţară pe care ne-a făcut-o UE:

"Recomandare specifică de țară 2013: un plan cuprinzător pe termen lung în domeniul Transporturilor"

Fără legătură şi fără să se eplice de ce acest Masterplan nu e încă gata, se trece la o secţiune intitulată *Analiză* dar care e mai mult o descriere narativă presărată cu cifre a diverselor aspecte ale activităţii de transport în România, întinsă pe următoarele cinci pagini. Documentul e împărţit pe sub-capitole după modurile de transport; redăm mai jos pasaje pentru a vă face o idee.

"Transportul rutier

Transportul rutier deține o cotă de piață importantă pentru transporturile de mărfuri și persoane. Deși în ultimii ani s-au făcut investiții semnificative, rețeaua națională de drumuri are o capacitate insuficientă în comparație cu traficul existent, astfel încât circulația persoanelor și mărfurilor este relativ lentă și ineficientă. Acesta este un obstacol semnificativ în calea dezvoltării regionale și atragerii de investiții. În 2012, rețeaua națională de drumuri a României cuprindea 84.185 km, dintre care 16.887 km de drumuri naționale, 550 km de autostrăzi, iar restul drumuri județene și comunale. Lungimea autostrăzilor a fost calculată prin adunarea secțiunilor diferitelor autostrăzi, legătura dintre frontiera româno-maghiară și Constanța nefiind încă finalizată. Rețeaua națională de drumuri, inclusiv variantele de ocolire și legăturile cu TEN-T, nu se află într-o stare bună și trebuie să fie dezvoltate și modernizate. Rețeaua TEN-T are 5.091 km, dintre care 2.518 km în rețeaua centrală. În perioada 2007-2012 s-au construit 258 km de autostradă în rețeaua centrală și 42 km în rețeaua extinsă și s-au reabilitat/modernizat 703 km de drumuri naționale. Drumurile județene și comunale reprezintă aproximativ 80% din totalul rețelei naționale de drumuri românești…. etc. Infrastructura vămilor are un impact important asupra fluxurilor comerciale externe, îmbunătățirea acesteia ducând la facilitarea comerțului și, astfel, la creștere economică. Importurile în perioada 2011-2014 au o medie de creștere de 3,9% și, în aceeași perioadă, exporturile înregistrează o medie a creșterii de 0,8%. Chiar dacă în ultimii ani resursele financiare semnificative alocate ar fi trebuit să ofere siguranță și securitate la granița externă a UE, modernizarea vămilor și a punctelor de frontieră românești este necesară, în continuare, pentru atingerea unui echilibru adecvat între două obiective esențiale ale vămilor: facilitarea comerțului și controlul legal.

Transportul feroviar

Tranziția spre un sistem de transport mai sustenabil este blocată de lipsa de fiabilitate și nivelul slab al serviciilor de transport feroviar românești. În 2012, rețeaua națională de căi ferate cuprindea 15.871 km interoperabili și 4.206 km non-interoperabili, mai puțin decât în anul precedent, și prezenta o medie națională de 45,2 la 1 000 km2. 23,6% din totalul de căi ferate se află în rețeaua centrală TEN-T, iar 44,14% în rețeaua extinsă TEN-T. Rețeaua feroviară este într-un proces continuu de degradare începând din 1990, care, pe lângă materialul feroviar rulant învechit (aproximativ 70%) conduce la creșterea timpului de călătorie…şamd."

… Începând cu 2011, rețeaua feroviară a fost rațională: după implementarea Acordului de stand-by cu FMI și Comisia Europeană, s-au închis aproximativ 1.000 km. Astfel, s-a atins obiectivul: CFR pune 15 500 km direct la dispoziția operatorilor de căi ferate… Sunt necesare investiții semnificative, în conformitate cu Master Planul General de Transport (MPGT), pentru ca transportul feroviar să poată concura eficient cu cel rutier pe piața interregională a transporturilor de mărfuri și pasageri. Anumite operațiuni pe căile ferate sunt ineficiente și trebuie să fie restructurate pentru a crește eficiența sectorului.

Siguranța traficului

Transportul rutier este principalul mijloc de transport pentru mărfuri și persoane în România, chiar dacă este mai poluant decât celelalte mijloace de transport și deși cauzează un număr mare de accidente. Prin urmare, este necesară identificarea „punctelor negre", principalele cauze ale accidentelor, și identificarea și implementarea investițiilor preventive pentru creșterea siguranței rutiere. Transportul rutier a crescut de la 1 milion de vehicule în 1990 la 5,42 de milioane la sfârșitul anului 2010. Numărul victimelor accidentelor rutiere în țările europene (fără a include România) scade cu 2,93% anual. Până în 2003, numărul victimelor accidentelor rutiere în România a rămas sub media celorlalte țări din UE. Dar România a depășit media tuturor celorlalte țări UE în privința ratei victimelor după 2004. Începând din 2009, … etc"

"Scăderea numărului de accidente în sectorul rutier și în cel feroviar ar putea avea loc în urma unor investiții adecvate în semnalizare, trecerile la nivel cu calea ferată și construirea de autostrăzi și variante de ocolire, precum și prin îmbunătățirea conștientizării populației pentru a respecta regulile de circulație.

Transportul pe apă

Sectorul canalelor navigabile și porturilor constă în portul Constanța, fluviul Dunărea și canalele care leagă Dunărea de Marea Neagră. Principalul canal este Canalul Dunăre – Marea Neagră dintre Cernavodă și portul Constanța, o secțiune conectând Poarta Albă de Midia Năvodari. Începând cu 2009, traficul din portul Constanța crește constant, deși rata creșterii s-a redus în ultimii ani. Constanța deservește atât România, cât și țările învecinate prin rețeaua sa feroviară și fluviul Dunărea. Mai mult, canalele care leagă Dunărea de Marea Neagră sunt o rută importantă pentru circulația mărfurilor…"

În contextul dezvoltării viitoare a piețelor de export pentru produse agricole și alte mărfuri în vrac, Dunărea reprezintă o oportunitate importantă pentru a conecta țara la piețele europene și a reduce presiunea asupra transportului rutier, care este mai poluant. Navigația internă pe apă trebuie să fie dezvoltată punându-se accent pe Dunăre și pe porturile maritime, precum și pe modernizarea navigației pe alte ape și canale interne. România și Bulgaria au stabilit o comisie interministerială pentru dezvoltarea sustenabilă a transportului intern pe apă pe secțiunea comună Româno-Bulgară a fluviului, precum și pentru îmbunătățirea legăturilor din regiune.

Intermodalitatea

Potrivit Strategiei de transport intermodal 2020, elaborată în 2011, în România există 26 de terminale feroviare de 10.500 TEU, dintre care 12 nu au activitate. Terminalele utilizate pentru transportul intermodal au echipamente învechite, din 1970-1980, iar clădirile și drumurile de acces nu se află într-o stare adecvată. Prin urmare, nu pot fi exploatate în bune condiții… șamd"

"Dezvoltarea transportului intermodal are potențialul de a relansa transportul de mărfuri în România, de a reduce efectul crizei economice prin stimularea transporturilor comerciale și de a îmbunătăți accesibilitatea beneficiarilor.

Transportul aerian

Serviciile aeriene internaționale dintre principalele orașe din România și nodurile europene joacă un rol important în sprijinirea afacerilor, atragerea investițiilor străine și integrarea economică a României în cadrul UE. Aeroporturile regionale din rețeaua centrală TEN-T au un rol important în creșterea mobilității și conectivității regionale. Modernizarea și dezvoltarea principalelor aeroporturi internaționale și regionale sunt foarte importante pentru îmbunătățirea conectivității și sprijinirea dezvoltării economice a României. Toate aeroporturile regionale se află în regiuni NUTS 2 și au un rol important în dezvoltarea economică a regiunilor și turismului, dar investițiile necesare sunt costisitoare și nu se pot face exclusiv din fondurile aeroporturilor. Aeroporturile din București serviciile pentru pasageri sunt concentrate în prezent în aeroportul Henri Coandă) domină piața, reprezentând 70% din totalul acesteia… etc"

"Pentru a-și îndeplini obligațiile legate de schimbările climatice, România trebuie să adapteze creșterea serviciilor de trafic aerian la necesitățile esențiale ale dezvoltării economice. În acest scop, alternativele trebuie să fie evaluate cu atenție.

Transportul urban

Transportul urban în orașele mari din România este în mare parte învechit și dependent de servicii cu autobuze și microbuze. Reabilitarea și reînnoirea sistemelor de transport urban trebuie să facă parte din obiectivele proiectelor de dezvoltare integrată urbană în câteva orașe mari și să asigure implementarea coordonată în cadrul rețelei centrale UE a proiectelor de infrastructură care au avut o contribuție esențială la eficacitatea sistemului european de transport în ansamblu, potrivit inițiativei emblematice Europa 2020 „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor". Acest fapt va aduce o contribuție considerabilă la îmbunătățirea calității aerului și la eficiența utilizării energiei, dar și la competitivitatea locală…etc"

"Metrorex asigură transportul pentru 20% dintre călătorii care utilizează mijloacele de transport public din București, deși cota sa din rețeaua de transport public este de 4%. În acest sens, este necesară construirea de noi linii de metrou, pentru ca nivelul traficului de suprafață să scadă și pentru ca sistemul de transport urban să fie mai ecologic."

Şi aici se încheie analiza modurilor de transport, de unde ar trebui să reiasă clar ce anume ne-am propus să facem în următorii şapte ani, ca proiecte şi intervenţii majore, în ce ordine şi cam cu ce nivel de resurse investite. Cele două micro-secţiuni de mai jos, redate integral, trebuie să convingă Comisia că am înţeles care au fost problemele de implementare (din care rezultă absorbţia de 31%) şi că am dobândit o experienţă ce ne ajută să le depăşim. Asta e tot:

"Probleme de implementare

Restructurarea agențiilor de implementare (pentru drumuri și căile ferate), îmbunătățirea managementului acestora, capacitățile de monitorizare, procedurile, precum și reorganizarea și dezvoltarea competențelor personalului sunt, de asemenea, sarcini importante de îndeplinit pentru sprijinirea dezvoltării sectorului transport. Îmbunătățirea capacității de planificare și coordonare trebuie să aibă o orientare națională și regională, pentru promovarea potențialului socioeconomic al regiunilor și pentru îmbunătățirea accesibilității și conectivității. Ministerul Transporturilor și CNCFR/CNADNR și vor stabili indicatori de performanță pentru manageri, detalii pentru reducerea costurilor și a tarifelor, precum și alte sarcini importante pentru a eficientiza companiile. Modelele de contracte de performanță pentru CFR și CNADNR au fost furnizate de Banca Mondială la 19.04.2013 și 12.08.2013, prin contractul de consultanță „Sprijin pentru implementarea unei strategii generale în sectorul transport și infrastructură". Ministerul Transporturilor și Departamentul pentru Proiecte de Investiții și Investiții Străine au stabilit de comun acord o dată pentru implementarea contractelor de performanță, nu mai târziu de 01.12.2013, în funcție de finalizarea MPGT, și respectând bugetul de stat pentru 2014.

Experiența dobândită

Pentru dezvoltarea sectorului transport din România s-au alocat 5,7 miliarde EUR pentru perioada 2007-2013, ceea ce reprezintă aproximativ 23% din totalul fondurilor alocate pentru CSNR în România în perioada precizată. Din această sumă, 4,57 miliarde EUR reprezintă sprijin financiar din partea UE, iar cofinanțarea națională se va ridica la aproximativ 1,09 miliarde EUR. Fondurile UE sunt oferite prin Fondul de Coeziune și Fondul European de Dezvoltare Regională. Lipsa unor politici puternice și a unui cadru strategic și lipsa unui plan general pentru transport duc la o rată scăzută a absorbției de fonduri, chiar dacă necesitățile de dezvoltare ale sectorului sunt imense. Proiectele trebuie să prezinte viabilitate economică și financiară, calitatea pregătirii lor trebuie să se îmbunătățească prin studii de fezabilitate mai bune, iar documentele privind evaluările de impact asupra mediului și cele cerute prin procedura SEA trebuie să satisfacă standardele impuse. Mai mult, este necesară creșterea capacității instituționale, să se furnizeze mai mult sprijin profesional și administrativ beneficiarilor, să existe proceduri, contracte și alte documente necesare standardizate. Eliberarea autorizațiilor de către autoritățile locale a întârziat uneori din motive ce nu pot fi controlate de beneficiar, iar unele condiții stipulate de acestea au fost neadecvate. Chiar dacă criza a afectat traficul de mărfuri și pasageri și finanțarea viitoare a infrastructurii, planificarea strategică, programele de investiții și alcătuirea bugetelor trebuie să fie mai bine integrate pentru a avea rezultate mai bune în implementare."

În fine, ultimele două pagini sunt dedicate unei secţiuni cu "nevoile de dezvoltare", care nu diferă mult de cele precedente, fiind o combinaţie de descriere, analiză şi repetare în alte cuvinte a priorităţilor cuprinse deja în documentul redactat de Comisie în 2012, fără detalii despre cum se vor transpune ele în practică.

"Principalele nevoi de dezvoltare

Pentru perioada 2014-2020, dezvoltarea tuturor proiectelor se va baza pe MPGT (Masterplan) care are o viziune pentru dezvoltarea sectorului transport din România până în 2030. De asemenea, în perioada 2014- 2020 se va aloca anual 2% din PIB pentru întreținere și proiecte de investiții în sectorul transport. De asemenea, se va crea o unitate specială în cadrul Ministerului Transporturilor, pentru monitorizarea implementării MPGT. MPGT va fi în concordanță cu planurile regionale de dezvoltare și planurile de mobilitate urbană pentru fiecare dintre cei șapte poli de creștere și Municipiul București, pentru a se asigura necesitățile de conectivitate și promovarea dezvoltării economice.

Legătura rutieră dintre granița de vest și portul Constanța este o prioritate pentru România în perioada 2014-2020, alături de dezvoltarea și modernizarea rețelei naționale de drumuri, inclusiv variantele de ocolire și conexiunile cu rețeaua TEN-T. România are un număr redus de kilometri de autostradă, reprezentând un obstacol în calea accesibilității internaționale și conectivității interregionale, iar rata victimelor și a blocajelor în trafic este ridicată. În plus, drumurile județene și cele comunale trebuie să fie dezvoltate și modernizate pentru îmbunătățirea mobilității regionale și a oportunităților de dezvoltare.

Siguranța rutieră necesită strategii specifice și eforturi speciale pentru a se îmbunătăți. Ambuteiajele de la punctele vamale trebuie să fie înlăturate cu ajutorul unei infrastructuri mai bune. Proiecțiile traficului la vamă arată că acesta va crește și că în acest sector există nevoi de investiții, cum ar fi cele în infrastructură și echipamente, la granițele României și în interiorul țării. La nivel instituțional, capacitatea administrativă trebuie să crească. Așadar, investițiile vor viza scăderea cu 35% a intervalului de timp necesar pentru îndeplinirea formalităților vamale.

Transportul feroviar înregistrează o scădere a cererii de transport de mărfuri și persoane, din cauza vitezei reduse, timpului de călătorie crescut și siguranței și securității limitate a rețelei, ce rezultă din investițiile insuficiente și slaba întreținere. Modernizarea și reabilitarea rețelei feroviare în rețeaua centrală și extinsă TEN-T, modernizarea stațiilor feroviare și modernizarea materialului rulant de cale ferată vor facilita sporirea serviciilor…. Restructurarea principalelor companii feroviare, cum ar fi CFR Marfă, CFR Călători, CFR Infrastructură este crucială, ținând seama de necesitatea de a reduce pierderile și de a avea un sistem de transport feroviar eficient. Astfel, sistemul de transport feroviar va susține mai mult dezvoltarea economică a țării.

O atenție specială se va acorda transportului intern pe apă, Dunării și canalelor sale, care se întind pe 1.075 km de la frontieră la Marea Neagră. Sectorul comun Româno-Bulgar de pe Dunăre și portul Constanța se numără printre cele mai importante nevoi de dezvoltare. Navigația internă nu își atinge nici pe departe potențialul real, în special pe Dunăre, iar transportul intermodal este subdezvoltat. Infrastructura de transport pe apă trebuie să se dezvolte în concordanță cu obiectivele de mediu și să aibă un impact redus asupra rezistenței ecosistemului și biodiversității. De asemenea, investițiile vor respecta obiectivele Strategiei Dunării.

Aeroporturile internaționale și regionale care se pot asocia rețelei TEN-T centrale trebuie să fie dezvoltate și modernizate, inclusiv prin investiții în infrastructura aeriană și siguranța traficului, ținându-se seama de protejarea mediului. Toate aceste investiții vor duce la o mobilitate și conectivitate mai bune între regiunile României și între România și alte state membre (în baza prevederilor finale ale reglementărilor UE 2014-2020).

Transportul urban trebuie să fie reorganizat și modernizat potrivit planurilor urbane de mobilitate, managementul companiilor de transport public trebuie să se îmbunătățească, dată fiind nevoia de reducere a aglomerației. Se va încuraja transportul public ca alternativă viabilă a autovehiculelor, care sunt mai poluante. Municipalitățile trebuie să promoveze sisteme integrate de transport, să reorganizeze rețeaua de transport public cu accent pe rețeaua de metrou, inclusiv achizițiile de material rulant.

Sistemul de gestiune în sectorul transport, în principal agențiile pentru drumuri și căi ferate, trebuie să se îmbunătățească, ținându-se seama de faptul că prevederile contractelor de performanță ale managerilor privați trebuie să ducă la o creștere sustenabilă din punct de vedere financiar a calității infrastructurii și serviciilor. Astfel, indicatorii de performanță din aceste contracte vor monitoriza și vor evalua activitatea agențiilor. Nevoile de dezvoltare identificate sunt conforme cu Master Planul General de Transport, Strategia Sistemului Național de Transport și Planurile de Dezvoltare Regională.

Pornind de la constatările analizei provocărilor în calea dezvoltării și ale analizei SWOT ***principalele necesități de dezvoltare*** *sunt:*

• Îmbunătățirea accesibilității României și a regiunilor și conectivității acestora cu piețele, reducându-se astfel semnificativ obstacolele în calea dezvoltării și diversificării lor, în contextul MPGT;

• Îmbunătățirea sustenabilității sistemului mixt de transport din România și atractivității alternativelor la transportul rutier;

• Îmbunătățirea și modernizarea transportului urban, ținându-se seama de decongestionarea aglomerațiilor urbane."

Răspunderea pentru acest capitol redactat confuz şi sub-standard, ce amestecă trei elemente care trebuiau să fie bine individualizate pentru sectorul transporturi – descrierea problemelor; ce anume se doreşte a fi făcut pentru rezolvarea lor; şi *cum* anume (măsuri, proiecte, prioritizări) – şi conţine numeroase alte erori, nu trebuie căutată doar la Ministerul Fondurilor UE. Probabil că aşa le-a fost şi lor livrat de strategii din Ministerul Transporturilor (şi, mai nou, cel al Marilor Proiecte?). Insă dacă exista o funcţie de coordonare a documentului numit Acord de Parteneriat luată în serios, capitolul nu trebuia să ajungă la Bruxelles în această formă, ce nu justifică deloc perioada de peste un an de zile de muncă şi consultări.

Problema nu este, cum ar putea argumenta guvernanţii[3], că avem în faţă doar un draft în negociere cu Comisia – ei cu priorităţile lor, noi cu ale noastre, şi în final vom cădea la o înţelegere. Problema e că documentul nostru nu pare să reflecte **nici un fel de priorităţi sau vreun plan de acţiune**, ci e doar o înşiruire de intenţii şi date, plină de inexactităţi, plus reformulări ale întrebărilor puse de Comisie (cum se întâmplă atunci când şcolarul care nu ştie lecţia repetă în alte cuvinte întrebarea profesorului, în ideea că asta ar reprezenta un fel de răspuns).

Cam aşa sună când eşti întrebat ce ai de gând să faci pentru a dezvolta platformele inter-modale, iar răspunsul este: *"Dezvoltarea transportului intermodal are potențialul de a relansa transportul de mărfuri în România, de a reduce efectul crizei economice prin stimularea transporturilor comerciale și de a îmbunătăți accesibilitatea beneficiarilor."*

Sau când ţi se spune "*Agenţiile care gestionează drumurile şi căile ferate trebuie restructurate şi întărite, acordând managerilor de proiecte mai multă răspundere şi control asupra resurselor; trebuie asigurată sustenabilitatea financiară, în special în sectorul căi ferate" (Textbox 1)*, iar în loc să arăţi cum şi când faci asta, tu repeţi autist acelaşi lucru, în formulări şi mai vagi, ca în vechile documente de partid: "*Restructurarea agențiilor de implementare (pentru drumuri și căile ferate), îmbunătățirea managementului acestora, capacitățile*

[3] Au şi făcut-o, în cadru privat.

de monitorizare, procedurile, precum și reorganizarea și dezvoltarea competențelor personalului sunt, de asemenea, sarcini importante de îndeplinit pentru sprijinirea dezvoltării sectorului transport."

Dincolo de superficialitatea generală cu care e scrisă, secţiunea Transporturi din Acord are serioase probleme punctuale:

- Majoritatea proiectelor ce vor fi propuse trebuie fundamentate pe acel **Masterplan** (document strategic) al întregului sector – care încă nu există. Deşi atât UE cât şi alţi parteneri externi au solicitat şi sprijinit realizarea acestuia, nu se ştie nici în ce stadiu se află, nici de ce nu e gata.
- In general secţiunile sunt redactate pe tonul "*cutare tip de transport este important şi poate contribui la dezvoltare, … etc*" dar nu reiese de nicăieri **ce anume propune guvernul pentru ciclul bugetar 2014-2020**: proiecte, intervenţii, în ce ordine de realizare, cu ce nivel de resurse estimat?
- **Transportul aerian** ocupă tot atât de mult spaţiu în economia celor opt pagini ca şi celelalte moduri, deşi nu se încadrează ca prioritate eligibilă în documentul trimis de Comisie (vezi Texbox 1). Pare că cine a redactat capitolul nu a citit ce se cerea a fi livrat, ci doar a răspuns automat la circulara tipică de sus ce stă la baza documentelor româneşti multi-sectoriale: daţi repede cu toţii ce aveţi prin sertare, că e urgenţă de la Bruxelles.
- Există pasaje de **umor involuntar** *("toate aeroporturile regionale se află în regiuni NUTS 2…")* care întăresc ideea de mai sus, că s-a redactat superficial. Tehnic vorbind, tot ce există fizic în această ţară – aeroporturi, şosele, păduri, case, oameni – se află într-o regiune NUTS 2 sau alta, deoarece împreună acestea acoperă întreaga suprafaţă a ţării. De apartenenţă instituţională nu poate fi vorba, deoarece regiunile NUTS 2 nu există politico-administrativ, deci nu pot avea proprietăţi.
- Similar, "*municipalitățile trebuie să … reorganizeze rețeaua de transport public cu accent pe metrou*…" pare ori utopic, ori mai curând copiat dintr-un document general, pentru că în România o singură municipalitate are metrou, celelalte fiind prea mici pentru un asemenea mod de transport. Insă nici chiar în Bucureşti municipalitatea nu poate reorganiza mare lucru în ce priveşte metroul atâta timp cât acesta aparţine chiar… Ministerului Transporturilor, prezumtivul autor al acestui capitol. Oare a uitat Ministerul că are metroul în proprietate? Sau intenţionează să-l cedeze municipalităţii? Posibil, dar nu ni se spune, deci nu putem şti.
- Autorii documentului confundă "**transportul urban sustenabil**" (Textbox 1, punctul 2) cu transportul în comun de tip autobuz, microbuz şi tramvai, referindu-se doar la acesta din urmă. In realitate, primul îl cuprinde pe al doilea, dar şi multe altele în plus: ce ni se cere de la Bruxelles este un set de strategii urbane care să acopere întregul management de trafic, cu politica de intrare (sau nu) în diverse zone ale oraşelor, tarife de acces, parcări, promovare de transport alternativ, drumuri ocolitoare pentru localităţi, viziunea pe termen lung a unui trafic sustenabil, etc. Vehiculele de transport în comun sunt doar parte din această poveste mai complicată ce nu ţine doar de Ministere, ci şi de autorităţile locale. Insă dacă

birocratic aceastea nu au fost parte din procesul de redactare, elementele respective fireşte că lipsesc.

- Chiar şi aşa, dacă ne referim numai la mijloacele de transport în comun, **nu e deloc limpede ce anume propun autorităţile române pentru finanţare** în următorii şapte ani. Recitind pasajele din Textbox 2 mai sus, regăsim consideraţii despre beneficiile unor sisteme integrate, a promovării tramvaielor şi metroului, dar lipseşte exact elementul cerut: "ca atare, propunem spre finanţare intervenţiile X, Y şi Z".

De altfel, ultima observaţie este valabilă şi pentru reţelele de drumuri, căi ferate, ape navigabile, etc: în regulă, ştim care sunt problemele, ştim că există diverse nevoi, avem şi tot felul de statistici – **însă ce doriţi acum de la noi, Comisie, stimate guvern român?** Care sunt acele proiecte concrete pe vreţi să le finanţăm?

Hai că le bănuiţi măcar, unele sunt chiar începute, tot noi v-am ajutat să le scrieţi şi data trecută, în 2007, iar apoi să le finanţaţi. Ce mare lucru să le mai înşiraţi o dată într-o listă, fără să bateţi atâta câmpii cu generalităţi inutile? Şi pe deasupra, într-o engleză proastă, că într-un an şi jumătate şi cu 165 mil euro bani de asistenţă tehnică în POS AT, n-aţi putut găsi un corector de text.

Dacă nu vă hotărâţi în al 12-lea ceas să vă puneţi serios pe treabă şi să faceţi o listă de proiecte fezabile (asupra căreia se presupune că aţi consultat şi poporul până la ora asta), discuţia pe Acordul de Parteneriat se va lungi la nesfârşit iar cheltuirea fondurilor va începe cu întârziere chiar mai mare decât data trecută.

4. Eşecul regionalizării

Intărirea nivelurilor administrative intermediare s-a blocat în 2013; e mai bine aşa.

Putem acum reveni la adevăratele priorităţi, care concordă şi cu tendinţele europene, anume consolidarea comunelor şi a municipiilor?

E greu să ne amintim astăzi, la începutul lui 2014, câtă energie şi efort politic s-au consumat în prima parte a anului trecut cu planul de reformă administrativ-teritorială a ţării[4]. Intr-un fel, alături de amendarea Constituţiei, acesta era prezentat la acea vreme ca principalul proiect politic de reformă al noii puteri. S-au organizat caravane de consultare, s-au numit grupuri de lucru consultative, s-au făcut pagini dedicate de web pe care s-au adunat materiale şi rapoarte.

Totul s-a blocat însă când, prin vară, după o jumătate de an de agitaţie, a devenit clar că amendarea Constituţiei e nefezabilă politic, ceea ce a stopat şi proiectul de regionalizare – pentru că noul nivel administrativ nu e prevăzut în legea fundamentală. Din acel moment s-a trecut rapid la planul B: întărirea Consiliilor Judeţene, cu atribuţii, resurse şi active suplimentare, legiferată în noiembrie 2013.

Până în luna iunie 2013 guvernul ne-a explicat că judeţele sunt prea mici pentru dezvoltare şi e nevoie de regiuni; apoi a trecut la întărirea Consiliilor Judeţene

Deşi guvernul a prezentat "judeţizarea" ca o încununare firească a activităţii de până atunci, iniţiativele erau de fapt contradictorii: argumentare în favoarea înfiinţării regiunilor avea la bază exact ideea că judeţele actuale sunt prea mici şi neperformante pentru diverse funcţiuni de amenajare teritorială, coordonare de investiţii, management de reţele de drumuri şi căi ferate locale, etc. Deci, era nevoie de regiuni. Insă brusc, după rateul cu regiunile, logica a fost uitată şi totul s-a întors la 180°: Consiliile Judeţene n-au mai fost mici şi disfuncţionale, ci numai bune de preluat sarcini în plus.

Spre surpriza guvernului, şi acest proiect de descentralizare către un nivel intermediar s-a blocat: a fost declarat neconstituţional, ceea ce a produs oarece derută la vârf. EFOR consideră însă de bun augur că s-a întâmplat aşa: cum am tot repetat anul trecut[5], după cum erau gândite, nici regionalizarea nici întărirea Consiliilor Judeţene n-ar fi făcut decât să perpetueze clientelismul pe verticală înrădăcinat în administraţie. Pur şi simplu, priorităţile de reformă teritorială ale României sunt altele, iar schemele guvernului mergeau atât contra acestora, cât şi contra ctualelor tendinţe observabile în Europa.

[4] Concluziile acestei analize se bazează pe consultările desfăşurate în cadrul proiectului *Reforma administrativă în România – Sondaj deliberativ la nivel local,* realizat cu sprijinul financiar al Fondului pentru Inovare Civică, program finanţat de Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, sponsorizat de Raiffeisen Bank, administrat de Fundaţia pentru Dezvoltarea Societăţii Civile.

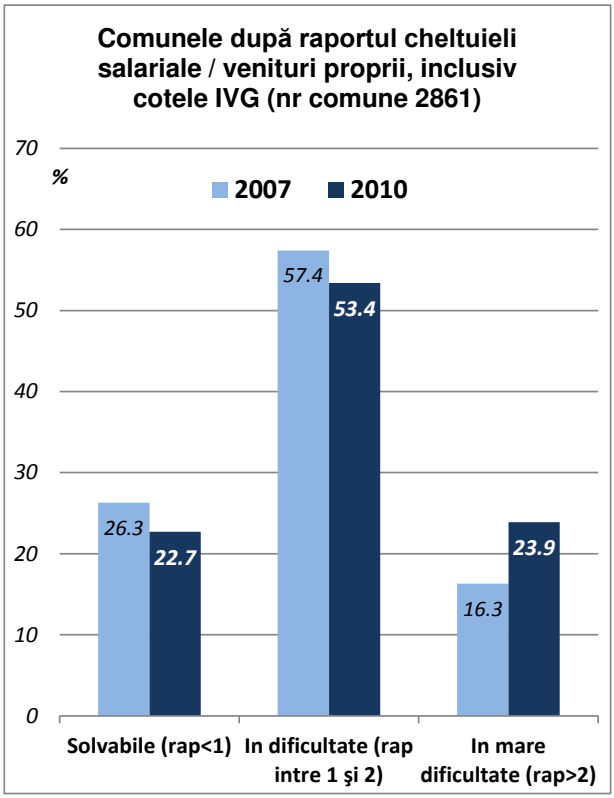
[5] http://expertforum.ro/marea-descentralizare/

Ce face Europa

Constatăm în multe ţări că **unităţile NUTS 3** (echivalente judeţelor) sunt desfiinţate sau amalgamate: Belgia are în studiu reforma acestui nivel; în Italia guvernul a propus în 2010 eliminarea a zece din provincii, considerate prea mici pentru a fi funţionale. În UK (partea engleză) consiliile de comitat sunt reduse progresiv. Iar în Franţa, deşi departamentele au o lungă istorie şi nasc ataşamente identitare, s-au introdus schimbări: consilieri de departament şi regiune vor cumula funcţiile, deschizându-se astfel calea fuziunii în viitor, fie între departamente, fie între departamente şi regiunea din care fac parte. Grecia a înlocuit în 2010 cele 54 de departamente de talie mică cu 13 unităţi mai mari; Suedia a decis să înlocuiască din 2015 cele 20 de comitate cu 6-9 regiuni propriu-zise. Iar Finlanda, care a creat în 2005 regiunea-pilot Kainuu, va extinde structura la scară naţională din 2016.

De asemenea în multe state se discută despre **consolidarea comunelor rurale**, pentru o mai mare eficienţă administrativă. Danemarca este performerul citat în toate studiile, care a împuţinat comunele de 270 la 98; statele baltice au introdus mecanisme financiare de stimulare a fuziunii; Grecia are un plan de reducere a comunelor de la 1034 la 325; UK elimină gradual consiliile locale mici; iar mai aproape de noi, Albania are un program radical de reformă în rural[6].

Programe graduale de reformă în rural au ţările scandinave, Germania, Olanda şi Franţa (ţara cu cele mai multe şi mici comune din UE), ce prevăd stimulente financiare pentru etapa 1 de asociere în furnizarea de servicii, urmând ca în etapa doi, după



nişte ani de rodaj, să se poată ajunge şi la fuziuni punctuale şi voluntare.

În fine, trendul modern în Europa este chiar acesta: încurajarea diverselor forme de **cooperare inter-municipală** (IMC) pe orizontală, fie între unităţi de acelaşi tip care asigură în comun servicii şi reduc astfel costurile (comunele); fie între unităţi de mărimi diferite, unele devenind prestatoare de servicii pentru celelalte (cazul zonelor metropolitane).

Se constată o tendinţă de întărire în legi-cadru a **zonelor metropolitane**, care ies treptat din zodia opţionalului: Finlanda (cooperare obligatorie prin lege în amenajarea teritoriului şi transport în cele şapte aglomerări urbane); Franţa (crearea prin reforma din 2010 a polilor metropolitani şi a proiectului *Grand Paris*); Italia (în 2009 s-au creat 9 zone metropolitane plus *Roma Capitale*); Olanda (statutul *plusregio* devine obligatoriu pentru 8 aglomerări urbane); Polonia (proiect de lege specială pentru 12 oraşe metropolitane).

[6] Prezentat, fals dar eficient politic, drept "cerinţă UE"

Problemele României

Avem cam aceleaşi nevoi ca şi restul Europei, de eficientizare şi mai bună coordonare a funcţiunilor strategice (amenajare teritoriu, planuri coerente de investiţii, dezvoltare economică), însă noi am mers exact în răspăr faţă de celelalte ţări:

- Am permis înfiinţarea de comune noi, astfel încât avem azi cu 235 mai multe primării decât ne lăsase Ceauşescu în 1989;
- Ne-am urbanizat "din pix", transformând comune în oraşe şi oraşe în municipii, deşi în ele nu s-a schimbat nimic real (în afară de scăderea populaţiei); Vasluiul are azi mai multe municipii decât Timişul sau Prahova;
- Am lăsat în lege exact aceleaşi obligaţii şi unei comune mici, şi unui municipiu mare, deşi primele nu au nici pe departe resurse pentru a funcţiona;
- Ca atare, mediul rural (dar şi oraşele mici) trăieşte mai mult din transferuri discreţionare de sus, deci e pradă sigură pentru clientelizare politică: doar un sfert din comunele româneşti îşi acoperă cheltuielile salariale cu venituri proprii necondiţionate, iar acest este în scădere (vezi graficul). Cu alte cuvinte, autonomia financiară a comunelor e în scădere;
- Am lăsat cooperarea inter-municipală într-o zonă legislativă incertă, bazată în principal pe voluntariat. Ca atare, nu avem nici asocieri teritoriale puternice, nici zone metropolitane care să poată face mai mult decât mici proiecte simbolice. Când ceva funcţionează (sub formă de ADI sau GAL) este pentru că astfel de asocieri contractuale de comune au fost obligatorii pentru a obţine un proiect finanţat de UE.

Ca să ajutăm guvernul să înceapă discutarea acestor teme complicate şi tehnice cu publicul larg, am făcut un rezumat în formă video, aici: http://expertforum.ro/comunele

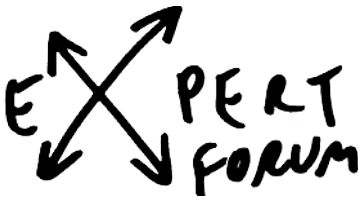
- Consiliile judeţene au îndeplinit prost funcţia de coordonare teritorială a serviciilor. Cel mai bun exemplu e veşnica ceartă între Bucureşti şi comune pentru decontarea curselor RATB suburbane. Dacă nici o asemenea problemă banală nu s-a putut rezolva de ani de zile, ce şansă pot avea proiecte complexe şi scumpe, precum metrou suburban de tip RER (Paris) sau zone industriale operate în comun?

Ce trebuie făcut?

- Planurile de consolidare a baronizării României trebuie **abandonate**; nu contează dacă baronul e regional sau judeţean: necesităţile ţării sunt altele.
- Trebuie avută în vedere o **reducere a numărului de comune**, în special din rândul celor 25% aflate sub 2000 de locuitori şi în zonele cu depopulare rapidă.
- Asta se poate face fără costuri politice mari, prin crearea de **instrumente financiare** stabile şi transparente ce încurajează fuziunile voluntare: "grant de investiţii condiţionat de fuziune".
- Trebuie clarificat şi întărit cadrul legal al **cooperării inter-municipale** şi introduse graduale elemente de obligativitate pe zone / tipuri de comune.
- Similar, trebuie întărit cadrul legal al **zonelor metropolitane**, cu elemente de cooperare obligatorie pe tipuri de funcţiuni (urbanism, transport, mediu) şi posibilitatea municipiilor de a funcţiona ca prestatori în zona adiacentă.

AUTORI

Laura Ştefan
Sorin Ioniţă
Ana Otilia Nuţu
Septimius Pârvu



Aurel Vlaicu 87, apt. 3
Sector 2, Bucureşti
office@expertforum.ro
www.expertforum.ro