



ROMÂNIA

ASPECTE SELECTATE

Martie 2015

Această lucrare pe anumite aspecte selectate în România a fost realizată de o echipă a Fondului Monetar Internațional ca documentație de fond pentru consultarea periodică cu țara membră. Se bazează pe informațiile disponibile la momentul finalizării sale, în data de 10 Martie 2015.

Publicul poate procura exemplare ale acestui raport de la

Fondul Monetar Internațional • Serviciile De Publicare
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefon: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Preț: \$18.00 pe exemplar

Fondul Monetar Internațional
Washington, D.C.



ROMÂNIA

ASPECTE SELECTATE

Martie 2015

Aprobată de
**Departamentul
European**

Realizat de John Ralyea, Vahram Stepanyan, TengTeng Xu (EUR), Ivohasina F. Razafimaheva (DAF), Lucy Qian Liu (SPR), și Georgia Babici (Biroul Reprezentantului Rezident FMI). Tiberiu Scutaru (EUR) a oferit asistență pe linie de cercetare.

TABLA DE MATERII

AVANTAJELE IMPULSIONĂRII CHELTUIELILOR DESTINATE UNOR LUCRĂRI DE INFRASTRUCTURĂ DE CALITATE ÎN ROMÂNIA _____ 4

A. Introducere _____	5
B. Infrastructura—Calitate Slabă _____	5
C. Absorbția Fondurilor Structurale și de Coeziune UE (FSC) _____	7
D. Reforme Recente menite să ridice calitatea investițiilor din sectorul public _____	8
E. Investițiile în infrastructura de calitate poate duce la impulsionarea creșterii _____	9
F. Considerații și Recomandări _____	13
Anexă _____	15
Referințe _____	16

ÎNTEPRINDERILE DE STAT DIN ROMÂNIA: PROVOCĂRI ȘI PRIORITĂȚI DE REFORMĂ _____ 18

A. O prezentare a ÎS în economia românească _____	18
B. Performanțele Întreprinderilor de Stat _____	20
C. Motivele Slabelor Performanțe _____	23
D. Impactul Reformelor Implementate _____	24
E. Alte Priorități de Reformă _____	26
Referințe _____	31

CASETE

1. Performanțele Companiei Feroviare de Stat CFR Marfă _____	28
2. Detalii privind Arieratele _____	29
3. Oltchim și Hidroelectrica: Povestea a două cazuri de insolvență _____	30

PERFORMANȚELE LA EXPORT ȘI COMPETITIVITATEA PE PLAN EXTERN	32
A. Introducere	32
B. Performanțele la export	34
C. Analiza descompunerii exporturilor	38
D. Competitivitatea externă	39
E. Concluzii și Discuție de Politici	43
Anexa I. Descompunerea Exporturilor—Analiza Cotei de Piață Constante	45
Anexa II. Analiza Regresivă a Competitivității Externe	47
Referințe	50

CASETE

1. Metode și Date Utilizate pentru a Estima Factorii de Competitivitate	41
---	----

PROPAGAREA CURSULUI DE SCHIMB ȘI ȚINTIREA INFLAȚIEI

A. Introducere și Motivare	51
B. Țintirea Inflației: O schimbare de regim pentru propagarea cursului de schimb?	54
C. Ce explică dinamica inflației în România?	56
D. Concluzii și Implicații pentru Politici	58
Anexă.	
I. Date și Metodologie	61
Referințe	63

CASETE

1. Regimul de Țintire a Inflației în România	53
--	----

FIGURI

1. Inflația și Cursul de Schimb	52
2. Propagarea Cursului de Schimb în Inflația IPC și IPP	54
3. Propagarea cursului de schimb pre și post-țintire a inflației	56
4. Descompunerea variației inflației IPC	57
5. Descompunerea variației inflației IPP	57

TABELE

1. Nivelul și Volatilitatea Scăderii Inflației după Țintirea Inflației	52
2. Estimări ale Propagării Cursului de Schimb	55
3. Descompunerea variației Dlog IPC cu Cursul de Schimb Lei-Euro	59
4. Descompunerea variației Dlog IPC cu Cursul de Schimb Lei-dolar	59
5. Descompunerea variației Dlog IPC cu NEER	59
6. Descompunerea variației Dlog IPP cu Cursul de Schimb Lei-Euro	60

7. Descompunerea variației Dlog IPP cu Cursul de Schimb Lei-Dolar _____	60
8. Descompunerea variației Dlog IPP cu NEER _____	60

REDUCEREA TAXELOR PE MUNCĂ ÎNTR-UN MEDIU MARCAT DE RESTICȚII

BUGETARE _____	64
A. Introducere _____	65
B. Condiții și probleme ale pieței muncii _____	65
C. Politici Active pe Piața Muncii _____	68
D. Considerații de Reducere a Taxelor pe Veniturile din Muncă _____	69
E. Opțiuni de Reducere a Taxelor pe Veniturile din Muncă _____	74
F. Concluzie _____	76
Anexă.	
I. Date privind Veniturile Persoanelor Fizice și Contribuțiile de Asigurări Sociale _____	77
Referințe _____	79

CASETE

1. Obținerea poverii fiscale pe muncă în România _____	72
--	----

O MAI MARE DESCENTRALIZARE FISCALĂ—PRECONDIȚII ESENȚIALE _____ 81

A. Introducere _____	82
B. Meritele și riscurile descentralizării _____	83
C. Sistemul actual din România _____	84
D. Propunerea de Continuare a Descentralizării _____	86
E. Recomandări de Politici _____	87
F. Concluzii _____	92
Anexa I. Defalcarea Veniturilor cu Autoritățile Subnaționale _____	94
Anexa II. Structura Cheltuielilor Bugetelor Locale _____	95
Anexa III. Descentralizare, Eficiență și Instituții _____	96
Anexa IV. Lecții învățate _____	97
Referințe _____	99

AVANTAJELE IMPULSIONĂRII CHELTUIELILOR DESTINATE UNOR LUCRĂRI DE INFRASTRUCTURĂ DE CALITATE ÎN ROMÂNIA¹

Întrebări și constatări principale

- De calitatea infrastructurii din România este relativ slabă?** Este probabil ca la calitatea slabă a infrastructurii din România să contribuie mai mulți factori. În pofida unor reforme recente, România încă nu dispune de un cadru robust de elaborare, analiză, prioritizare și executare a proiectelor de investiții publice. Lipsește un plan strategic coerent și previzibil care să ghideze procesul de selectare a proiectelor și de menținere a priorităților pe termen mediu. Perspectiva unor câștiguri în plan electoral îi poate încuraja pe politicieni să anunțe și să demareze noi proiecte de infrastructură, dar oferă prea puține stimulente pentru a-i determina pe aceștia să se asigure că aceste proiecte sunt finalizate. Totodată, rețeaua de transport este dominată de întreprinderi de stat mari, ineficiente și vulnerabile din punct de vedere financiar.
- Care este situația portofoliului de proiecte de investiții?** Conducta de proiecte la nivelul administrației centrale este blocată de proiecte vechi. Există peste 500 de proiecte de investiții la nivel central, având o valoare echivalentă cu 31% din PIB. Multe dintre proiecte au durate de implementare lungi, 78 dintre acestea având o durată anticipată de realizare de peste 10 ani, existând chiar și un proiecte cu o durată de execuție de 42 de ani. De asemenea, în ceea ce privește miile de proiecte de la nivelul autorităților locale, transparența este redusă. Totodată, integrarea procesului de prioritizare a proiectelor în buget și în planurile de cheltuieli pe termen mediu este limitată.
- De ce este atât de scăzut nivelul României de absorbție al fondurilor UE structurale și de coeziune (FSC) și ce se poate face pentru a crește această absorbție?** În cadrul perioadei de programare 2007–2013, România a absorbit aproximativ 52% din FSC de 19,1 miliarde Euro (15% din PIB-ul anului 2007) ce îi stăteau la dispoziție. Este eligibilă pentru încă 22,5 miliarde Euro (14% din PIB) FSC în perioada 2014–2020. Rata redusă de absorbție a României reflectă slaba capacitate de administrare a proiectelor la nivelul guvernului și la nivelul beneficiarilor și o preferință pentru inițierea de proiecte finanțate de la bugetul statului.
- Care este valoarea dividendului de creștere la care România s-ar putea aștepta de pe urma unei mai bune calități a investițiilor publice ce ar fi finanțată în principal printr-o mai bună absorbție de fonduri UE?** Utilizând trei metode diferite, echipa a estimat că o creștere anuală a investițiilor de 0,7% din PIB în perioada 2016–2020, finanțată din FSC și reducerea cheltuielilor de capital de la buget, ar putea conduce la o creștere a produsului pe termen mediu de până la 1½–3 procente față de prognoza de bază. Pe baza unui model al funcției de producție, rata potențială de creștere a PIB ar putea fi cu 0,5 puncte procentuale mai mare în anul 2020.

¹ Realizat de John Ralyea, Vahram Stepanyan și TengTeng Xu (toți de la Departamentul European).

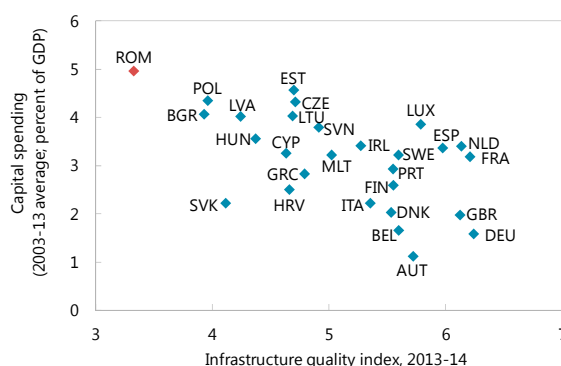
A. Introducere

1. În perioada scursă de la criza financiară, deficitele fiscale și de cont curent au fost remediate, dar deficitul de infrastructură s-a adâncit. Infrastructura din România este sub nivelul optim datorită unui stoc vechi de proiecte nefinalizate, dar și datorită unor deficiențe administrative de întreținere și exploatare a infrastructurii (România, 2014). România trebuie să realizeze investiții de calitate, mai ales în infrastructură, destinate zilei de astăzi dar și celei de mâine. Cu ajutorul metodologiei UE bazate pe funcția de producție și al proiecțiilor pe parte de cerere, cu utilizarea unor estimări prudente în materie de multiplicatori, această lucrare demonstrează că sporirea investițiilor de calitate în infrastructură ar putea impulsiona creșterea în România, această concluzie fiind în concordanță cu cele mai recente studii. O mai bună absorbție a fondurilor UE disponibile ar putea juca un rol esențial în sporirea calității și volumului de cheltuieli de infrastructură într-un mediu bugetar strict. Totodată, se impune accelerarea reformelor de gestionare a proiectelor și o implementare mai strictă a bugetelor pe termen mediu, pentru a se obține toate avantajele de creștere de pe urma investițiilor în infrastructură.

B. Infrastructura—Calitate Slabă

2. Ritmul de cheltuieli de capital în sectorul public din România l-a depășit considerabil pe cel din alte state membre UE, dar infrastructura sa este percepută a fi de slabă calitate. Este probabil ca la această rentabilitate redusă a investițiilor publice în infrastructură să contribuie mai mulți factori. În pofida unor reforme de dată recentă, România încă nu dispune de un cadru robust de elaborare, analiză, priorizare și executare a proiectelor de investiții publice. Lipsește un plan strategic coerent și previzibil care să ghideze procesul de selectare a proiectelor și de menținere a priorităților pe termen mediu. Perspectiva unor câștiguri în plan electoral îi poate încuraja pe politicieni să anunțe și să demareze noi proiecte de infrastructură, dar oferă prea puține stimulente pentru a-i determina pe aceștia să se asigure că aceste proiecte sunt finalizate. Mari întreprinderi de stat (ÎS) ce fac obiectul unor interferențe politice domină industriile cheie de rețea. Acest lucru este valabil mai ales în sectorul de transporturi, unde ÎS ineficiente au sarcina de a construi și întreține infrastructura feroviară și rutieră și de a oferi servicii feroviare (vezi Lucrarea privind unele aspecte selectate "Întreprinderile de Stat din România: Provocări și Priorități de Reformă").

Efficiency of Capital Spending in the EU-28

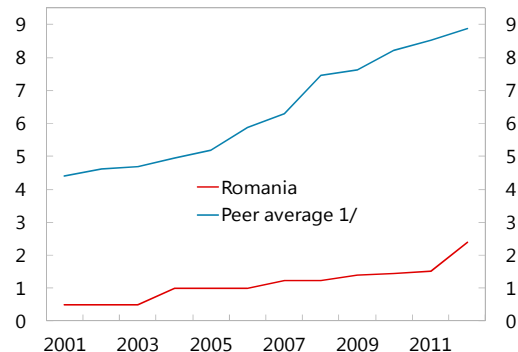


Sources: Eurostat; and World Competitiveness Report.

3. Totodată, densitatea infrastructurii, mai ales cea a rețelei de drumuri, este relativ redusă. Densitatea redusă se poate atribui unor cauze mai ample. Un studiu al Băncii Mondiale din anul 2012 notează că "există o problemă serioasă de conducere, administrare și guvernare în sectorul transporturi, inclusiv în ceea ce privește drumurile. Un alt raport al Băncii Mondiale, ce utilizează un set de date special al contractelor din sectorul de drumuri finanțate din proiecte ale Băncii în 14 țări din Estul Europei și din Asia Centrală, a constatat că România ar al doilea cel mai mare număr mediu de alerte (stegulețe roșii) per contract. Nu este deci surprinzător că un astfel de mediu generează o densitate redusă a drumurilor.

Total Length of Motorways

(Thousand square km)



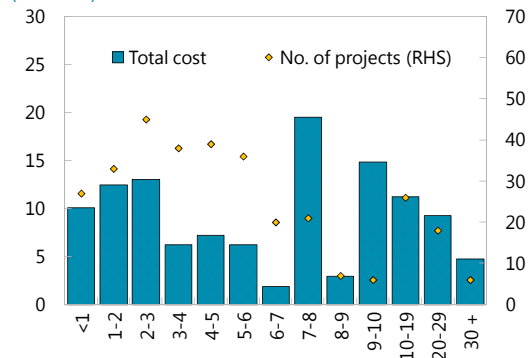
1/ Unweighted average of Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia

Sources: Eurostat.

4. Moștenirea planificării precare a proiectelor cuplate cu expedientele politice o reprezintă o conductă mare, contorsionată de proiecte la nivel central, aglomerată de proiecte vechi. Baza de date cu proiectele de la nivel central cuprindea la finele anului 2013 543 de proiecte, având o valoare echivalentă cu 31% din PIB. Pe baza analizei Băncii Mondiale, doar 85 din proiecte beneficiază de finanțare nerambursabilă de la Uniunea Europeană, în timp ce 97 de proiecte nu au beneficiat de nici o finanțare în anul 2013 (Banca Mondială, 2014). Depășirile de costuri însumează 2% din PIB. Multe proiecte au termene lungi de implementare, 78 dintre proiecte având perioade anticipate de finalizare de peste 10 ani, unul dintre proiecte având perioada de finalizare de 42 de ani. Totodată, bugetul nu asigură finanțare pentru toate proiectele ce au perioade de realizare mai mici de un an. Finanțarea unora dintre aceste proiecte va trebui inevitabil amânată pentru anii următori. În termeni mai generali, având în vedere durata lungă de realizare a portofoliului, este foarte posibil ca multe proiecte să nu mai coincidă cu obiectivele curente.

Total Cost of Public Investment Projects by Duration (Years), 2013

(Billion lei)



1/ Reflects 322 central-government projects with known dates.

Sources: World Bank, Romanian authorities and IMF staff calculations.

C. Absorbția Fondurilor Structurale și de Coeziune UE (FSC)

5. Fondurile Uniunii Europene (UE) puse la dispoziția României reprezintă o sursă semnificativă de finanțare a creșterii economice.² În perioada de programare 2007–2013,

România a fost eligibilă pentru a beneficia de o finanțare externă din fonduri UE Structurale și de Coeziune (FSC) în valoare de 19,1 miliarde Euro (15,3% din PIB-ul anul 2007).³ Aceste fonduri au fost alocate pe șapte programe operaționale (PO) menite să faciliteze competitivitatea, cooperarea și convergența României cu alte state membre UE. POS-urile destinate transporturilor și mediului, dezvoltării infrastructurii primare, au fost cele mai mari, ele însumând aproximativ 46% din resursele disponibile. Română este eligibilă să primească alte 22,5 miliarde Euro (13,7% din PIB-ul estimat al anului 2014) în perioada de programare 2014–20. Sunt avute în vedere șase POS-uri pentru această perioadă, PO destinat mării infrastructuri având o alocație de 9,4 miliarde Euro, parte din această sumă fiind condiționată de aprobarea de către CE a Master Planului pe Transporturi.

6. Absorbția de către România a FSC este cea mai mică din UE, în ciuda unei revigorări de dată recentă. La începutul lunii noiembrie 2014, rata de absorbție a României, incluzând prefinanțările, era de 50 de procente, comparativ cu o medie de 71 de procente în alte state membre noi. Printre POS-uri, PO destinat dezvoltării resurselor umane înregistrează cea mai redusă rată de absorbție, de 41%. România mai are timp până la finele anului 2015 să absoarbă restul resurselor rămase pe fiecare

Romania: Structural and Cohesion Funds (SCF) Absorption

(Billions of euros)

Operational Program	Budget 2007-13 1/	SCF payments 2/	Absorption Rate (Percent)	Estimated budget 2014-20 3/
Regional	4.0	2.5	63.6	6.7
Environment	4.4	2.2	49.9	...
Human resources	3.5	1.5	41.8	4.3
Competitiveness	2.5	1.4	56.7	1.3
Large infrastructure	9.4
Transportation	4.3	2.6	60.1	...
Technical assistance	0.2	0.1	51.9	0.2
Administrative capacity	0.2	0.2	83.1	0.6
Total	19.1	10.5	54.8	22.5

1/ Under the n+2 rule, 2015 is the last year to receive reimbursement for projects started under the 2007-13 programming period.

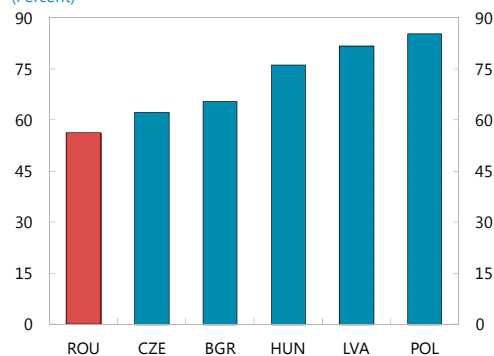
2/ Includes actual payments, payments in progress, and advance payments as of November 3, 2014. Excludes top up payments.

3/ No payments have been received for the 20014-20 programming period as of November 3, 2014.

Sources: Romanian authorities; and European Commission.

EU Funds Absorption, 2014

(Percent)



Source: European Commission.

² Sintagma "fonduri UE" se referă în mod normal la fondurile nerambursabile primite de la Uniunea Europeană pentru dezvoltare și susținere de venituri. Fondurile sunt alocate pe perioade de programare de câte șapte ani fiecare. Ultima astfel de perioadă a acoperit anii 2007–2013. Perioada curentă de programare acoperă anii 2014–2020. Totalul fondurilor puse la dispoziția României în 2007–2013 a fost de 34,6 miliarde Euro, cuprinzând sprijin prin Fonduri Structurale și de Coeziune (FSC), Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR), Fondul European de Pescuit și Fondul European de Garantare. Această secțiune și analiza din această lucrare se concentrează doar pe finanțarea din FSC.

³ FSC includ Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul European Social (FES) și Fondul de Coeziune (FC).

POS (o cifră cumulată de 8,6 miliarde Euro, 5,3% din PIB) din perioada de programare 2007–2013.⁴ Cu toate acestea, mai important decât rata de absorbție este eficacitatea cu care sunt utilizate sumele transferate din FSC.

7. Absorbția de FSC pentru perioada de programare 2007–2013 a avut de suferit în principal de pe urma problemelor de guvernare și capacitate internă. Dificultățile cu care s-a confruntat România în materie de absorbție a FSC sunt documentate pe larg (Lungu, 2012, Romania 2011, KPMG 2014). Aceste deficiențe au condus la suspendarea sau întreruperea unor programe operaționale și la restituirea unor sume primite. Deși unele dintre obstacolele ce împiedicau absorbția au fost rezolvate, altele încă se mențin. Spre exemplu, capacitatea beneficiarilor și abilitatea lor de a identifica, elabora și gestiona proiecte se menține slabă. Administrarea publică a programelor operaționale se confruntă și ea cu deficiențe în evaluarea și monitorizarea proiectelor. În final, este posibil ca oficialii statului să prefere să inițieze și să implementeze proiecte de investiții finanțate doar de autoritățile centrale și locale din România pentru că aceste proiecte nu presupun același grad de monitorizare și evaluare ca cele finanțate din fonduri UE.

D. Reforme Recente menite să ridice calitatea investițiilor din sectorul public

8. Reformele de dată recentă întreprinse în cadrul programului de asistență FMI-CE s-au concentrat pe îmbunătățirea procesului de priorizare a proiectelor și a absorbției de fonduri UE. Autoritățile au adoptat, cu asistență de la Banca Mondială, o metodologie obligatorie de priorizare a proiectelor⁵ aplicabilă tuturor proiectelor semnificative (cu o valoare peste 100 milioane RON) ce sunt finanțate de la bugetul statului. Acest cadru s-a aplicat în ciclul bugetar 2014 și a fost publicată o listă de proiecte prioritare (Anexa). Cu toate acestea, din Planul de Investiții Publice (PIP) lipsește dimensiunea multianuală ce ar trebui să acopere întregul ciclu de viață a proiectului, pe baza asistenței tehnice oferite de Fond. În ceea ce privește portofoliul integral de proiecte de la nivel central, proiectele semnificative cu cea mai mare prioritate u termene lungi (termenul mediu de realizare este de 10,7 ani).

9. În anul 2013 a fost înființată la nivelul Ministerului Finanțelor Unitatea de Evaluare a Proiectelor de Investiții Publice (UEPIP), dar se mai pot face multe pentru a spori eficacitatea acestei unități. Mandatul acestei unități este acela de a contribui la întărirea controlului calității în procesul de elaborare, priorizare, evaluare și gestionare a proiectelor semnificative noi de investiții finanțate de la bugetul statului (FMI, 2014a). Cu toate acestea, în practică, mulți dintre pașii ce se fac în cadrul ciclului de viață al unui proiect rămân încă în sarcina ministerelor de resort. Până la acest moment, activitățile UEPIP s-au limitat la analiza studiilor de fezabilitate aferente proiecte cu valoare peste 100 milioane Euro, întocmite de ministerele de linie și la compilarea unei liste de

⁴ Proiectele trebuie să fi fost aprobate până la finele anului 2013, dar ultimele plăți se pot face până la finele anului 2015 (regula n+2).

⁵ Ordonanța de Urgență nr. 88/2013 și Hotărârea de Guvern nr. 225/2014.

proiecte prioritare pentru o comisie interministerială ce aprobă selecția finală a proiectelor. Totodată, procesul de prioritizare trebuie să fie mai bine integrat în procesul de elaborare a bugetului (lista cu proiecte prioritare întocmită pentru ciclul bugetar 2015 nu a fost aprobată), inclusiv în proiectiile bugetare pe termen mediu. De asemenea, conceptul de proiect nu respectă bunele practici în ceea ce privește definirea obiectivelor și a indicatorilor de performanță, specificarea rezultatelor și analiza de risc. Cu privire la proiectele finanțate din fonduri UE, principiul ce stă la baza procesului de prioritizare este primul venit-primul servit. Atribuțiile de administrare a programelor operaționale aferente perioadei de programare 2014–2020 au fost centralizate la nivelul Ministerului Fondurilor Europene (MFE), excepție făcând doar PO de dezvoltare regională. Această evoluție ar putea facilita o absorbție mai eficientă. Coordonarea între MFP și MFE în stadiile esențiale ale ciclului de proiect și program este însă limitată. O mai bună cooperare va contribui la asigurarea concordanței între resursele financiare de ansamblu și prioritățile naționale de politici.

10. Un lucru esențial, majoritatea proiectelor, inclusiv proiectele locale, nu intră în sfera de cuprindere a cadrului de prioritizare. Există peste 350 de autorități centrale și mai mult de 3000 de autorități locale ce nu intră în sfera de acoperire a cadrului de prioritizare aprobat de guvern. Eforturile de îmbunătățire a prioritizării acestor proiecte și a transparenței privind nivelul de finanțare au fost de natură ad-hoc. Spre exemplu, Ministerul Dezvoltării Regionale (MDRAP) ține o bază de date cu proiectele de la nivel local, dar prioritizarea acestora este una rudimentară (de ex. în anul 2014 au beneficiat de finanțare cele ce depășeau un anumit prag pentru stadiul de execuție). MDRAP a publicat o listă cu proiectele autorităților locale ce au beneficiat de finanțare în anul 2013. Această practică ar trebui să continue. Totodată, costurile recurente aferente proiectelor de investiții nu par a fi recunoscute și prevăzute integral în bugete, potrivit constatărilor la care a ajuns o misiune recentă de asistență tehnică a FMI.

E. Investițiile în infrastructura de calitate poate duce la impulsivarea creșterii

11. Investițiile în infrastructura de calitate poate impulsiona cererea internă și creșterea potențială a PIB, mai ales în medii marcate de o creștere redusă, cum este cel din România. De la criza globală, economia României a înregistrat rezultate slabe și output gap-ul (diferența între PIB-ul real și cel potențial) este improbabil să se închidă în următorii câțiva ani (FMI, 2014a). Rata de participare pe piața muncii se menține și ea ca una dintre cele mai scăzute din Uniunea Europeană (vezi Lucrarea privind Aspectele Selectate despre „Reducerea Taxelor pe Muncă într-un Context Bugetar marcat de Constrângeri”). În același timp, situația actuală a României—economia trenantă, politica monetară adaptată, bani ieftini și un deficit de infrastructură—constituie un argument puternic pentru sporirea investițiilor publice în infrastructura de calitate, cu condiția ca efortul de perfecționare a procesului de investiții publice să fie accelerat.

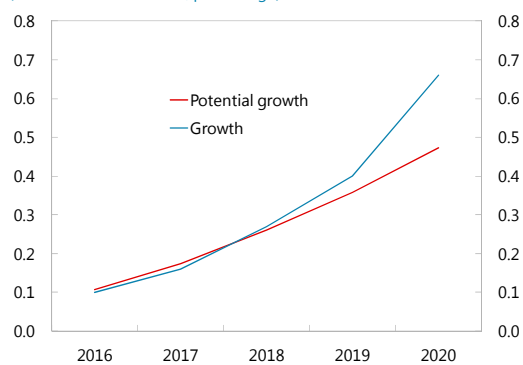
12. Estimările pe parte de cerere și ofertă generează avantaje de creștere similare de pe urma unor investiții publice mai mari în infrastructura de calitate. Investițiile finanțate de UE sunt supuse unui grad mai ridicat de monitorizare și evaluare decât alte investiții. Prin urmare, o absorbție mai mare de fonduri UE aduce cu sine nu doar o finanțare suplimentară pentru investiții, ci și o calitate mai bună a acestora. Utilizând trei tehnici diferite, echipa Fondului a estimat că

majorarea ratei de absorbție a fondurilor UE de la 75 de procente în scenariul de bază la 100 de procente în perioada 2016–20, ceea ce ar fi echivalent cu o medie anuală de 6,2 miliarde RON ($\frac{3}{4}$ procent din PIB), ar putea conduce la o creștere a produsului cu $1\frac{1}{2}$ –3 procente pe termen mediu, luând în calcul ipotezele cele mai plauzibile. Prin metoda funcției de producție reiese de asemenea că rata potențială de creștere a PIB ar putea fi cu 0,5 puncte procentuale mai mare până în anul 2020.

Metoda Funcției de Producție

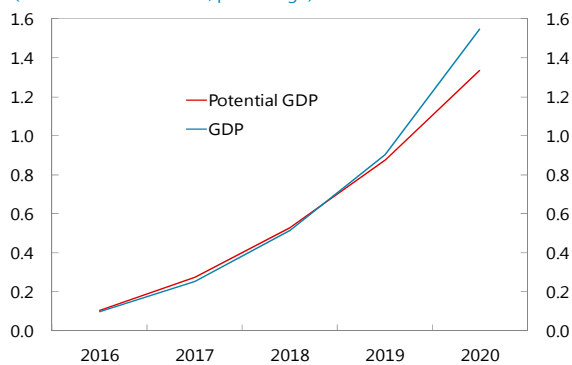
13. Simulările realizate de echipă prin utilizarea metodologiei UE a funcției de producție reflectă avantaje semnificative pe parte de creștere generate de cheltuieli mai mari destinate infrastructurii de calitate. Prin utilizarea funcției de producție Cobb-Douglas coroborată cu proiecții pentru stocul de capital, oferta de forță de muncă și productivitatea totală a factorilor (PTF), echipa a calculat creșterea potențială și output gap-ul în scenariul de bază și scenariile majorate. Comparativ cu proiecția de bază, scenariul majorat folosește ipoteza investițiilor majorate cu $\frac{3}{4}$ procent din PIB pe an, ceea ce stimulează creșterea cu aproximativ 1,4 puncte procentuale în medie în intervalul 2015–2020. Simulările sugerează că avantajele pe parte de creștere generate de investiții mai mari și mai eficiente ar putea ajunge până la 0,5–0,7 puncte procentuale la creșterea reală și creșterea potențială până în anul 2020. Impactul cumulat asupra nivelului PIB și al PIB-ului potențial ar putea ajunge până la 1,3–1,5 puncte procentuale până în anul 2020.

Growth Benefits From Higher Investment
(Deviation from baseline, percentage)



Sources: IMF staff estimates.

Level Impact From Higher Investment
(Deviation from baseline, percentage)



Sources: IMF staff estimates.

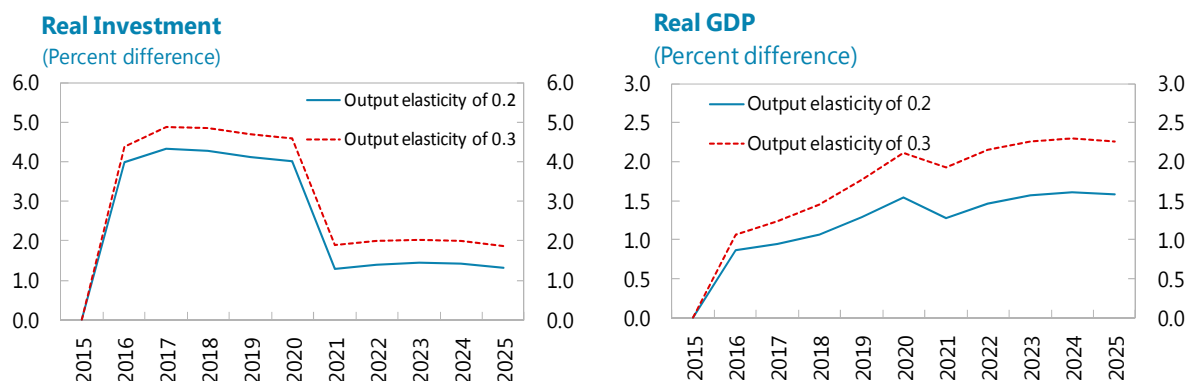
Impactul Investițiilor Publice asupra Creșterii—O abordare bazată pe model

14. Am utilizat și o metodologie bazată pe un model pentru a evalua impactul potențial al majorării investițiilor finanțată din fonduri UE. Mai exact, am utilizat modelul Monetar și Fiscal Global Integrat al FMI (GIMF) calibrat după economia românească pentru a simula impactul unei

astfel de majorări a investițiilor asupra creșterii economice.⁶ Investițiile adiționale sunt modelate ca o majorare temporară pe cinci ani a cheltuielilor de capital ale statului, în valoare cu 0,8% din PIB pe an și finanțată din fonduri nerambursabile de la UE.

15. Elasticitatea produsului în cazul capitalului public reprezintă un factor important în simulările noastre. Diverse studii au încercat să măsoare această elasticitate prin estimarea unei funcții de producție care include ca date de intrare stocul de capital public. Lighthart și Suarez (2011) au realizat o meta-analiză și raportează media simplă a elasticității de produs în cazul capitalului public pentru meta eșantionul lor la 0,2, comparativ cu analiza lor meta-regresivă estimată la 0,1. În România, infrastructura publică are o calitate relativ scăzută și, conform unelor estimări, aceasta este considerabil sub zona de frontieră a productivității unde investițiile publice majorate contribuie din ce în ce mai puțin la productivitate. Prin urmare, se poate susține că, în cazul economiei românești, elasticitatea de produs a capitalului public va fi peste 0,1. În simularea noastră de referință am folosit o elasticitate de produs a capitalului public de 0,2, dar am realizat și o simulare cu o elasticitate mai mare.

16. Ca rezultat al investițiilor mai mari, PIB-ul real va crește inițial cam cu un procent, impactul atingând un nivel maxim în anul 2025. După șocul asupra cheltuielilor guvernamentale, PIB-ul real va crește cu aproximativ un procent datorită majorării cererii interne, mai ales investiții. În perioadele următoare, PIB-ul real va fi cam cu 1,5 procente mai mare. O simulare ce ia în calcul o elasticitate de produs a capitalului public de 0,3 arată un impact mai mare în cazul în care guvernul alege proiectele de investiții „corecte”. Aceste estimări sunt coincid în linii mari cu estimările efectului pe termen mediu pe care îl are absorbția de FSC asupra produsului din Bulgaria, de 1½–3 procente, utilizând modelul GIMF (Paliova și Lybek, 2014).



Source: IMF staff estimates.

⁶ GIMF este un model DSGE (model stocastic de echilibru general) multiregional, ce privește în perspectivă, elaborate de FMI în scopul analizelor de politică și de cercetare economică internațională. Pentru detalii despre GIMF, vezi Kumhof et al (2010), și Anderson et al (2013).

Metoda multiplicatorului

17. Proiecțiile pe parte de cerere ale efectului pe care îl au investițiile publice majorate în infrastructura de calitate asupra produsului sunt condiționate de robustețea proiecțiilor multiplicatorilor fiscali. Nu există însă prea mult consens în ceea ce privește multiplicatorii fiscali în bibliografia economică, mai ales pentru țările emergente și în dezvoltare. Multiplicatorii pot varia în timp și depind de o gamă întreagă de factori, inclusiv starea economiei, instrumentul fiscal utilizat și alte politici discreționare, în mod special politica monetară (Batini et al., 2014). Un studiu recent, după ce a analizat boom-urile de investiții publice majore din țările emergente și în dezvoltare, sugerează un multiplicator al investițiilor publice de 1–1,3. Metodele alternative de estimare a multiplicatorului de investiții publice analizate în același studiu, indică un multiplicator de 0,5–0,9 la o creștere de 1 punct procentual din PIB a investițiilor publice, pe termen mediu (FMI, 2014b).

18. Metoda de finanțare a cheltuielilor publice de infrastructură influențează și ea dimensiunea multiplicatorului și impactul potențial asupra sustenabilității fiscale. Utilizând un model dinamic de echilibru general la nivel micro, Varga și Veld (2010) au calculat multiplicatorul de impact al finanțării din FSC a investițiilor în infrastructură în statele membre UE la aproximativ 0,5, după ce au luat în calcul cheltuielile neproductive, scurgerile de import și posibila restrângere a cheltuielilor sectorului privat în măsura în care investițiile mai mari conduc la salarii mai mari și rate reale ale dobânzii mai mari. Un alt studiu a stabilit că multiplicatorul pentru proiectele finanțate din FSC în România este în intervalul 0,5–0,9 în funcție de programele operaționale (Lungu, 2013).⁷ Pe baza unei rate naționale de cofinanțare de 25% în anul 2013⁸ efectul de multiplicare fiscală a cheltuielilor bugetare cu cofinanțarea fondurilor UE va fi considerabil mai mare.

19. Totodată, persistența multiplicatorului joacă un rol semnificativ în impactul pe care cheltuielile publice îl au asupra creșterii. Studiile arată că efectul asupra produsului al șocului fiscal exogen

Multiplier Scenarios

Scenario	Multiplier	Persistence	Increase in GDP growth rate (2020)	Cummulative increase in GDP (2025)
1	0.5	0.5	0.5	2.7
2	0.7	0.5	0.8	4.3
3	0.9	0.5	1.2	6.2
4	0.5	0	0.3	1.9
5	0.7	0	0.5	2.7
6	0.9	0	0.6	3.5

Source: IMF staff calculations.

⁷ Acesta rezultat coincide cu multiplicatorul pe termen scurt estimate de Stoian (2012) pentru investițiile guvernamentale din România.

⁸ Finanțarea națională variază între 15% pentru proiectele din FEDR și FES la 20% pentru proiectele din FC. Autoritățile naționale trebuie să mai finanțeze și TVA și 90% din costurile de achiziție a terenului pentru proiectele de infrastructură. România mai beneficiază și de o finanțare de tip top-up de la Uniunea Europeană, în valoare de până la 10% pentru proiectele din FSC. Ținând seama de toate aceste elemente, precum și de corecții, rata medie efectivă de cofinanțare a proiectelor din FSC a fost în anul 2013 de 25%.

dispare, în general, în 5 ani chiar și atunci când măsurile fiscale sunt permanente. Dar, efectul unei modificări permanente în investițiile publice poate fi permanent, multiplicatorii crescând constant până la valorile lor pe termen lung. Modelul Varga și Veld (2010) a produs un multiplicator pentru toate investițiile finanțate din FSC ce crește treptat la unu după șapte ani și la 2,6 după aproape două decenii. Este mai probabil ca persistența să fie mai puternică atunci când activitatea economică este mai slabă și/sau politica monetară este mai adaptabilă (Batini et al., 2014).

20. Dată fiind incertitudinea multiplicatorului, a fost utilizată o gamă de multiplicatori pentru a se proiecta efectul majorării cheltuielilor cu infrastructura de calitate asupra creșterii.

Calitatea mai bună a investițiilor este modelată printr-un „șoc” anual asupra cheltuielilor cu proiecte din fonduri UE, în valoare de 1,7 miliarde RON pe an față de scenariul de bază, pe perioada 2016–20. S-a presupus că majorarea se va finanța din fonduri nerambursabile structurale și de coeziune și tăieri de cheltuieli de capital din bugetul statului;⁹ se menține așadar neutralitatea bugetară. Se anticipează că efectul șocului fiscal asupra produsului (cheltuieli mai mari cu șocurile de finanțare UE) dispare după cinci ani. Acest lucru este modelat printr-un factor de persistență. Majorarea ratei de creștere a PIB în anul 2020 față de scenariul de bază variază între 0,3 și 1,2 puncte procentuale. Modificările cumulate ale PIB în 2025 față de scenariul de bază variază între 1,9 și 6,2 procente. Analiza este una prudentă în sensul că nu ia în calcul sumele din top-up ce se adaugă la rambursările de la UE, ce echivalează în mare cu 10% din cheltuielile suplimentare, și nici efectul dinamic pe care îl au asupra productivității investițiile mai mari și de calitate mai bună.

F. Considerații și Recomandări

21. Resursele destinate investițiilor publice intră în concurență cu alte priorități de cheltuieli și cu constrângerile generale ce presează bugetul. Transferarea cheltuielilor de capital finanțate din bugetul statului sau din bugetele locale către proiecte finanțate din FSC de la Uniunea Europeană constituie o modalitate evidentă de îmbunătățire a calității investițiilor în paralel cu menținerea disciplinei fiscale. Bugetul anului 2015 avansează în această direcție dar ar putea fi redirecționate mai multe fonduri. În același timp, costurile de întreținere trebuie să fie reflectate în mod corespunzător în proiecțiile bugetare pe termen mediu. În termeni mai generali, cadrul strategic al României ar trebui îmbunătățit și făcut mai previzibil, ceea ce ar contribui la facilitarea alinierii strategiilor naționale cu cele ale UE și ar ajuta la păstrarea priorităților proiectelor pe termen mediu.

22. Calitatea proceselor de selectare, gestionare și implementare a proiectelor joacă un rol crucial în determinarea randamentului investițiilor. Deși s-au înregistrat unele progrese în materie de prioritizare a cheltuielilor cu proiecte semnificative de investiții, responsabilitatea pentru

⁹ Rambursările de la UE aferente proiectelor sponsorizate de beneficiari privați (de ex ONG-uri) sunt transferate beneficiarilor privați, în timp ce sumele asociate cofinanțării naționale se înregistrează în buget. În consecință, doar aprox. 60–70% din totalul cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri UE înregistrate în buget sunt acoperite de rambursări de la UE.

implementarea tuturor fazelor ciclului de viață al unui proiect rămâne la ministerul de resort sponsor. MFP ar trebui să aibă în vedere posibilitatea de a realiza o analiză a eficacității metodelor de selectare a proiectelor și de a lua măsuri corective, dacă acestea se impun. Totodată, MFP ar trebui să extindă bunele practici de gestionare a programelor finanțate de UE (elaborarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor) la toate proiectele. Pe termen mediu, sfera proiectelor supravegheate de echipa tehnică ar trebui lărgită pentru a include cele mai multe proiecte de la nivel central și local. Printre măsurile specifice ce ar putea fi adaptate în anul 2015 pentru a îmbunătăți gestionarea proiectelor se numără:

- Amendarea Ordonanței de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 88/2013 în sensul de a alinia procesul de prioritizare a proiectelor calendarului bugetar.
- Amendarea Legii Finanțelor Publice pentru a include în aceasta elemente substanțiale ale OUG 88/2013 și pentru a asigura în timp o sferă de acoperire a sistemului de prioritizare care să includă toate proiectele.
- Modernizarea bazei de date cu proiecte finanțate din bugetul statului astfel încât aceasta să permită o selectare a proiectelor pe bază de analiză cost/beneficii și o mai bună monitorizare, și a încuraja o raportare mai consecventă a valorilor și costurilor proiectelor de către ministerele de linie.
- Actualizarea, aprobarea și publicarea unei liste de proiecte prioritare anterior demarării procesului bugetar pentru anul 2016, și, în termen de 15 zile de la aprobarea bugetului pe anul 2016 de către parlament, actualizarea și publicarea listei cu sumele efectiv alocate fiecărui proiect în bugetul anului 2016 și cheltuielile estimate pe termen mediu.

23. Mediul politic și legal a României influențează de asemenea alocarea resurselor bugetare modeste către investițiile publice. Există percepția, născută într-o oarecare măsură din perioadele lungi de timp necesare finalizării proiectelor și din numărul mare de proiecte ce rămân nefinalizate, că selecția proiectelor este determinată în multe cazuri mai degrabă de considerente politice decât de considerente economice și financiare. În același timp, deficitul considerabil de cheltuieli de capital din anul 2014, în contextul dovezilor de vigilență sporită în direcția soluționării problemelor de guvernare din partea Departamentului Anticorupție din România, sugerează o posibilă reticență din partea oficialilor de a semna proiecte. Pentru a rezolva parțial această ultimă îngrijorare, UEPIP ar putea fi mandatată să respingă proiecte pe baza metodologiei de prioritizare existente.

24. În final, ÎS din România joacă un rol esențial în dezvoltarea, întreținerea infrastructurii și în oferirea de servicii. Restructurarea în continuare a acestor companii va fi importantă pentru a se realiza integral avantajele pe care le prezintă investițiile majorate în infrastructura de calitate în România.

Anexă

Highest Priority Significant Projects by Primary Funding Source 1/ (Billions of lei)				
Name	Value	Remaining amount	Starting year	Estimated completion year
Non-reimbursable funds (EU grants)	49.7	30.0		
<i>o/w top 3 projects of 36 total</i>				
Motorway Lugoj-Deva	5.7	4.8	2011	2017
Railway rehabilitation Brasov-Simeria	5.0	3.5	2007	2018
Motorway Sebes-Turda	4.6	4.6	2014	n/a
Reimbursable funds (loans)	7.9	5.7		
<i>o/w top project of 10 total</i>				
Metro line to Otopeni Airport	5.3	5.3	2009	2019
State-budget and pre-accession funds	55.5	34.6		
<i>o/w top 6 projects of 54 total</i>				
Motorway Bucuresti-Brasov	8.3	6.0	2006	2017
Railway rehabilitation Bucuresti-Constanta	2.1	0.1	2006	2014
Bucharest by pass roadway	3.2	3.2	2008	2020
Ministry of Economy building	0.1	0.1	2004	2016
Metro modernization	1.5	1.2	2004	2017
Motorway Brasov-Cluj-Bors	12.8	6.1	2004	2017
1/ Projects with a total value greater than RON 100 million. Prioritization done in preparation of 2014 budget. Source: Romanian authorities.				

Referințe

- Alexeeva, V., C. Queiroz și S. Ishihara, 2011, *Monitoring Road Works Contracts and Unit Costs for Enhanced Governance in Europe and Central Asia World Bank*, Washington, DC.
- Anderson, D., Hunt, B., Kortelainen, M., Kumhof, M., Laxton, D., Muir, D., Mursula, S., și S. Snudden, 2013, "Getting to Know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model," IMF Working Paper 13/55, Washington, DC.
- Batini, N., Eyraud, L., Fomi, L., și A. Weber, 2014, "Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections: IMF Technical Notes and Manuals, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. și C. Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency," IMF Working Paper 11/37, Washington, DC.
- Comisia Europeană, 2014, *Rezumatul Acordului de Parteneriat pentru România, 2014–2020, Bruxelles*.
- Acordul de Parteneriat dintre Comisia Europeană și România, 2014, http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/2014-2020/acord-parteneriat/Partnership_Agreement_2014RO16M8PA001_1_2_ro.pdf.
- International Monetary Fund, 2013, "Republic of Poland: 2013 Article IV Consultation," IMF Country Report No. 13/219, Washington DC.
- _____, 2014a, "România: Prima și a Doua Evaluare a Acordului Stan-By și Solicitarea de Derogare pentru Neîndeplinirea unui Criteriu de Performanță, Modificarea Condiționalității Programului și Reprogramarea Datelor de Tragere," Raport de Țară al FMI, Nr. 14/87, Washington, DC.
- _____, 2014b, *Este Momentul unui Impuls pe Infrastructură? Efectele Macroeconomice ale Investițiilor Publice*, World Economic Outlook, Washington, DC.
- KPMG, 2014, *Fonduri UE în Europa Centrală și de Est, Raport de Progres 2007–2013*.
- Kumhof, M., Laxton, D., Muir, D., și S. Mursula, 2010, "The Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) – Theoretical Structure," IMF Working Paper 10/34, Washington, DC.
- Lighthart, E. și M. Suarez, 2011, "The Productivity of Public Capital: A Meta-Analysis" in *Infrastructure Productivity Evaluation*, Manshanden, W., and Jonkhoff, W., (eds.), SpringerBriefs in Economics.

Lungu, L., 2013, *Impactul Fondurilor UE asupra Finanțelor din România*, Jurnalul Afacerilor Europene din România, Vol. 13, Nr. 2, iunie 2013.

Paliova, I. și T. Lybek, 2014, "Bulgaria's EU Funds Absorption: Maximizing the Potential!," IMF Working Paper 14/21, Washington, DC.

Romania, 2011, *Plan de Acțiuni Prioritare pentru Sporirea Capacității de Absorbție a Fondurilor Structurale și de Coeziune*, București.

_____, 2014, *Acordul de Parteneriat Român pentru Perioada de Programare 2014–2020*, București.

Stoian, A., 2012, "Efectele Macroeconomice ale Politicii Fiscale în România," Prezentare.

Varga, J. și J. Veld, 2010, "The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007–13 Programming Period: A Model-Based Analysis," *Economic Papers* (Brussels: European Commission).

Banca Mondială, 2012, "Asistentă acordată Ministerului Transporturilor și Infrastructurii pentru Întărirea Planificării Strategice în Sectorul Transporturi. Componenta 3: Costuri de Construcție a Drumurilor," Washington, DC.

_____, 2014, "România: Provocarea de a Gestiona Investiții Publice de Creștere," Washington, DC.

ÎNTRINDERILE DE STAT DIN ROMÂNIA: PROVOCĂRI ȘI PRIORITĂȚI DE REFORMĂ¹

Întrebări și constatări principale

- **Cum frânează întreprinderile de stat (ÎS) ineficiențele performanțelor din economie?**

ÎS joacă un rol notabil în economie, mai ales în sectoarele transporturi și energie—industriile de rețea esențiale pentru accelerarea creșterii—dar prestarea de servicii a fost una modestă. Profitabilitatea multor ÎS a fost redusă și acestea nu au fost capabile să genereze resurse pentru investițiile ce erau urgent necesare. ÎS sunt responsabile pentru aproape toate arieratele din sectorul de stat și au constituit o gaură în punga publică, chiar dacă rezultatele financiare s-au mai îmbunătățit la unele dintre ÎS.

- **Cum pot ÎS să presteze servicii mai bune și să devină mai profitabile?**

Politicele principale ar trebui să se axeze pe crearea de stimulente pentru performanță, pe consolidarea guvernantei corporative și pe mai buna supraveghere publică. Este imperativă implementarea unor restructurări definitive la nivelul ÎS cu pierderi.

- **Ce a ținut pe loc reformele ÎS? Pot fi depășite aceste obstacole?**

Principalele motive ce par a sta la baza slabei implementări a reformelor sunt considerentele de politică economică și lipsa voinței politice. În timp ce implicarea politicului poate fi atenuată prin aranjamente de natură instituțională, pentru a avea instituții care să funcționeze bine este nevoie de o puternică asumare pentru a depăși impedimentele din calea reformelor.

- **Care sunt în continuare prioritățile de reformă?**

Continuarea implicării mai puternice a sectorului privat în ÎS (prin OPI și prin investitori majoritari strategici) și dereglementarea pieței energiei. Îmbunătățirea cadrului de guvernare corporativă a ÎS și exercitarea voinței politice în implementarea prevederilor noului cadru. Restructurarea ÎS neviabile sau lichidarea acestora pentru a asigura eficiența și o mai bună alocare a resurselor.

A. O prezentare a ÎS în economia românească

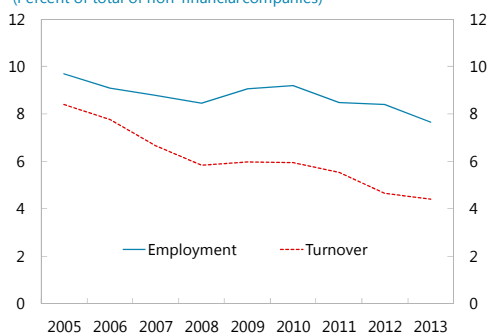
1. Întreprinderile de Stat (ÎS) joacă un rol notabil în economia românească. Există în România peste 1000 de ÎS, din care o majoritate de aproximativ 250 sunt deținute majoritar de autoritățile centrale, iar restul de autoritățile locale.² ÎS variază ca dimensiuni de la întreprinderi foarte mici, cu doar câțiva angajați până la cei mai mari angajatori din economie, cum este societatea de servicii poștale care are peste 25.000 de angajați. În cifre agregate, ÎS constituie în jur

¹ Realizat de Vahram Setpanyan și Georgia Babici.

² În condiționalitățile programului sunt incluse doar ÎS de la nivel central prin Acordul Stand-By din 2013.

de opt procente din forța de muncă angajată în companiile nefinanciare, cifra lor de afaceri reprezentând însă doar aproximativ patru procente din cifra totală de afaceri a acestor companii din sectorul nefinanciar. Universul ÎS din România este departe de a fi unul omogen, dat fiind faptul că primele 20 de întreprinderi contribuie cu aproximativ două treimi la cifra de afaceri și cu jumătate din numărul de angajați din sectorul ÎS. Cinci ÎS generează cea mai mare parte a profiturilor, în timp ce la fel de puține întreprinderi sunt responsabile de cea mai mare parte a pierderilor și de aproximativ jumătate din pierderile ÎS în totalul lor.

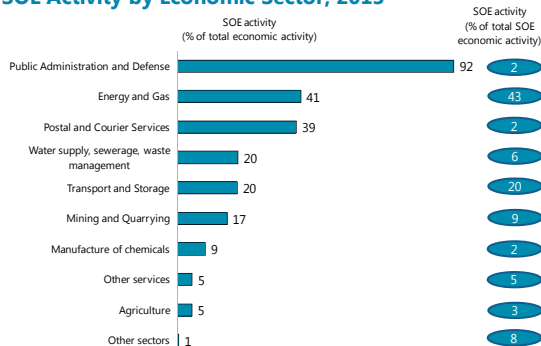
SOE Employment and Turnover
(Percent of total of non-financial companies)



Sources: Ministry of Public Finance, Romanian Fiscal Council; and IMF staff estimates.

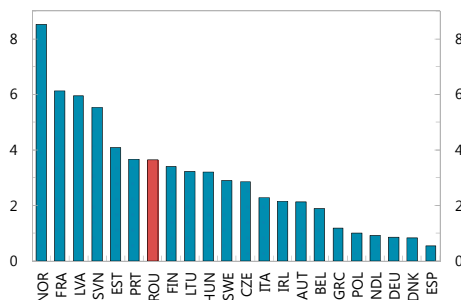
2. ÎS domină sectoare economice esențiale. ÎS constituie peste 40 de procente din sectorul gaze și energie, în jur de 40 de procente din serviciile poștale și de curierat și peste 20 de procente din cifra de afaceri a sectorului transporturi în România. În timp ce existența monopolurilor sau externalităților naturale ar putea justifica proprietatea și intervenția statului, prezența mare a întreprinderilor de stat în sectoare în care în alte țări pot funcționa și funcționează forțele pieței, cum ar fi sectoarele de energie și transporturi, arată faptul că sectorul ÎS din România se menține relativ mare (FMI, 2012). Rolul ÎS pare a fi de asemenea unul mare atunci când îl comparăm cu multe state membre UE.

SOE Activity by Economic Sector, 2013



Sources: Ministry of Public Finance; Romanian Fiscal Council; and IMF staff estimates.

Share of SOE Employment in Total Employment, 2013 1/
(Percent)



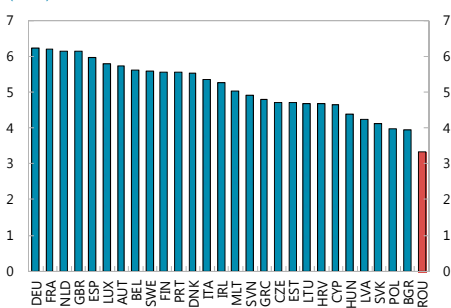
1/ Majority government-owned SOEs.

Sources: OECD, Ministry of Public Finance; and IMF staff estimates.

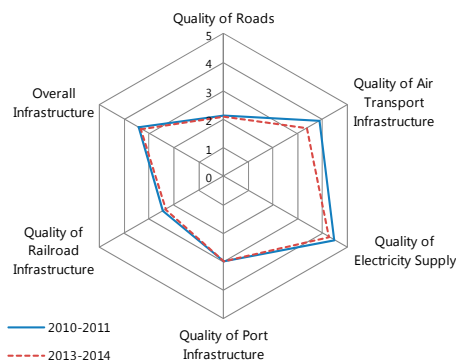
3. ÎS din România nu reprezintă furnizori eficienți de infrastructură de calitate ridicată.

România s-a clasat în mod constant în partea de jos a clasamentelor referitoare la gradul de satisfacție legat de starea infrastructurii sale. În mod deosebit, evaluarea realizată de Forumul Economic Global în ceea ce privește calitatea infrastructurii, pe baza anchetelor în rândul directorilor de companii, clasează România pe ultimul loc din UE. Calitatea se menține extrem de joasă mai ales în infrastructura rutieră și feroviară. ÎS ce funcționează în aceste sectoare sunt printre companiile cu cele mai mari pierderi și pierderi.

Quality of Infrastructure 1/
(Index)



1/ A higher score corresponds to better infrastructure.
Source: The Global Competitiveness Report, 2013–2014.



4. ÎS ineficiente trag în jos performanțele de ansamblu ale economiei. Profitabilitatea multor ÎS a fost slabă și acestea nu au fost capabile să genereze resurse pentru modernizările atât de urgent necesare în infrastructură. Infrastructura precară se datorează în parte dominației unor ÎS ineficiente în sectoarele transporturi și energie. Slaba guvernare a acestor ÎS se reflectă în relativ scăzuta productivitate a muncii la aceste companii. În mod deosebit, conform estimărilor Comisiei Europene (CE) pentru 2011, România se clasează printre ultimele patru țări din punct de vedere al productivității muncii în sectorul transporturi. Ca un aspect interesant, în același an, investițiile brute ale României în sectorul transporturi au fost cele mai mari ca procent din PIB (Comisia Europeană, 2014).

B. Performanțele Întreprinderilor de Stat

5. ÎS din România au în general o productivitate scăzută și multe dintre ele merg pe pierdere generând arierate mari. Cu excepția câtorva companii energetice, majoritatea ÎS din România au funcționat timp de mulți ani cu o profitabilitate scăzută sau în pierdere. Pierderile au fost concentrate în sectoarele energie și transporturi, mai ales în cele trei companii feroviare, la operatorul de transport aerian și la producătorii de energie pe bază de cărbune. Un exemplu grăitor de ÎS profund ineficientă este operatorul feroviar CFR Marfă (Caseta 1). În perioada 2008–12, pierderile cumulate ale ÎS au fost de aproximativ 2 procente din PIB-ul anului 2012. În plus, ÎS sunt responsabile pentru cea mai mare parte a arieratelor din sectorul de stat românesc, reprezentând o gaură prin care se scurg finanțele publice sub formă de venituri fiscale neîncasate, dividende și, într-o măsură mai mică, sub formă de subvenții. Sectorul de transporturi a beneficiat de cele mai mari subvenții și transferuri de la bugetul statului, deși cea mai mare parte a acestora o reprezintă plățile pentru obligațiile sectorului public.

SOE Arrears and Budget Subsidies and Transfers

(Percent of GDP)

	Arrears under SBA 1/	Total Arrears 2/	Subsidies and Transfers 3/
2010	3.9	5.3	1.0
2011	3.1	4.7	0.7
2012	2.1	4.3	0.8
2013	1.1	2.8	0.7
2014	0.5

1/ Only central government-owned solvent SOEs.

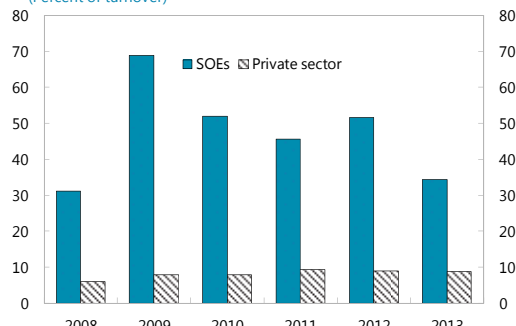
2/ Includes all SOEs except those under liquidation.

3/ 2008–09 data covers only central government SOEs.

Sources: Romanian authorities; and IMF staff estimates.

Arrears

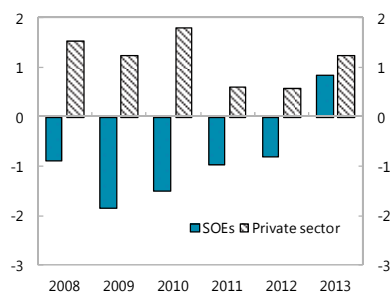
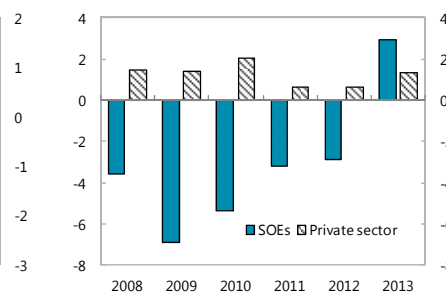
(Percent of turnover)



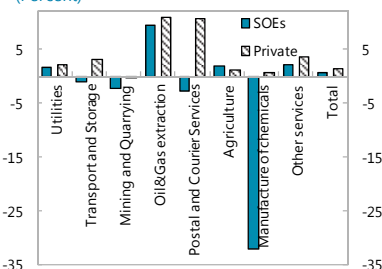
Source: Ministry of Public Finance, Romanian Fiscal Council; and Fund staff estimates.

6. În anul 2013, sectorul agregat al ÎS a revenit pe profit după mai mulți ani de pierderi.³

La nivel agregat, acest sector a depășit chiar sectorul privat din punct de vedere al marjelor de profit net. Distribuția sectorială reflectă că ÎS ce operează în sectorul petrol și gaze au fost extrem de profitabile.

Return on Assets**Net Profit Margin****Return on Assets across Sectors, 2013 1/**

(Percent)



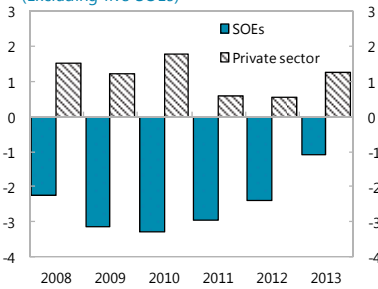
1/ Data covers central government-owned SOEs and local government-owned SOEs with turnover over 100 million lei.

Source: Romanian authorities; and IMF staff estimates.

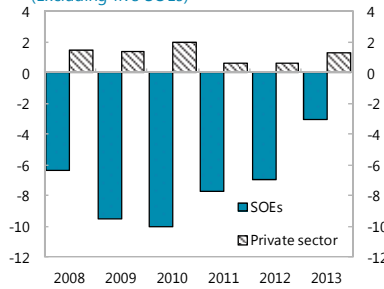
7. La o privire mai atentă, însă, se vede că dacă din această analiză sunt eliminate cinci ÎS, situația se modifică drastic. Acestea sunt companiile producătoare de gaze, energie nucleară și energie hidroelectrică deținute de stat, ce au beneficiat de pe urma dereglementării din 2013, rețeaua de distribuție a gazelor ce beneficiază de condiții de monopol și Compania de Drumuri ce funcționează mai degrabă ca o unitate de implementare de proiecte. Restul sectorului ÎS a continuat să înregistreze pierderi, deși aceste pierderi s-au înscris pe o traiectorie descendentă. Cheltuielile de personal totale ale ÎS nu s-au modificat prea mult după criza financiară globală deși salariul mediu a crescut, fapt ce sugerează că a avut loc o contracție notabilă a forței de muncă.

³ Analiza se bazează pe bazele de date de la Administrația Fiscală din România (ANAF) și de la Consiliul Fiscal, ce conțin informații ce provin din situații financiare neauditate. Nu cuprinde ÎS de la nivel central aflate în procedură de lichidare.

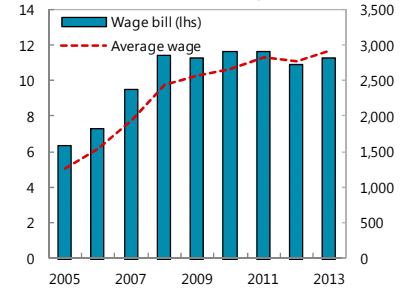
Return on Assets 1/
(Excluding five SOEs)



Net Profit Margin 1/
(Excluding five SOEs)



SOE Wage Developments
(Billions of lei and lei per employee)



1/ Excludes Romgaz, Hidroelectrica, Nuclearelectrica, Transgaz, and Road Company.
Source: Ministry of Public Finance, Romanian Fiscal Council; and IMF staff estimates.

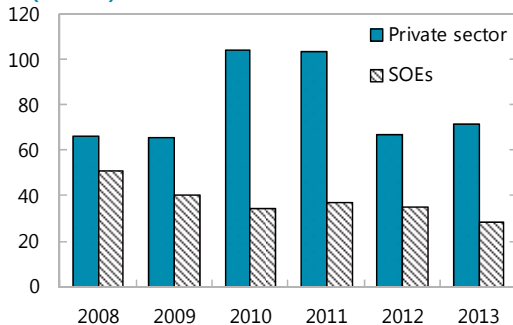
8. Performanțele mai bune ale sectorului ÎS pot fi atribuite reformelor ce au avut loc la nivelul cadrelor de reglementare și de formare a prețurilor, precum și unor progrese înregistrate în materie de guvernanta la ÎS.

Acestea din urmă au început să se materializeze după aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 109 din 2011 privind guvernanta la ÎS. Deși efortul de înaintare pe direcția acestei reforme a fost practic stopat și uneori chiar parțial reversat, schimbările în practicile de guvernare par a fi produs totuși un oarecare impact pozitiv asupra rezultatelor financiare de la mai multe ÎS în perioada 2012–13. Rezultatele ÎS în ansamblul lor s-au îmbunătățit și datorită plasării a două societăți cu pierderi—Compania Națională a Huilei (mare producător de cărbune) și SC Termoelectrica SA (companie energetică)—în lichidare.

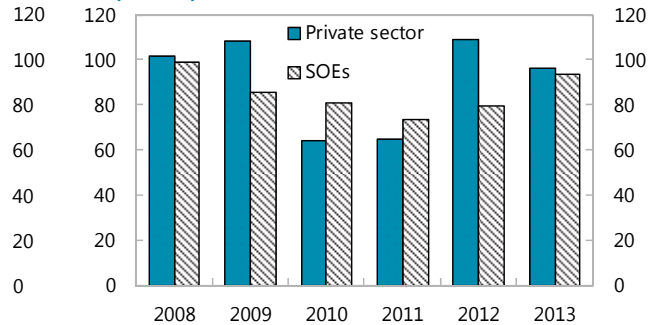
9. Nivelul relativ redus al datoriilor ÎS și situația de a avea lichidități suficiente sugerează că riscul sistemic aferent rambursării datoriilor este unul moderat.

Această situație variază desigur de la o ÎS la alta, iar nivelul redus al datoriei poate fi parțial explicat prin reticența creditorilor de a oferi finanțare pe termen mai lung multor ÎS. Deși situația datoriilor și a lichidităților nu se modifică prea mult atunci când exclude ÎS foarte profitabile, trebuie făcută totuși o mențiune—unele dintre activele ÎS, mai ales conturile de creanțe, sunt de calitate scăzută, fapt ce nu este de regulă reflectat în situațiile financiare neauditate.

Debt to Assets Ratio
(Percent)



Liquidity Ratio
(Percent)



Sources: Ministry of Public Finance, Romanian Fiscal Council; and IMF staff estimates.

10. Arieratele ÎS au scăzut considerabil în cursul ultimilor trei ani (Caseta 2). Cu toate acestea, unele ÎS încă mai au arierate mari și în creștere. Această situație poate avea consecințe negative asupra mediului de afaceri, mai ales prin exacerbarea poverii companiilor ce au deja dificultăți financiare și care, în ultimă instanță pot fi scoase de pe piață (Comisia Europeană, 2014). Arieratele contribuie de asemenea la perpetuarea unei culturi de neonorare a plăților și pot contribui la creșterea nivelului împrumuturilor neperformante din sectorul bancar. În cazul României, impactul direct al acumulării arieratelor ÎS este suportat în mare parte de sectorul public, dat fiind faptul că peste 70% din arierate sunt sume datorate bugetului general consolidat sau altor ÎS (existând riscul de a fi considerate ajutor de stat (Comisia Europeană, 2015), sub 1% sunt sume datorate băncilor iar restul—altor creditori. Așadar, reducerea arieratelor poate genera resurse publice valoroase pentru atât de necesarele investiții și poate contribui la restaurarea sănătății financiare a companiilor, mai ales a companiilor mici și mijlocii.

C. Motivele Slabelor Performanțe

11. Majoritatea ÎS nu s-au confruntat cu constrângeri bugetare severe. Remunerația conducerii nu este în general legată de performanțe și în multe ÎS continuă să se practice plățile nesalariale ce îmbracă forma diferitelor avantaje acordate, în ciuda situației financiare precare a acestor ÎS. Totodată, ministerele de resort au fost de regulă reticente în a iniția proceduri de lichidare sau de insolvență, chiar și în cazurile în care este evident că operațiunile ÎS nu sunt sustenabile din punct de vedere financiar. În cazurile ÎS ce au fost plasate în insolvență, procesul a fost adesea târănat fără a se rezolva problemele fundamentale de ineficiență. Un exemplu notoriu îl constituie combinatul chimic Oltchim care poate fi comparat, spre a se vedea diferența, cu producătorul de energie Hidroelectrică (Caseta 3).

12. ÎS duc lipsă în general de o conducere profesionistă, atât la nivel operativ cât și la nivelul consiliilor de administrație. Numirile au reflectat adeseori afiliere politice și relațiile cu ministerele de resort (Dochia, 2014). Situația ar fi putut fi cumva diferită la ÎS în care a fost implementată Ordonanța de Urgență a Guvernului 109/2011 privind guvernarea corporativă. Dar, chiar și în acele cazuri, procesul de selectare a candidaților pentru funcțiile de conducere nu a fost pe deplin scutit de intervențiile ministerelor de resort și multe numiri au fost ulterior anulate. Printre exemplele notorii se numără mai multe ÎS din sectorul transporturi, unde implementarea OUG 109/2011 a început la finele anului 2012. La CFR Infrastructură, conducerea a fost demisă de trei ori de atunci și de fiecare dată demiterea coincide cu numirea unui nou ministru al transporturilor. La ÎS Tarom, structura consiliului de administrație s-a modificat de patru ori în doi ani.

13. Nu există o politică clară de proprietate asupra ÎS și interferența autorității tutelare este extinsă. Această situație crează potențial pentru conflicte de interese în cadrul de guvernare la ÎS, deoarece autoritățile de resort (de regulă ministere de linie) ce exercită rolul de proprietar al ÎS au și atribuțiile de elaborare a strategiilor sectoriale, de implementare a politicilor guvernamentale și de realizare a privatizărilor. Prin urmare, adeseori acestea au interese conflictuale față de diverse aspecte și ar putea sacrifica obiective bune de guvernare corporativă în favoarea alte priorități, inclusiv expediente politice. În astfel de cazuri, interferența ministerelor de resort, mai ales atunci

când se produce prin emiterea unor ordine de ministru, poate fi destul de perturbatoare pentru administrarea eficientă a ÎS (Dochia, 2014).

14. Monitorizarea performanțelor ÎS nu a avut eficacitate. Deși s-a constituit o unitate de monitorizare a performanțelor ÎS, elaborarea unui cadru de evaluare a acestor performanțe încă este un efort în curs de derulare. Performanțele ÎS nu au fost evaluate încă în mod corespunzător. Unitatea de monitorizare colectează datele financiare detaliate de la ÎS dar raportul pe care îl produce trebuie îmbogățit cu o dimensiune analitică mai profundă și cu recomandări. Unitatea nu este abilitată să solicite acțiuni corective sau să inițieze acțiuni prin care ÎS sau ministerele de resort să fie trase la răspundere pentru rezultate financiare slabe. Raportarea de către ÎS este o altă problemă. Doar câteva ÎS publice raportează financiare bazate pe Standardele Internaționale de Raportare Financiară (IFRS). Auditurile la mai multe ÎS nu au putut fi realizate în conformitate cu standardele internaționale. Chiar dacă sunt realizate în conformitate cu standardele internaționale, rapoartele de audit conțin adeseori numeroase rezerve materiale ce rămân nerezolvate de la an la an.

D. Impactul Reformelor Implementate

15. Progresele înregistrate pe linia eforturilor de reformă ce vizează îmbunătățirea rezultatelor ÎS și utilizarea mai eficientă a resurselor în economie au fost amestecate.

Abordarea prin care guvernul a dorit să realizeze aceste obiective a inclus: (i) Oferte Publice Inițiale și privatizarea unor ÎS; (ii) mai buna monitorizare a performanțelor financiare ale ÎS și a arieratelor înregistrate de acestea; (iii) profesionalizarea echipelor de conducere și a consiliilor de administrație de la ÎS (OUG 109); (iv) restructurarea sau lichidarea ÎS neviabile; și (v) dereglementarea pieței energiei. Pe aproape toate aceste fronturi s-au înregistrat atât realizări cât și pași înapoi.

16. Implementarea de OPI s-a concentrat până la acest moment în sectorul energetic. În cadrul actualului ASB, s-au realizat trei OPI-uri de succes, inclusiv o OPI pentru pachet majoritar la societatea de distribuție a electricității Electrica și o OPI etalon la Romgaz, principalul producător de gaze din România. Dar, OPI-urile la alte două companii energetice, Hidroelectrică și Oltenia, au fost amânate. Hidroelectrică se află încă în insolvență și se așteaptă ieșirea ei din insolvență în cursul anului 2015. Între timp, ea a fost supusă unei restructurări masive ce este de natură să promită o altă OPI de succes odată ce va ieși din insolvență. Performanțele combinatului Oltenia, pe de altă parte, s-au deteriorat, reflectând parțial o administrare ineficientă, un cont de creanțe neîncasabile și active depreciate, acest combinat necesitând de multă vreme o restructurare.

17. Tentativele de privatizare majoritară a ÎS nu s-au soldat de regulă cu succese. Această situație pare a se datora parțial unor motive de economie politică și parțial organizării ineficiente a procesului. Un exemplu recent este cazul companiei feroviare CFR Marfă. Tentativa de privatizarea CFR Marfă a eșuat la sfârșitul anului 2013, ea nefiind finalizată înainte de expirarea termenului prevăzut în hotărârea de guvern de aprobare a tranzacției. De atunci, guvernul s-a angajat să realizeze o restructurare agresivă la CFR Marfă; cu toate acestea, măsurile tangibile de restructurare nu au fost demarate până la mijlocul anului 2014 când s-a trecut la o substanțială reducere (de peste un sfert) a numărului de angajați.

18. Monitorizarea ÎS s-a îmbunătățit și arieratele au fost considerabil reduse. Guvernul a trecut de la colectarea trimestrială de date la cea lunară și la raportarea indicatorilor financiari la toate ÎS de la nivel central. A demarat de asemenea colectarea de date privind profilul de maturitate a obligațiilor ÎS, inclusiv a arieratelor. Deși calitatea raportărilor încă mai necesită îmbunătățiri, dat fiind faptul că entitățile raportoare revizuiesc uneori considerabil datele preliminare, aceștia constituie pași importanți în direcția unei mai bune monitorizări și a adoptării la timp unor măsuri corective. Arieratele ÎS s-au redus în cadrul programului, deși atât măsurile cât și ritmul de reducere a acestora au fost sub cele prevăzute în planurile inițiale (Casetă 2).

19. Adoptarea Ordonanței de Urgență a Guvernului (OUG) 109 în anul 2011 a constituit un pas major în direcția cea bună, de asigurare a unor principii bune de guvernare a ÎS. Actul normativ cuprinde prevederile necesare pentru depolitizarea și profesionalizarea guvernării ÎS prin proceduri de selectare, numire și funcționare a echipei de conducere și a consiliului de administrație de la ÎS. Prevede o transparență sporită și o publicare de informații care să contribuie la sporirea gradului de asumare a răspunderii ÎS în fața cetățenilor din România. În ordonanță sunt integrate și prevederi de protejare a acționarilor minoritari.

20. Implementarea OUG 109 a fost însă modestă. Selectarea și numirea conducerii profesionale conform OUG 109 a fost implementată doar în 33 de ÎS. Din diferite motive, majoritatea consiliilor nou desemnate la aceste ÎS au fost demise și, ca rezultat, doar câteva ÎS din aproximativ 250 de ÎS de la nivel central au în prezent consilii numite conform OUG 109 (Dochia, 2014). Membrii CA demisi au fost înlocuiți cu membri interimari ce nu au fost selectați prin procedura stabilită prin OUG 109. Mai mulți sunt factorii ce au condus la dificultăți de implementare, inclusiv așteptări inadecvate, lipsa unei instituții care să se ocupe de monitorizarea implementării de ansamblu, absența unui proprietar de stat efectiv care să tragă la răspundere ÎS pentru rezultatele sale, dar și punctele slabe și lacunele din OUG 109.

21. Guvernul a creat de curând o Comisie la Nivel Înalt (CNÎ) mandatată să asigure implementarea corespunzătoare a OUG 109. Intenția este ca această Comisie să monitorizeze, să implementeze și să evalueze efectele aplicării prevederilor OUG 109. Unitatea de monitorizare a ÎS de la Ministerul Finanțelor (MFP) a fost abilitată să funcționeze ca unitate suport pentru CNÎ. Cu toate acestea, până la acest moment nu au fost adoptate măsuri tangibile de către CNÎ, deci eficacitatea acesteia încă mai trebuie să se dovedească, mai ales că aceasta pare a nu dispune de asumare și nici de instrumentele necesare aplicării legii.

22. Au existat puține cazuri de restructurări tangibile de ÎS și, în același timp, guvernul a fost extrem de selectiv în inițierea procedurilor de insolvență sau lichidare. Este improbabil ca ÎS mari din sectorul energetic precum Hunedoara și Oltenia precum și mai multe ÎS din sectorul feroviar și filiale lor să devină sustenabile financiar dacă o să funcționeze în continuare în același mod ca și până acum. Totodată, amânarea unor ajustări necesare agravează de multe ori situația, conducând la pierderi și mai mari pentru stat în calitatea sa de acționar principal și adeseori de creditorul cel mai important. Exemplul Hidroelectrica sugerează că este posibilă restructurarea unei ÎS prin insolvență dacă există un plan credibil și o administrare eficientă.

23. Guvernul a realizat progrese importante în procesul de dereglementare a pieței de energie, dar agenda de reforme este nefinalizată. Vânzările de electricitate către consumatorii industriali provin integral de pe piața concurențială, iar cele către populație au fost dereglementate conform unei foi de parcurs (60% provin încă de pe piața neconcurențială). Referitor la dereglementarea prețului la gaze, după o întârziere în a doua parte a anului 2014, prețurile au fost integral dereglementate pentru consumatorii industriali de la începutul anului 2015. Pentru gazele destinate populației însă, guvernul a decis amânarea procesului de dereglementare a prețului și extinderea termenului până la finele anului 2021. Încă mai trebuie aprobată o nouă foaie de parcurs pentru această perioadă.

E. Alte Priorități de Reformă

24. Continuarea în ritm constant a agendei de OPI și de privatizări. CNÎ ar trebui să se asigure că unitatea ce răspunde de privatizări utilizează pe deplin experiența deja existentă de la OPI-urile de succes realizate și că dispune de resursele suplimentare necesare. Deși modul în care este atrasă proprietatea privată în ÎS este important, nu pe acesta ar trebui să cadă accentul principal al efortului deoarece obiectivul ultim este acela de a îmbunătăți funcționarea ÎS și alocarea resurselor în economie. Circumstanțele se pot schimba și se schimbă, iar ÎS ce erau inițial propuse pentru OPI pot avea acum mai multe șanse să atragă proprietatea privată printr-o privatizare majoritară și invers. Combinatul energetic Oltenia și CFR Marfă sunt exemple în acest sens.

25. Evaluarea performanțelor ÎS în raport cu niște ținte clar stabilite și cu indicatori și raportarea transparentă. Țintele și indicatorii ar trebui să cuprindă indicatori generali precum profitabilitatea, dar și indicatori sectoriali specifici și trebuie revizuiți și stabiliți din timp pentru a permite elaborarea și aprobarea corespunzătoare a bugetelor ÎS. Sporirea transparenței guvernantei ÎS este de asemenea importantă pentru a oferi posibilitatea supravegherii de către public și pentru a asigura o mai mare asumare a răspunderii pentru rezultate mai bune. În acest sens, OCDE oferă ghiduri utile despre asumarea răspunderii și transparența în materie de proprietate a Statului (OCDE, 2010). Guvernul, prin unitatea de monitorizare a ÎS, trebuie să se asigure că rapoartele anuale ale ÎS sunt publicate la timp.

26. Înaintarea cu celeritate către parlament spre aprobare a proiectului de act normativ revizuit privind guvernanta corporativă a ÎS. Proiectul revizuit ar trebui să reflecte în mod corespunzător sugestiile oferite de partenerii internaționali. Aceste sugestii, se referă, printre altele, la numirea și demiterea membrilor CA din ÎS, la contractele de mandat și planurile de administrare ale acestora, la bugetele anuale ale ÎS, precum și la rolul de supraveghere al MFP.

27. Exercițarea voinței politice pentru a implementa prevederile noii legislații, deoarece o legislație mai bună nu va asigura de la sine progresul. Deși guvernul și-a reafirmat angajamentul de a îmbunătăți guvernanta corporativă a ÎS în concordanță cu bunele practici internaționale, este momentul unor acțiuni concrete pentru a se realiza progrese ferme în această importantă agendă de reformă și pentru a depăși dezamăgirea publicului determinată de stoparea reformelor. În acest sens, CNÎ ar putea juca un rol important prin asigurarea monitorizării și evaluării periodice a guvernantei corporative la ÎS, prin solicitarea de rapoarte de progres privind implementarea

legislației în domeniul guvernancei corporative dar și performanțele financiare ale ÎS față de țintele stabilite, de la autoritățile tutelare ale ÎS. CNÎ ar putea de asemenea să analizeze și să propună o reducere a sferei ordinelor emise de miniștri ce interferează cu funcțiile de administrare a ÎS și să promoveze stabilitatea consiliilor de administrare, ce este importantă pentru planificarea și implementarea activității.

28. Restructurarea ÎS cu pierderi, plasarea lor în insolvență sau în lichidare pentru a asigura o mai bună alocare a resurselor. Un număr de ÎS cu pierderi, mai ales din sectoarele energie și transporturi, necesită o restructurare imediată. Este probabil ca restructurarea să presupună reducerea considerabilă a volumului de activitate și ar trebui așadar bine planificată, resursele necesare atenuării costurilor sociale trebuind incluse în buget. În cazurile în care este evident că societatea nu este viabilă din punct de vedere financiar, insolvența nu ar trebui utilizată ca un mijloc de a ține în viață ÎS pe perioade prelungite de timp.

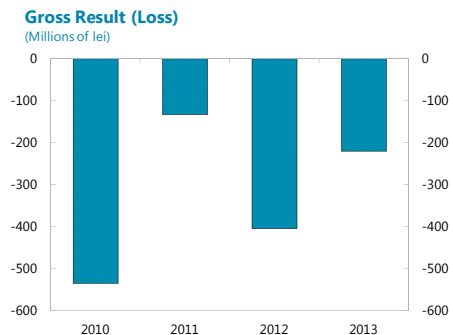
29. Stabilirea unei politici de proprietate care să completeze cadrul guvernancei ÎS, cu separarea clară a funcțiilor de proprietate, guvernanță și monitorizare ce revin Statului. Centralizarea funcției de proprietate ar putea realiza o segregare a intereselor de proprietate de obiectivele de politici, limitând astfel influența ministerelor de linie asupra guvernancei ÎS. Experiența, însă, cum este cea a Fondului de Dezvoltare a Activelor Greciei (FMI, 2014) ne sugerează că în absența voinței politice, cadrul instituțional nu poate asigura singur această separare. CNÎ poate ar putea juca rolul ce entitatea de coordonare a proprietății.

30. Continuarea procesului de dereglementare a pieței energiei. Guvernul trebuie să continue implementarea foii de parcurs pentru dereglementarea pieței de electricitate pentru consumatorii casnici, pentru a ajunge la proveniența integrală a electricității de pe piața concurențială până la finele anului 2017. Trebuie adoptată o nouă foaie de parcurs pentru dereglementarea prețului gazelor destinate consumatorilor casnici, în paralel cu întărirea sprijinului destinat consumatorilor vulnerabili.

Caseta 1. Performanțele Companiei Feroviare de Stat CFR Marfă

CFR Marfă, având o cultură economică și administrativă rigidă, nu a reușit să se adapteze la schimbarea condițiilor de piață. Cota sa de piață a scăzut cu aproape 50% în ultimul deceniu datorită

concrenței operatorilor feroviari privați, precum și operatorilor rutieri. CFR Marfă înregistrează pierderi din anul 2008 și, în pofida reducerilor semnificative de personal și de costuri, aceasta s-a confruntat cu perspectiva falimentului. Conform Băncii Mondiale (2013), productivitatea muncii la nivelul companiei s-a înjumătățit, după cum s-a înjumătățit și productivitatea locomotivelor și vagoanelor. În anul 2013, CFR Marfă a reușit să își îmbunătățească oarecum performanțele, dar personalul angajat și activele sale tot erau peste ceea ce justificau operațiunile sale. Această slabă productivitate este evidențiată și în tabelul de mai jos în care CFR Marfă este comparată cu societățile similare ei din regiune, tot societăți de stat, dar și cu un operator intern.



Source: Ministry of Public Finance.

În aceste condiții, privatizarea CFR Marfă reprezintă singura opțiune viabilă. Aceasta ar oferi companiei libertate comercială și oportunitatea de a se restructura în mod agresiv pentru a obține niște câștiguri radicale de productivitate și de utilizare a activelor.

Privatizarea CFR Marfă a fost pe agenda guvernului încă din anul 2012, guvernul aprobând hotărârea de privatizare a acesteia în luna februarie 2013. Cu toate acestea, acest demers nu a avut succes până la acest moment, o tentativă în acest sens nematerializându-se în luna octombrie 2013.

În 2014, după procesul prelungit de elaborare a unui plan de restructurare și după întârzieri în implementarea acestuia, compania a reușit să reducă numărul de angajați cu aproape 30%. Acesta constituie un pas major și pentru a spori atractivitatea pe care CFR Marfă o are pentru investitorii privați potențiali trebuie continuată restructurarea în paralel cu pregătirea unei alte tentative de privatizare a companiei în cursul anului 2015. În mod deosebit, restructurarea ar trebui să se concentreze pe: (i) mai buna administrare a companiei prin numirea unei conduceri profesionale și prin implementarea unor principii sănătoase de guvernare corporativă; (ii) raționalizarea serviciilor cu posibila restabilire a prețurilor pentru a limita operațiunile generatoare de pierderi; (iii) reducerea în continuare a personalului; și (iv) valorificarea și casarea activelor neutilizate.

Selected Indicators for Rail Freight, 2012

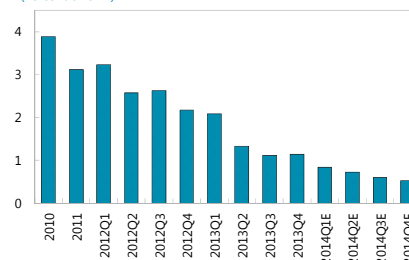
	Global traffic, thousand tonnes	Average number of employees	Tonnes per employee
CFR Marfa	31,282	8,411	3,719
PKP Cargo (Polish)	126,745	28,100	4,510
CD Cargo (Czech)	73,188	8,900	8,223
GFR SA (private Romanian)	12,000	2,368	5,068

Source: International Union of Railways Database; Companies' websites; and IMF staff calculations.

Caseta 2. Detalii privind Arieratele ÎS¹

Arieratele ÎS au scăzut substanțial în cursul ultimilor trei ani. Programul susținut de UE-FMI vizează o reducere a arieratelor, în vederea aducerii lor la un nivel minim (<0,2% din PIB); progresele în această direcție însă, au devenit din ce în ce mai mult o provocare. Autoritățile au ratat ținta indicativă stabilită pentru finele lui decembrie 2013 la arierate, cu o marja considerabilă. Ca acțiune prealabilă pentru prima și a doua evaluare, combinate, autoritățile au implementat măsuri specifice printre care s-au numărat transferuri de la buget, plasarea mai multor ÎS în lichidare voluntară și insolvență și implementarea de măsuri de reducere semnificativă a areieratelor la ÎS. Ca rezultat, arieratele au scăzut la finele lunii iunie 2014 la 4,8 milioane RON sau 0,7% din PIB, ținta fiind însă din nou ratată. La finele anului 2014, arieratele scăzuseră în continuare, ajungând la 3,5 milioane RON.

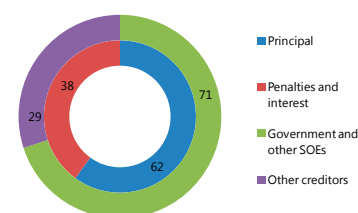
SOE Arrears 1/
(Percent of GDP)



1/ Central government-owned solvent SOEs.
Source: Ministry of Public Finance; and IMF staff estimates.

Ponderea mare a sumelor accesorii (penalități și dobânzi) acumulate reprezintă o provocare pentru reducerea în continuare a arieratelor. Din totalul arieratelor, sumele accesorii (penalități și dobânzi) reprezintă aproximativ 40%. Având în vedere că aceste accesorii continuă să se acumuleze la stocul restant de arierate, stocul total de arierate ar putea crește chiar dacă nu există o creștere efectivă sau dacă sumele principalului înregistrează o scădere modestă. Așadar, în lipsa unei reduceri masive a principalului, va fi greu să se realizeze o reducere tangibilă a stocului total de arierate. În cazul ÎS considerate viabile, o astfel de reducere s-ar putea realiza prin refinanțare sau prin transferuri de la buget (inclusiv prin majorări de capital) și prin ștergerea de arierate. Prima variantă este dificil de realizat datorită riscului ridicat pentru potențialii creditori, în timp ce ultima este limitată de cadrul fiscal și de reglementările UE în materie de ajutor de stat, deoarece aproximativ 70% din arierate sunt sume datorate Bugetului general Consolidat și altor ÎS. Având în vedere aceste restricții, autoritățile ar trebui să își concentreze eforturile pe implementarea în ritm constant a planurilor de restructurare și privatizare și pe lichidare ÎS neviabile pentru a obține o îmbunătățire sustenabilă a situației financiare a ÎS și pentru a așeza arieratele pe o orbită ferm descendentă.

Composition of SOE Arrears, end-2014
(Percent)

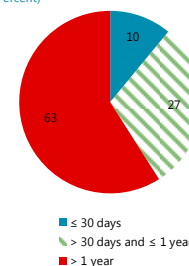


Majoritatea arieratelor sunt sume datorate de mai mult de un an.

Arieratele ÎS includ, în cadrul programului, toate plățile restante deoarece până de curând nu existau date privind profilul de maturitate. Noile date lunare ne arată că în jur de 10% din arierate sunt plăți restante de sub 30 de zile și aproximativ 30% sunt sume datorate de peste 30 de zile dar de mai puțin de 1 an.

Este îngrijorătoare situația arieratelor ÎS de la nivel local. Deși nu intră în condiționalitățile programului, monitorizarea acestor arierate arată că ele au crescut de la finele anului 2013 (până la aproximativ 1% din PIB). Datele cele mai recente arată că aproximativ două treimi din datoriile ÎS de la nivel local sunt sume restante. Din nou, la fel ca și în cazul arieratelor ÎS de la nivel central, majoritatea arieratelor sunt datorate bugetului general consolidat și altor ÎS, și rezolvarea lor necesită măsuri similare cu cele prezentate mai sus pentru ÎS deținute de autoritățile centrale.

Arrears Profile by Age, end-2014
(Percent)



Source: Ministry of Public Finance; and IMF staff estimates.

¹ ÎS de la nivel central. Nu include arieratelor ÎS ce se afla în procedură de insolvență sau lichidare.

Caseta 3. Oltchim și Hidroelectrica: Povestea a două cazuri de insolvență

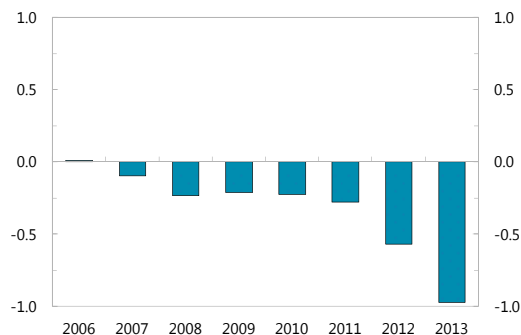
Oltchim este un combinat petrochimic la care statul este acționar majoritar, ce are peste 2000 de angajați. Se află în insolvență din luna ianuarie 2013. În perioada 2001–13, au existat opt tentative de privatizare a companiei, toate eșuate fie pentru că procesul a fost întrerupt de autorități, fie pentru că au fost anulate contractele cu ofertanții declarați câștigători. În ultima vreme, a existat o lipsă de interes din partea investitorilor. Compania înregistrează pierderi de șapte ani și are o datorie în valoare de 800 milioane Euro, cea mai mare parte din ea fiind datorie restantă. Compania a continuat să acumuleze și arierate la bugetul statului. Această situație financiară dificilă este

rezultatul operațiunilor profund ineficiente și slabei administrări a companiei. În perioada 2009–12, când veniturile au scăzut cu peste 30%, cheltuielile de personal au crescut cu aproximativ 40%, deși numărul total de angajați a scăzut cu peste 10%. În același timp, compania pare a fi încheiat o serie de contracte ineficiente, unele dintre acestea fiind raportate a fi contracte cu părți afiliate. În cursul insolvenței situația s-a deteriorat și mai mult. În aceste condiții, dacă administratorul special nu schimbă radical abordarea în ceea ce privește gestionarea operațiunilor Oltchim, lichidarea companiei pare a fi singura soluție pentru a stopa pierderile și pentru a permite o recuperare a activelor pentru creditorii săi.

Hidroelectrica este unul dintre cei mai mari producători de energie din România, asigurând până la o treime din electricitatea produsă intern în România. Cu toate acestea, slaba guvernare corporativă, caracterizată prin puternice intervenții de ordin politic în deciziile de administrare și de funcționare a făcut din această companie una dintre cele mai ineficiente și mai neprofitabile companii producătoare de energie hidroelectrică. Guvernul a plasat prima dată Hidroelectrica în insolvență în iunie 2012, având în vedere situația financiară în continuă deteriorare a companiei. În cursul procedurii de insolvență, Hidroelectrica este

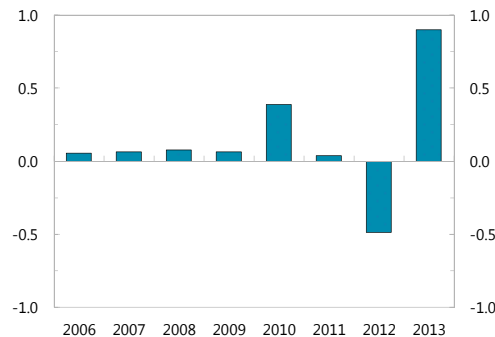
restructurată în timp ce continuă să funcționeze. Administratorul special a realizat progrese remarcabile în îmbunătățirea situației financiare a companiei. Administratorul a anulat sau a renegociat toate contractele bilaterale necomerciale de energie, ce absorbeau mult peste jumătate din producția companiei, iar costul estimat al acestor contracte era cam de 1,1 miliarde Euro sub formă de venituri nerealizate. Anularea acestora a eliminat și necesitatea ca Hidroelectrica să cumpere electricitate mai scumpă de la alți producători de stat și să o vândă în pierdere pentru a respecta volumele contractate. Totodată, administratorul a reușit să realizeze importante economii de costuri la toate operațiunile companiei. Continuarea acestor progrese va reprezenta cheia succesului în OPI programată a fi realizată la companie.

Oltchim Gross Results
(Billions of lei)



Source: Ministry of Public Finance

Hidroelectrica Gross Results
(Billions of lei)



Source: Ministry of Public Finance

Referințe

- Dochia, A., 2014, "Analiza implementării Ordonanței de Urgență 109/2011," Raport realizat în cadrul unui proiect contractat de Ministerul Finanțelor Publice din România, nepublicat.
- Comisia Europeană, 2015, "Rolul Întreprinderilor de Stat în România," ECFIN Country Focus, Volumul 12, Numărul 1, ianuarie 2015, Uniunea Europeană.
- _____, 2014, "Network Industries – Transport," under "Key areas: Comparing Member States' Performances," at http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm.
- _____, 2014, "The Economic Impact of Late Payments," Economic Papers 531, European Union.
- International Monetary Fund, 2014, "Greece: Staff Report for the Fifth Review under the Extended Arrangement," IMF Country Report No. 14/151, Washington, DC.
- _____, 2012, "România: Lucrare pe Subiecte Selectate," Raport de Țară al FMI Nr. 12/291, Washington, DC.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2010, "Accountability and Transparency: a Guide for State Ownership," OECD, Paris.
- Banca Mondială, 2013, "România: Revitalizarea Creșterii în România și Provocări și Oportunități aferente Convergenței," Memorandum Economic de Țară, Washington, DC.

PERFORMANȚELE LA EXPORT ȘI COMPETITIVITATEA PE PLAN EXTERN¹

Întrebări și constatări principale

- **Cum au fost exporturile României în ultimii ani?**

Creșterea exporturilor României a fost bună pe parcursul perioadei ce a urmat crizei globale, după cum o reflectă majorările constante ale cotelor de piață și creșterile înregistrate de indicatorul exporturi/PIB. Cota de piață în importurile principalilor parteneri comerciali a crescut cu 37% în intervalul 2008–13, cota de piață în cazul echipamentelor de transport a crescut cu peste 100%. Majoritatea ramurilor industriale conțin o valoare adăugată relativ mare în exporturile pe care le realizează. Cu toate acestea, calitatea exporturilor este mai redusă comparativ cu țările din regiune.

- **Care au fost forțele motrice din spatele performanțelor puternice înregistrate de România în materie de exporturi?**

Analiza structurii exporturilor sugerează că factorii interni de impulsie (efectul de competitivitate) au fost principalele forțe determinate în creșterea pozitivă a exporturilor din perioada 2006–13. Deși factorii de cerere externă au contribuit și ei pozitiv la creșterea exporturilor până la criza globală, aceștia au devenit defavorabili României de la acel punct.

- **Care sunt prioritățile de politici în vederea asigurării unui sector de export vibrant și sustenabil?**

Analiza de regresie indică pentru sustenabilitatea de viitor a creșterii exporturilor ca factori cheie menținerea competitivității prețurilor și eliminarea impedimentelor structurale. În acest context, este crucial pentru atragerea ISD și pentru impulsivitatea creșterii exporturilor să se permită în continuare flexibilitatea cursului de schimb, cu modernizarea, la un moment dat, a infrastructurii și perfecționarea pregătirii profesionale vocaționale. Totodată, creșterea în continuare a calității exporturilor, promovarea diversificării exporturilor și re poziționarea în direcția unor produse de export ce necesită competențe ridicate ar contribui la protejarea împotriva șocurilor și la crearea de oportunități de a beneficia de creșterea determinată de export pe termen mediu. Promovarea ISD și facilitarea participării în lanțul global valoric sunt esențiale pentru o astfel de strategie.

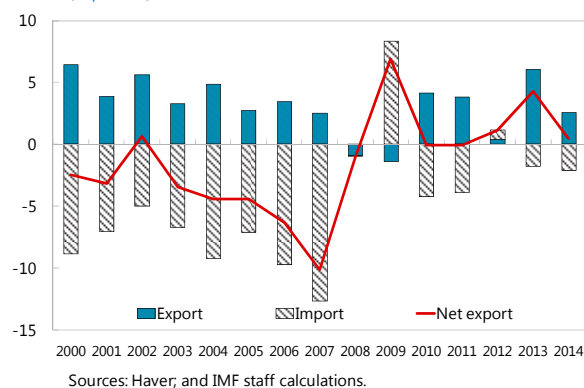
A. Introducere

1. Poziția de cont extern a României a trecut printr-o tranziție majoră de la criza financiară globală. Anterior anului 2008, contribuția netă a exporturilor la creșterea economică

¹ Realizat de Lucy Qian Liu.

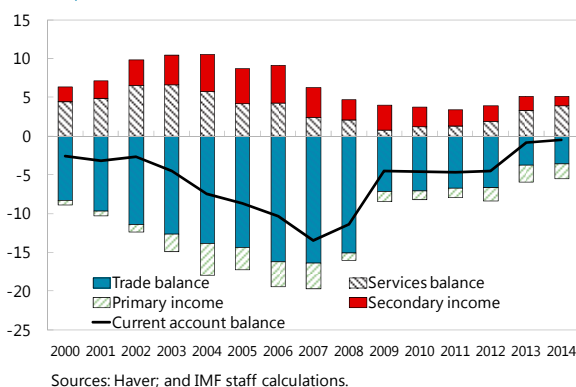
globală era aproape negativă și în scădere constantă. În timp ce contribuția exportului real de bunuri și servicii era în linii mari stabilă, creșterea importurilor era constant mai mare pe fondul unor performanțe economice stelare. Criza a forțat o ajustare rapidă în sectorul extern, contribuția netă a exporturilor crescând cu aproximativ 16½ procente în perioada 2008–09. În ultimii ani, performanțele puternice la export o depășit redresarea treptată a importurilor, fapt ce s-a tradus într-o contribuție pozitivă a exporturilor nete în creșterea generală a PIB.

Contribution to Real GDP Growth
(In percent)

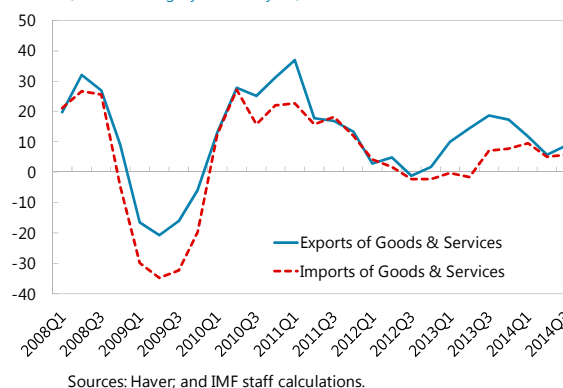


2. Îmbunătățirea balanței comerciale și a celei de servicii a condus la o ajustare rapidă a soldului contului curent. Deficitul de cont curent a scăzut la 4,2% din PIB în 2009, de la nivelul de vârf pe care l-a înregistrat în 2007, de 13,4%. Balanța comercială—în mod deosebit scăderea drastică a importurilor de bunuri—a constituit factorul cheie în această ajustare, reflectând o comprimare substanțială a cererii interne. În pofida mediului extern slab, exporturile de bunuri și servicii au înregistrat o creștere remarcabilă începând din anul 2010, înlocuind comprimarea importurilor și devenind principalul factor de contribuție la îmbunătățirea contului curent.

Current Account by Components
(In percent of GDP)



Export and Import Growth
(Percent change, year-over-year)

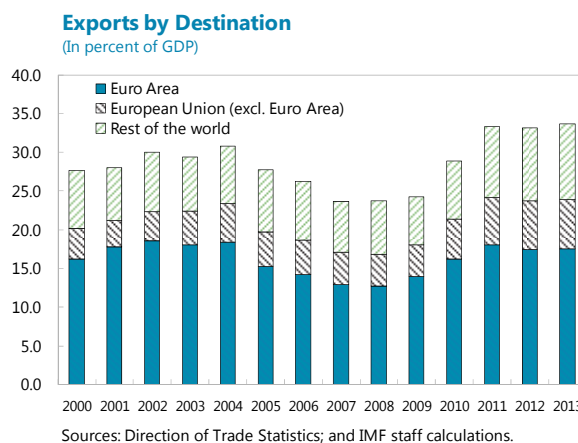


3. În acest context, această lucrare analizează principalii factori ce stau în spatele recentelor performanțe înregistrate de România la export și evaluează competitivitatea în plan extern ce stă la baza acestora. Creșterea puternică recentă a exporturilor României ridică o întrebare importantă referitoare la politici: se datorează această performanță la export unor factori ciclici, cum ar fi cererea externă favorabilă, sau niște îmbunătățiri structurale pe parte de ofertă națională? Analiza realizată în această lucrare contribuie la formularea unui răspuns la această întrebare. În primul rând, realizează o evaluare cuprinzătoare a performanțelor la export înregistrate de România cu ajutorul unei palete largi de indicatori. Și apoi, identifică factorii esențiali ce au determinat creșterea exporturilor. Această analiză va permite elaborarea unor priorități de politici

care să vizeze promovarea unei creșteri determinate de exporturi și conservarea stabilității macroeconomice. Analiza se va concentra strict pe exportul de bunuri, pentru că, istoric, balanța de servicii a contribuit doar în mică măsură la soldul general al contului curent.²

B. Performanțele la export

4. Exporturile României au recăpătat treptat teren după ce au atins niveluri minime în perioada 2008–09. Exportul de bunuri, ca procent din PIB, a crescut la 34% în anul 2013, depășind media anilor anteriori crizei, de 28% din PIB, în perioada 2000–07. În timp ce exporturile către țări nemembre UE au crescut remarcabil în perioada ce a urmat crizei, exporturile în interiorul UE au fost în intervalul 2011–13, doar ușor mai mari decât nivelul de vârf dinaintea crizei, atins în anul 2004, reflectând redresarea trenantă din economia UE. Oricum, UE rămâne principala destinație a exporturilor României, beneficiind de peste 70% din bunurile exportate în perioada 2009–13.



5. Exporturile României prezintă avantaje comparative la bunurile ce necesită forță de muncă intensivă și la cele procesate ce necesită calificări reduse sau medii, dar prezintă dezavantaje la produsele industriale ce necesită calificare ridicată.³ Indicele RCA la produsele ce necesită forță de muncă intensivă și calificare redusă a scăzut în ultimii zece ani, în paralel cu o creștere constantă a indicelui RCA pentru produsele industriale ce necesită o calificare medie. Produsele industriale de calificare ridicată continuă să înregistreze un dezavantaj comparativ pe toată perioada, cu o ușoară îmbunătățire în intervalul 2010–11. În cursul acestui proces de transformare structurală, exporturile industriei textile, extrem de puternice odată (bunuri ce necesită forță de muncă intensivă) au scăzut semnificativ, în timp ce industria de utilaje neelectronice și cea de echipamente de transport (industrii cu nivel mediu de calificare) s-au transformat din dezavantaje comparative în avantaje comparative.⁴ În mod deosebit, utilajele și echipamentele de transport au

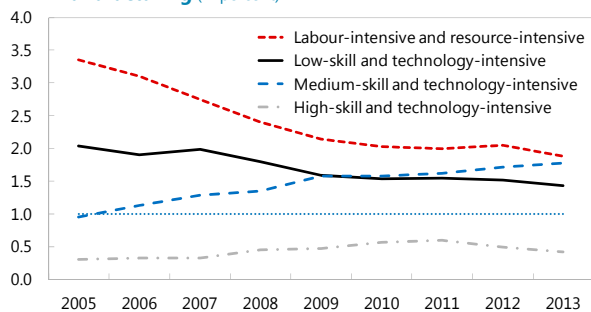
² Soldul contului de servicii s-a îmbunătățit remarcabil în anul 2013, în principal datorită unei modificări în ceea ce privește culegerea de date. Pe plan intern, sectorul de servicii a înregistrat un boom în anul 2014, din punct de vedere al creării de locuri de muncă. Acest lucru nu s-a tradus însă într-o explozie majoră a exportului de servicii, fapt ce indică niște oportunități de creștere pentru viitor.

³ Se spune despre o țară că are un avantaj (dezavantaj) comparativ la un produs dacă indicele RCA (avantaj comparativ revelat) este peste (sub) valoarea 1, ceea ce indică faptul că exportul produsului respectiv de către acea țară deține o pondere mai mare (mai mică) în totalul exporturilor sale decât ponderea pe care o are exportul respectivului produs în exporturile globale.

⁴ Literatura de specialitate identifică factorii principali ce au stat în spatele declinului industriei textile ca fiind majorarea costului muncii (datorită majorării salariului minim), penuria de ofertă pe piața muncii și integrarea în GATT în anul 2005 (vezi Tudor, 2012). În plus, creșterea rapidă a Lanțului de Ofertă din Asia, în mod deosebit exporturile din China, a contribuit și ea la erodarea considerabilă a cotei de piață pe piața globală.

devenit principalele produse de export, acestea reprezentând aproximativ 40% din totalul mărfurilor exportate în perioada 2007–13. Echipamentele de transport sunt produsele ce au determinat în principal recenta creștere a exporturilor, vânzările internaționale ale acestor produse înregistrând o creștere de peste 100% în intervalul 2007–2013. Pe măsură ce industria se va dezvolta în continuare, România se va consacra treptat ca un important producător de automobile în Europa de Est.

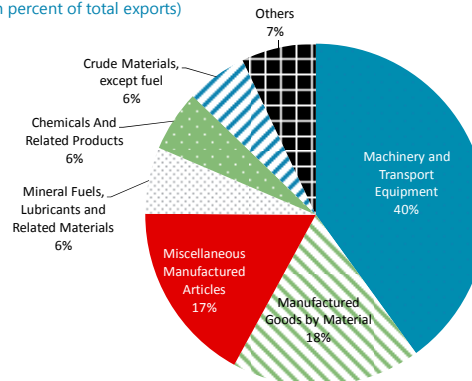
Revealed Comparative Advantage by Degree of Manufacturing (In percent)



Note: The classification of degree of manufacturing in UNCTAD Stat follows the definition from Trade and Development Report (2002). An RCA index above 1 indicates that the country's exports of the product account for a larger share in its total exports than the global export share of the same product.

Sources: UNCTAD Stat; and IMF staff calculations

Composition of Exports (Average of 2007-2014) (In percent of total exports)

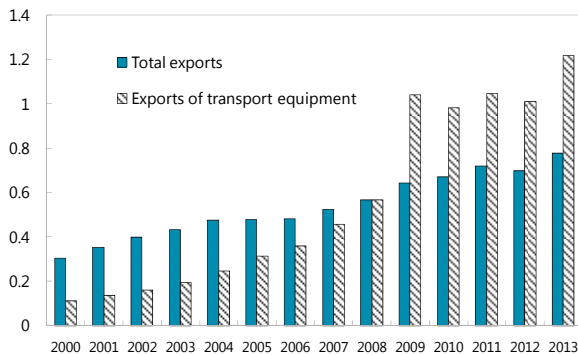


Sources: Haver; and IMF staff calculations.

6. Rezultatele bune la export au condus la o creștere constantă a cotelor de piață ale României în importurile principalilor săi parteneri comerciali. Utilizând indicatorii ce măsoară cota de piață în cea mai mare zonă de export a sa, țările UE 28, exporturile României ca pondere în totalul importurilor UE au crescut de la 0,3 procente în anul 2000 la 0,8 procente în anul 2013. Exporturile de echipamente de transport au înregistrat un boom major în perioada post-criză, cota sa de piață pe piața UE crescând cu peste 100% în intervalul 2008–2013. În pofida acestei creșteri impresionante, România are încă o cotă relativ redusă de piață comparativ cu celelalte țări din regiune.⁵ Multe din noile state membre ale UE și-au extins cotele de piață în perioada post-criză, creând mai multă concurență pe piața UE.

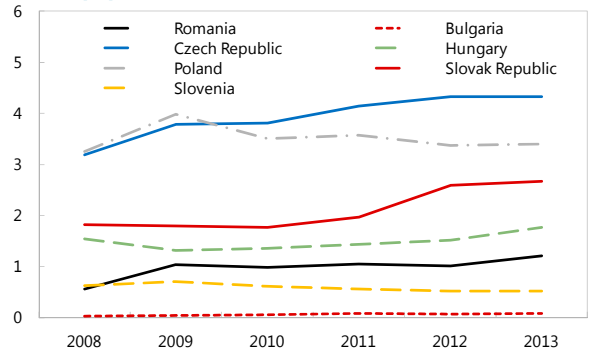
⁵ Această notă utilizează statele relativ noi membre UE ca și grup de comparație, incluzând Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Republica Slovacia și Slovenia.

Market Share in the EU
(In percent)



Sources: UNCTAD Stat; and IMF staff calculations.

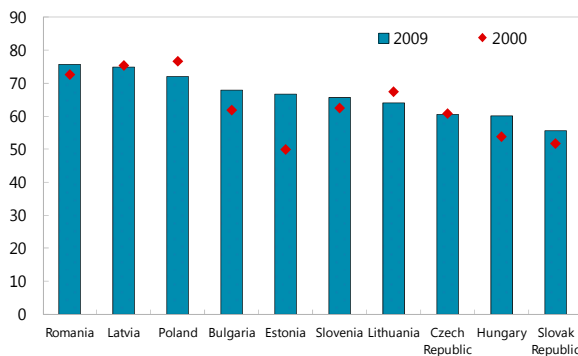
Market Share in the EU Imports of Transport Equipment
(In percent)



Sources: UNCTAD Stat; and IMF staff calculations.

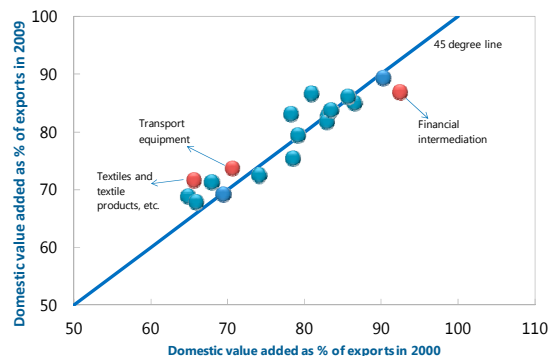
7. Exporturile României au un conținut destul de mare de valoare adăugată, apropiat de media OCDE. Conform indicatorilor OCDE-OMC de Comerț în Valoarea Adăugată (Cin VA) din 2009,⁶ valoarea adăugată internă a României cuprinsă în exporturi, ca procent din exporturile totale, a fost de aproape 76 de procente, cea mai ridicată între țările similare din regiune. O rată mai ridicată a valorii adăugate interne poate indica o structură bună a lanțurilor valorice interne, dar mai sugerează de asemenea și un progres lent în integrarea în lanțurile valorice globale (GVC).⁷ La nivel de industrie, conținutul de valoare adăugată internă a majorității industriilor a fost de peste 70% în anul 2009 și mai mare decât cel din 2000. Creșterile au fost deosebit de mari la echipamentele de transport și în industria textilă, foarte probabil reflectând modernizările tehnologice și calificarea mai ridicată. Doar câteva domenii, cum ar fi cel al intermedierei financiare, au înregistrat o creștere a conținutului străin al exporturilor lor în perioada 2000–2009.

Domestic Value-added Export Ratio by Country
(In percent)



Sources: OECD-WTO TiVA indicators.

Domestic Value-added Export Ratio by Industry, 2000 vs 2009
(In percent)



Sources: OECD-WTO TiVA indicators.

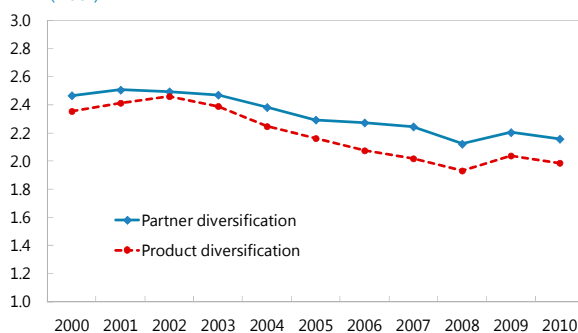
⁶ Baza de date cu CînVA a OCDE-OMC oferă date doar pentru anii 2005, 2008 și 2009, existând însă date ilustrative și pentru anii din urmă, până în 1995.

⁷ Majoritatea țărilor au înregistrat în anul 2009 o creștere a ratei valorii adăugate interne, creștere explicată în mare parte de colapsul sincronizat al comerțului internațional din 2008 și de efectele negative ale acestuia asupra lanțurilor globale de ofertă.

8. Promovarea diversificării exporturilor și sporirii calității acestora ar putea oferi posibilități suplimentare de creștere sustenabilă a exporturilor.

Folosind indicatorii de diversificare elaborați de o echipă a FMI, procesul de diversificare a exporturilor României s-a îmbunătățit considerabil înainte de izbucnirea crizei, dar a stagnat în perioada 2008–10.⁸ Comparativ cu țările similare din regiune, România are un punctaj bun în ceea ce privește diversificarea exporturilor între partenerii comerciali, în timp ce la diversificare produselor încă mai este loc de mai bine. Teoretic, o mai mare diversificare nu presupune neapărat o creștere mai mare a exporturilor, dar ar putea spori rezistența la șocuri externe și ar proteja stabilitatea exporturilor.⁹ Scăderea drastică a cererii de importuri în zona Euro în perioada crizei a demonstrat vulnerabilitatea pe care România o are datorită specializării exporturilor sale. Ridicarea calității exporturilor reprezintă un alt canal de promovare a creșterii exporturilor. În acest sens, majoritatea produselor românești de export se află în zona cea mai de jos a ierarhiei calității între țările UE, ceea ce sugerează un mare potențial de îmbunătățire a calității. La exportul de autoturisme, România și-a îmbunătățit treptat calitatea relativă din anul 2003, trecând de la frontiera de 83% la cea de 88% pe plan mondial. Comparativ cu țările comparabile din regiune însă, încă mai există mult loc de îmbunătățire a calității.

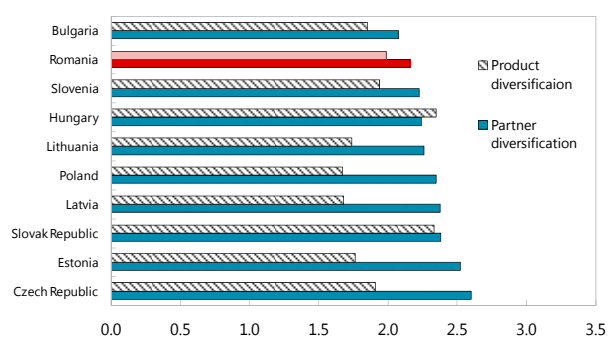
Export Diversification
(Index)



Note: Higher index values indicate less diversification.

Sources: IMF Export diversification database.

Export Diversification: Country Comparison
(Index)

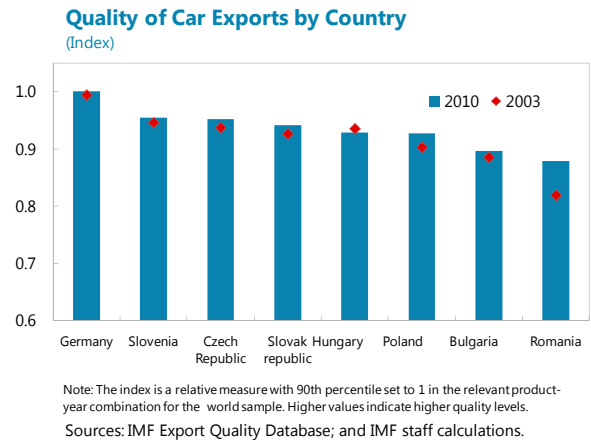
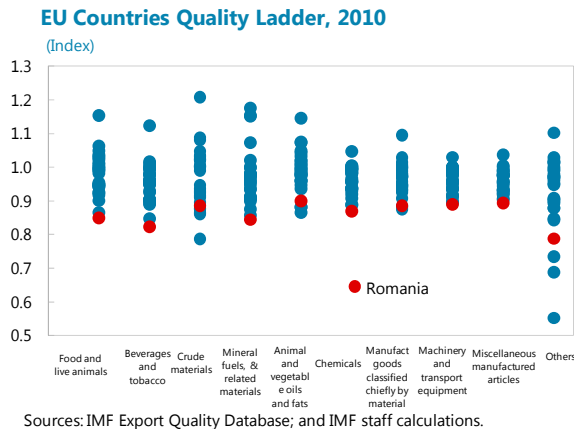


Note: Higher index values indicate less diversification.

Sources: IMF Export diversification database.

⁸ Baza de date privind diversificarea exporturilor include date doar până în anul 2010, dar o serie mai lungă de indici de diversificare, realizată de UNCTAD Stat—indicele Herfindahl—sugerează că gradul de diversificare s-a menținut în linii mari nemodificat în perioada 2009–13.

⁹ Multe studii au constatat că relația dintre diversificarea exporturilor și creștere este una nelineară, țările în dezvoltare beneficiind frecvent de diversificarea exporturilor, în timp ce țările avansate având rezultate mai bune datorită specializării exporturilor.



C. Analiza descompunerii exporturilor

9. Această secțiune examinează forțele determinante ce au stat în spatele creșterii exporturilor României utilizând o analiză a descompunerii exporturilor, în care cota de piață este constantă. Analiza pe baza cotei de piață constante (CMSA), cunoscută și sub denumirea de analiză shift-share, este o metodologie de descompunere statistică utilizată frecvent în bibliografia comercială.¹⁰ Ideea generală din spatele CMSA este aceea de a descompune variațiile cotei de piață a exporturilor în factori de tip „pull” (factori de atracție) și „push” (factori de respingere). În timp ce prima categorie de factori captează impactul generat de modificările cererii externe sau transformările sectoriale de pe piețele globale, a doua categorie de factori demonstrează că afectează diferitele structuri ale exporturilor fiecărei țări performanțele relative ale acestora. Factorii de tip „push” sunt așadar adeseori interpretați ca un indicator amplu de măsurare a „competitivității” unei economii (vezi Anexa 1 pentru detalii tehnice).

10. Analiza este efectuată cu ajutorul datelor privind exporturile anuale de mărfuri ale UNCTAD Stat, în termeni valorici, în perioada 2006–13. Datele acoperă fluxurile comerciale ale României cu toți parteneri săi comerciali. Sectoarele sunt grupate pe industrii conform clasificării ISIC (Standardele Internaționale de Clasificare Industrială) cu 2 cifre. Analiza descompunerii se concentrează pe variația cotei de piață a exporturilor pe parcursul marjei intensive, adică a variațiilor intervenite în fiecare sector în parte. Dar, având în vedere că fluxurile comerciale pot fi create sau distruse în cursul perioadei de referință, calculul variației procentuale a cotei de piață ar putea ridica probleme atunci când există o variație mare a marjei (aparitia unor produse noi la export sau renunțarea la unele produse de export existente). Pentru a rezolva această problemă, ne abatem de la bibliografia standard prin utilizarea „ratei de creștere mediană” pentru a calcula variațiile procentuale.¹¹

¹⁰ Pentru modul de utilizare al CMSA, vezi ECB (2005), Cheptea et al. (2005), și Finicelli et al. (2011).

¹¹ Rata creșterii mediane este definită ca $g_t = \frac{x_t - x_{t-1}}{0.5(x_t + x_{t-1})}$, unde x_t reprezintă cota de piață a exporturilor în anul t .

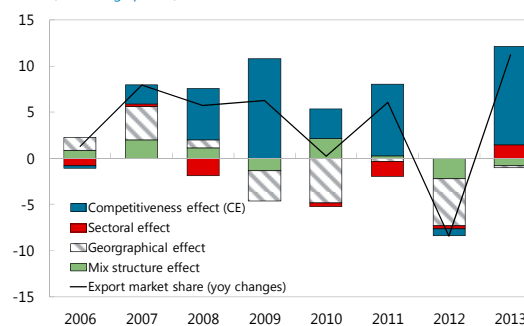
11. Rezultatele CMSA sugerează că principala forță determinantă ce a stat în spatele creșterii exporturilor din perioada 2006–13 a fost efectul de concurență. În această perioadă, cota de piață a exporturilor românești a crescut de la 0,26 de procente în 2006 la 0,35 de procente în 2011. O mare parte din această variație se explică prin „factorii de tip push” interni, contribuția acestora fiind în principal pozitivă în perioada analizată, mai puțin în anii 2006 și 2012. Printre factorii de tip „pull”, specializarea sectorială a contribuit negativ în perioada de debut a crizei financiare globale, reflectând posibil impactul colapsului comerțului internațional. Variațiile cererii externe au avut un impact pozitiv înainte de 2009, dar au devenit nefavorabile pentru România odată cu criza zonei Euro din 2009–10, datorită concentrării exporturilor sale pe piața UE. Totodată, efectul de compunere geografică justifică în cea mai mare parte declinul din 2012, reflectând problemele persistente din zona Euro. Pe total, efectul pozitiv de tip push demonstrează că în performanțele recente înregistrate de exporturile românești un rol crucial este posibil să fi fost jucat de competitivitatea ofertei interne.

Results of the Constant Market Share Analysis
(Percentage changes, year-over-year)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Export market share	1.3	7.9	5.7	6.2	0.2	6.1	-8.4	11.2
Competitiveness effect	-0.3	2.1	5.6	10.8	3.3	7.8	-0.8	10.7
Structure effect	1.6	5.9	0.2	-4.6	-3.0	-1.7	-7.6	0.5
Sectoral effect	-0.8	0.3	-1.8	0.0	-0.4	-1.6	-0.3	1.5
Geographical effect	1.5	3.7	0.9	-3.3	-4.8	-0.4	-5.1	-0.2
Mix structure effect	0.9	2.0	1.1	-1.3	2.2	0.3	-2.2	-0.8

Sources: UNTCAD Stat; and IMF staff calculations.

Export Performance Decomposition
(Percentage points)



Sources: UNTCAD Stat; and IMF staff calculations.

D. Competitivitatea externă

12. Care au fost principalii factori determinanți ce au stat în spatele evoluțiilor ce au intervenit în materie de competitivitate externă a României și care sunt prioritățile cheie de politici pe mai departe? Acestea sunt întrebările principale explorate în această secțiune. Analiza merge mai departe de analiza de descompunere, care prezintă un indicator util de măsurare a competitivității în general, dar nu generează concluzii cu privire la modul în care se poate îmbunătăți competitivitatea unei țări. Așadar, această secțiune explorează relația dintre efectele estimate ale competitivității din CMSA și o serie de indicatori de competitivitate, legate sau nu de prețuri, cu scopul de a identifica factorii ce stau la baza competitivității externe a României și politicile prin care pot fi influențați acești factori.

13. Indicatorii de competitivitate fără legătură cu prețurile sugerează că impedimente structurale ar putea afecta negativ competitivitatea externă a României. Indicele de Competitivitate Globală a Forumului Economic Mondial (GCI), ce se bazează pe o analiză cuprinzătoare a competitivității țărilor, plasează România pe locul 76 din 148 în anii 2013–2014. Deși mediul macroeconomic și gradul de pregătire tehnologică s-au îmbunătățit în ultimii trei ani, în

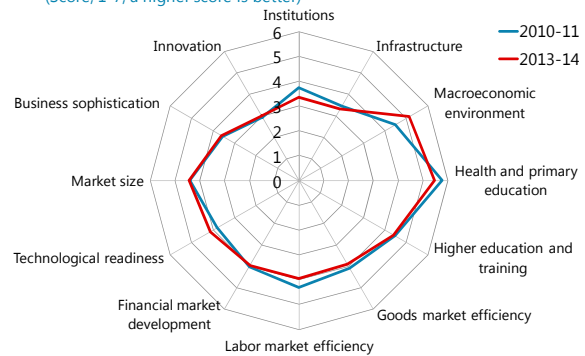
multe alte domenii condițiile structurale s-au deteriorat considerabil, printre aceste domenii numărându-se instituții, infrastructură, sănătate și învățământ primar, dar și eficiența pieței muncii.¹² Pe total, ancheta din 2013–2014 identifică România ca deținând un avantaj comparativ la indicatorii mediu macroeconomic și mărime a pieței, dar un dezavantaj la indicatori precum instituții și infrastructură.

14. Întorcându-ne către indicatorii de competitivitate legați de preț, din 2012 leul

românesc s-a apreciat considerabil în termeni reali, față de valutele partenerilor comerciali ai României. În pofida unei ușoare depreciere în cursul anului 2011 și la începutul anului 2012, cursul de schimb efectiv real bazat pe IPC (REER) s-a apreciat cu 7¾ procente între T3 2012 și T4 2014. Această evoluție a cursului de schimb a fost opusă celei înregistrate de țările similare din regiune, deoarece multe dintre țările vecine s-au confruntat fie cu o apreciere moderată, fie chiar cu o depreciere. REER-ul bazat pe ULC (costul unitar al forței de muncă) a evoluat în tandem cu cel bazat pe IPC din 2011, deși istoric acest indicator a afișat o variație mult mai amplă a cursului de schimb în perioada 2007–10.

Global Competitiveness Indicators

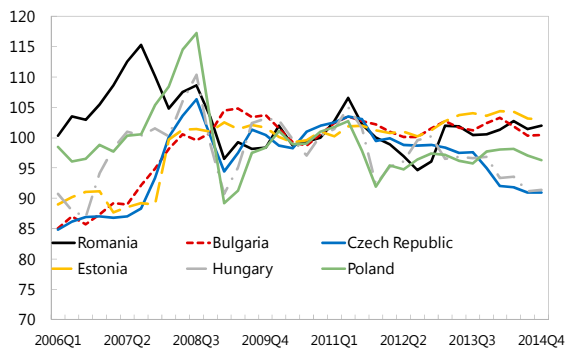
(Score, 1-7, a higher score is better)



Sources: World Economic Forum, Global Competitiveness Report, 2013-14.

Real Effective Exchange Rate, Country Comparison

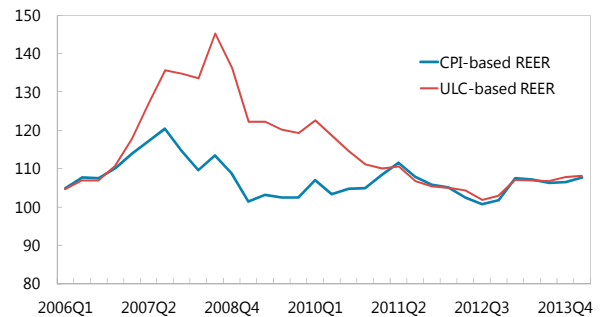
(Index 2000=100, + = appreciation)



Sources: INS; and IMF staff calculations

Real Effective Exchange Rate

(Index 2005=100, + = appreciation)



Sources: Eurostat; and IMF staff calculations.

¹² În Anexa II sunt prezentate măsurătorile detaliate ale fiecăruia dintre acești indicatori.

Caseta 1. Metode și Date Utilizate pentru a Estima Factorii de Competitivitate

Analiza regresivă este utilizată pentru a se examina modul în care diverși indicatori de competitivitate legați sau nu de preț influențează elementele determinante ale performanțelor de export pe parte de ofertă (i.e., efectul de competitivitate obținut în decompunerea CMSA anterioară).

Date: Perioada aleasă ca eșantion a fost selectată pe baza disponibilității indicatorilor de competitivitate. Dat fiind faptul că GCI al Forumului Economic Mondial începe din 2006 și este calculat doar anual, am extins eșantionul de date la nivel de industrie și am efectuat analiza folosind o regresie pe un panel multi-industrial (detaliile sunt descrise în Anexa II). Respectând clasificarea de 2 cifre ISIC, datele acoperă 64 de industrii pe 8 ani. Datorită limitelor impuse de datele existente în serii anuale, în modelul regresiv pot fi testați doar 6 din cei 12 indicatori GCI.

Model: Performanțele exporturilor pe parte de ofertă sunt modelate ca funcție a REER-ului bazat pe ULC și a unui set de indicatori selectați ce măsoară condițiile structurale ale economiei.¹ Variabila dependentă este efectul de competitivitate la nivel de industrie identificat în analiza anterioară de descompunere a exporturilor. Variabilele explicative sunt indicatori ce acoperă evaluarea de ansamblu a instituțiilor, infrastructurii, mediului macroeconomic, învățământului superior și pregătirii, eficienței pieței mărfurilor și eficienței pieței muncii din România.² Au fost luate în considerare două specificații model: Modelul (1) estimează efectele marginale constante ale condițiilor structurale, și Modelul (2) estimează efectele variabile marginale.

¹ Cursul de schimb real efectiv bazat pe costul unitar al muncii pare a fi o alegere corectă în acest context, dat fiind că analiza noastră se concentrează pe exporturile de bunuri, în timp ce IPC cuprinde servicii și o mare parte de bunuri necomercializabile. Cu toate acestea, am examinat efectul REER-ului bazat pe IPC, dar rezultatele sunt ne semnificative din punct de vedere statistic.

² Indicele privind învățământul superior și pregătirea profesională acoperă o gamă largă de aspecte, inclusiv evaluări privind școlarizarea în învățământul secundar, calitatea serviciilor educaționale și disponibilitatea de servicii de pregătire profesională la locul de muncă. Ne-am concentrat pe serviciile de pregătire în mod deosebit, pentru că ele contează, cel mai probabil, pentru industriile exportatoare.

15. Regresia sugerează că reducerea impedimentelor structurale ar putea contribui la sporirea competitivității exporturilor românești. Printre indicatorii structurali, infrastructura se evidențiază ca un factor important pentru creșterea exporturilor—o infrastructură mai bună este asociată unei creșteri a competitivității la export (tabel din text). În scop ilustrativ, să considerăm că indicele de infrastructură din România (nivelul CGI 3,33 în 2013–14) ar fi adus la nivelul Poloniei (CGI de 3,96 în 2013–14). Deși această simulare nu trebuie luată ad literam, deoarece acești indici sunt construiți pe baza unor anchete de opinie, o astfel de modernizare ar mări cota de piața a exporturilor românești cu aproape 15 procente.¹³ Mediul macroeconomic favorabil și o mai bună

¹³ Coeficienții estimați reprezintă efectul marginal mediu la nivel de industrie. Deci, pentru a obține efectul asupra exporturilor românești agregate, trebuie să multiplicăm rezultatul cu 64 (numărul industriilor).

specializare a serviciilor de pregătire profesională ar putea de asemenea să sporească performanțele la export.¹⁴ Pe de altă parte, efectul asupra eficienței pieței mărfurilor este robust din punct de vedere statistic doar în Modelul (2), ceea ce indică o probabilitate de inconstanță a impactului.

Export Competitiveness Effect Equation

Dependent variable = yoy change in export market share		
	Model (1)	Model (2)
REER (yoy change)	-0.02* (0.01)	-0.01* (0.01)
<i>Global Competitiveness Index</i>		
Institutions	0.62 (0.69)	0.10 (1.89)
Infrastructure	0.35** (0.17)	1.63** (0.71)
Macroeconomic environment	2.85* (1.50)	13.48* (6.98)
Specialized and on-the-job training services	2.61* (1.42)	12.05* (6.45)
Goods market efficiency	1.13 (0.76)	7.98* (4.12)
Labor market efficiency	2.58 (1.63)	11.01 (6.85)
Number of observations	512	512
R-squared	0.36	0.36
Number of industries	64	64

Note: Robust standard errors in parentheses, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. All models include an industry fixed effect. Model (1) uses the level of the global competitiveness index; Model (2) considers the natural log of the competitiveness index.

16. Conform așteptărilor, competitivitatea în funcție de preț este un alt factor important ce determină performanțele de export pe parte de ofertă. Conform rezultatelor estimărilor, o apreciere a cursului de schimb real are un efect semnificativ și negativ asupra creșterii cotei de piață a exporturilor (tabel în text). Dacă toate celelalte elemente se mențin egale, o apreciere cu 10 procente a REER are potențialul de a reduce cota de piață a exporturilor românești cu aproximativ 12 procente. Pentru a examina corectitudinea nivelului cursului curent de schimb al României, vă prezentăm acum rezultatele analizei de echilibru a cursului de schimb.

17. Metodologiile standard de tip CGER de evaluare a echilibrului cursului de schimb sugerează că în linii mari, cursul de schimb real al României este în concordanță cu indicatorii pe termen mediu.¹⁵ Metoda echilibrului macroeconomic arată că deficitul de cont curent de fundamentare proiectat este mai mic decât norma de cont curent de 4,1% din PIB. Presupunând că doar variațiile de curs de schimb pot duce la o ajustare a contului curent, ar fi necesară o apreciere de 3,1 procente pentru a elimina diferența dintre contul curent și normă. În mod similar, metoda

¹⁴ Lucrarea în curs de apariție pentru Forumul de Politici al Noilor State Membre: "Beneficiind la Maxim de Piața Unică UE" enumeră de asemenea pregătirea vocațională și învățământul superior printre obstacolele în calea creșterii exporturilor României.

¹⁵ Pentru detalii privind metodologiile CGER, vezi Lucrarea Ocazională a FMI Nr. 261, "Analiza Cursului de Schimb: metodologii CGER."

sustenabilității externe indică o subevaluare modestă de 3,2 procente, dat fiind că norma de cont curent necesar pentru a menține Poziția Internațională de Investiții (IIP) la nivelul actual (60 procente din PIB) este peste deficitul proiectat. În final, ținând seama de ajustarea din proiecția de bază, metoda echilibrului cursului de schimb sugerează o supraevaluare marginală, de 2,1 procente. În general, luând în considerare marjele de eroare în aceste estimări, cursul de schimb real este evaluat ca fiind în concordanță cu indicatorii.

Exchange Rate Assessment (In percent of GDP, unless otherwise indicated)

Approach	Over- (+) or Under- (-) Valuation
Macroeconomic balance	-3.1
Current account norm	-4.1
Underlying current account	-3.3
External sustainability	-3.2
Current account norm	-4.1
Underlying current account	-3.3
Equilibrium real exchange rate	2.1

Source: IMF staff calculations.

E. Concluzii și Discuție de Politici

18. Creșterea exporturilor românești a avut rezultate bune în perioada ce a urmat crizei, în mare parte fiind susținută de factori interni de tip „push”. Cota de piață a României în importurile principalilor săi parteneri comerciali a crescut constant, mai ales în industria de utilaje și echipamente de transport. În pofida transformării structurale semnificative din ultimul deceniu, avantajul comparativ revelat al României rămâne concentrat pe produsele ce necesită forță de muncă intensivă și pe produsele procesate ce necesită calificări medii și joase. Deși diversificarea exporturilor—atât ca produse cât și ca parteneri comerciali—s-e îmbunătățise ușor înainte de declanșarea crizei, acest proces a stagnat din anul 2008. Majoritatea industriilor au un conținut destul de ridicat de valoare adăugată în exporturile lor, fapt ce sugerează că România se deplasează treptat în sus pe lanțul valorii adăugate. Cu toate acestea, calitatea exporturilor românești este relativ scăzută comparativ cu țările similare din regiune și majoritatea produselor sunt clasate în categoriile cele mai de jos ale ierarhiei calității din țările UE.

19. Pe mai departe, îmbunătățirea calității exporturilor, promovarea diversificării și re poziționarea către produse de export de înaltă calificare sunt cruciale pentru dezvoltarea unor sectoare de export vibrante. Anterior declanșării crizei globale, creșterea exporturilor românești a fost facilitată în mare măsură de importurile în ascensiune rapidă a partenerilor comerciali. În ultimii ani însă, expansiunea exporturilor a fost susținută în bună parte de sporirea competitivității interne. Ținând seama de fragilitatea persistentă a creșterii economice a partenerilor săi, România ar trebui să profite de câștigurile obținute recent în planul competitivității structurale și să impulsioneze diversificarea exporturilor pentru a întări rezistența la șocuri externe. Totodată, re poziționarea către exporturile de produse de înaltă calificare prezintă un potențial bun pentru o creștere sustenabilă a exporturilor pe termen mediu. La nivel de industrie, sporirea calității exporturilor ar putea contribui la performanțe și mai bune la export și la asigurarea unei creșteri sustenabile pe termen mediu și lung.

20. Promovarea investițiilor străine directe și participarea în lanțurile valorice globale sunt de asemenea esențiale. România a beneficiat de ISD considerabile înainte de criză, dar această tendință s-a inversat în ultimii ani pe fondul creșterii slabe din zona Euro. Activitatea companiilor cu investiții străine în România este în general orientată spre export și contribuția acestora la

exporturile totale a fost de peste 70% în anul 2013.¹⁶ Având în vedere rolul vital al ISD în sectorul de export, revitalizarea intrărilor de ISD poate constitui un motor de creștere viitoare a exporturilor. În acest sens, prioritățile de politici ar trebui adaptate către promovarea unui mediu de afaceri favorabil, inclusiv prin promovarea unei politici macroeconomice sănătoase și predictibile, prin menținerea flexibilității economice și întărirea instituțiilor guvernantei. Totodată, o mai mare integrare în lanțurile valorice globale ar putea oferi oportunități suplimentare pentru exporturile românești. Deși participarea la lanțurile valorice globale ar putea eroda temporar valoarea adăugată națională cuprinsă în exporturi, efectul de ansamblu tinde a fi unul pozitiv, pentru că o ascensiune a exporturilor majorează de regulă valoarea adăugată generată pe plan extern și intern (Rahman și Zhao, 2013).

21. Și, în ultimul rând, dar nu în cel de pe urmă, menținerea competitivității prețurilor și eliminarea impedimentelor structurale reprezintă ingrediente esențiale pentru o creștere sustenabilă a exporturilor pe termen mediu. Modelele standard de analiză sugerează că în România cursul de schimb este în linii mari corelat cu indicatorii pe termen mediu. În acest context, continuă să fie esențial să se permită și de acum încolo flexibilitatea cursului de schimb și să se protejeze câștigurile în planul competitivității obținute în ultimii ani. Pe frontul structural, modernizarea infrastructurii și perfecționarea pregătirii vocaționale constituie prioritățile de bază pentru atragerea de ISD și stimularea creșterii exporturilor. În acest sens, asigurarea unui spațiu fiscal suficient pentru investiții publice și pentru creșterea calității cheltuielilor de capital este indispensabilă. Mai important de atât, accentul trebuie să cadă pe ridicarea calității și eficienței cheltuielilor în cadrul proiectelor și pe stimularea absorbției de fonduri UE.

¹⁶ Vezi "Investițiile Străine în România în 2013" la adresa <http://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?cid=14364>.

Anexa I. Descompunerea Exporturilor—Analiza Cotei de Piață Constante

1. Analiza cotei de piață constante (CMSA) utilizată în această lucrare urmează o formulare similară cu cea din ECB (2005), care descompune variațiile în cota de piață a exporturilor între oricare două perioade în două componente majore—factorii interni „push” și factorii externi „pull”.

Principala inovație este aceea că noi calculăm variațiile procentuale ale cotei de piață cu ajutorul unei „rate de creștere mediane” în locul ratei de creștere standard de la an la an. Această tehnică ne permite să ținem cont atât de variațiile marjei intensive cât și de cele ale marjei extensive în cota de piață a exporturilor.

2. Mai exact, descompunerea factorilor „push” și „pull” poate fi ilustrată în următoarea ecuație:

$$g - g^* = [\sum_j \sum_k \theta_{jk} (g_{jk} - g_{jk}^*)] + [\sum_j \sum_k (\theta_{jk} - \theta_{jk}^*) g_{jk}^*] \quad (1)$$

unde,

$$g_{jk} = \frac{X_{jk,t} - X_{jk,t-1}}{0.5 * (X_{jk,t} + X_{jk,t-1})} \quad \left[g_{jk}^* = \frac{X_{jk,t}^* - X_{jk,t-1}^*}{0.5 * (X_{jk,t}^* + X_{jk,t-1}^*)} \right]$$

este rata de creștere a exporturilor României (la nivel mondial) din produsul k către destinația j în perioada t ,

$$\theta_{jk} = \frac{X_{jk,t-1} + X_{jk,t}}{(X_t + X_{t-1})} \quad \left[\theta_{jk}^* = \frac{X_{jk,t-1}^* + X_{jk,t}^*}{(X_t^* + X_{t-1}^*)} \right]$$

este ponderea produsului k către destinația j în totalul exporturilor României (la nivel mondial) în perioada $t-1$, iar

$$g = \sum_j \sum_k \theta_{jk} g_{jk} \quad [g^* = \sum_j \sum_k \theta_{jk}^* g_{jk}^*]$$

reprezintă creșterea exporturilor totale ale României (pe plan mondial) în perioada t .

3. Primul termen din paranteze pătrate din ecuația (1) este constituit din factorii „push” sau efectul de „competitivitate”, ce reprezintă impactul agregat al variațiilor în cota de piață a fiecărui produs către fiecare destinație. Efectul de competitivitate pentru o anumită industrie k este suma supra toate destinațiile j . Acest element va fi folosit ca variabilă dependentă în analiza noastră regresivă de explicare a determinantelor competitivității externe.

4. Al doilea termen din paranteze pătrate din ecuația (1) este constituit din factorii externi „pull”. O valoare pozitivă arată că exporturile românești sunt concentrate mai mult pe produse cu creștere mare sau pe piețe cu creștere mare comparativ cu exporturile mondiale. Acest efect poate fi descompus în continuare în trei elemente:

$$(i) \quad \text{un efect sectorial} = \sum_k (\theta_k - \theta_k^*) g_k^* ,$$

$$(ii) \quad \text{un efect geografic} = \sum_j (\theta_j - \theta_j^*) g_j^* ,$$

$$(iii) \quad \text{un efect mixt} = \text{rezidual} = \left[\sum_j \sum_k (\theta_{jk} - \theta_{jk}^*) g_{jk}^* \right] - \sum_k (\theta_k - \theta_k^*) g_k^* - \sum_j (\theta_j - \theta_j^*) g_j^* ,$$

Unde

$$\theta_k = \sum_j \theta_{jk} \quad [\theta_k^* = \sum_j \theta_{jk}^*]$$

este ponderea produsului k în totalul exporturilor românești (la nivel mondial) în perioada $t-1$,

$$\theta_j = \sum_k \theta_{jk} \quad [\theta_j^* = \sum_k \theta_{jk}^*]$$

este ponderea pieței j în totalul exporturilor românești (la nivel mondial) în perioada $t-1$, și

$$g_k^* = \frac{\sum_j \theta_{jk}^* g_{jk}^*}{\theta_k^*} \quad \left[g_j^* = \frac{\sum_k \theta_{jk}^* g_{jk}^*}{\theta_j^*} \right] ,$$

este creșterea exporturilor mondiale de produs k (piața j) în perioada t .

5. Efectul mixt este în esență un element rezidual, reprezentând interacțiunea dintre structurile geografice și sectoriale. Aceasta înseamnă că cele două efecte de structură nu sunt distribuite independent. Așadar, elementul (i) și (ii) de mai sus constituie un bun înlocuitor pentru efectul sectorial și cel geografic doar atunci când efectul mixt este mic.

6. Formularea CMSA discutată mai sus se abate de la metoda tradițională în mai multe privințe, și anume pentru a rezolva aspectele ce țin de translatare a formulei de descompunere pe bază de timp continuu în formulă de descompunere pe bază de timp discret și tratarea efectelor sectorial și geografic într-o manieră simetrică. Vezi Cheptea (2014) pentru o discuție mai detaliată despre formularea tradițională a CMSA.

Anexa II. Analiza Regresivă a Competitivității Externe

A. Specificații Model

1. Analiza econometrică examinează factorii determinanți ai competitivității externe într-o regresie bazată pe un panel la nivel de industrie cu efectele industriei. Se consideră că două modele captează atât efectele marginale constante cât și pe cele variabile ale condițiilor structurale. Modelul (1) este formulat după cum urmează:

$$\begin{aligned} & \text{Competitivitate}_{kt} \\ & = \alpha_k + \beta_0 \Delta REER_t + \beta_1 \text{Instituții}_t + \beta_2 \text{Infrastructură}_t + \beta_3 \text{Macro}_t + \beta_4 \text{pregătire}_t + \beta_5 \text{Bunuri}_t + \\ & \beta_6 \text{Muncă}_t + u_{it} \end{aligned}$$

unde „*Competitivitate* $_{kt}$ ” este seria efectelor de competitivitate la nivel de industrie (factorii „push”), calculat în anterioara descompunere a CMSA. Existența acestei serii ne permite să ne concentrăm analiza exclusiv pe efectele factorilor interni. Termenul α_k reprezintă intersecția necunoscută pentru fiecare industrie k , *i.e.*, efecte specifice industriei. „ $\Delta REER_t$ ” este variația de la an la an a REER-ului bazat pe ULC și restul represoarelor sunt indicatori ai condițiilor structurale.

2. Modelul (2) urmează o formulare similară celei din Modelul (1) diferența fiind exprimarea condițiilor structurale în termeni de pas natural:

$$\begin{aligned} & \text{Competitivitate}_{kt} \\ & = \alpha_k + \beta_0 REER_t + \beta_1 \text{Pn}(\text{Instituții})_t + \beta_2 \text{Pn}(\text{Infrastructură})_t + \beta_3 \text{Pn}(\text{Macro})_t + \beta_4 \text{Pn}(\text{Pregătire})_t + \\ & \beta_5 \text{Pn}(\text{Bunuri})_t + \beta_6 \text{Pn}(\text{Muncă})_t + u_{it} \end{aligned}$$

3. Rezultatele estimării sunt în linii mari robuste în cele două specificații model.

B. Descrierea Datelor

4. Datele REER pe baza ULC sunt luate de la Eurostat. Pentru indicatorii de condiții structurale s-a folosit baza de date cu Indicele de Competitivitate Globală (ICG) a Forumului Economic Mondial acoperind perioada 2006–07 până în 2013–14. Detaliile fiecărui indicator sunt prezentate mai jos.

Instituții:

- 1.01 Drepturi de proprietate, 1–7 (cel mai bun)
- 1.02 Protecția proprietății intelectuale, 1–7 (cel mai bun)
- 1.03 Dirijarea fondurilor publice, 1–7 (cel mai bun)
- 1.04 Încrederea publicului în politicieni, 1–7 (cel mai bun)

- 1.05 Plăți ilicite sau mită, 1–7 (cel mai bun)
- 1.06 Independența justiției, 1–7 (cel mai bun)
- 1.07 Favoritism în hotărârile oficialilor guvernamentali, 1–7 (cel mai bun)
- 1.08 Irosirea cheltuielilor guvernamentale, 1–7 (cel mai bun)
- 1.09 Reglementările privind sarcina probatorie, 1–7 (cel mai bun)
- 1.10 Eficiența cadrului legal de soluționare a plângerilor, 1–7 (cel mai bun)
- 1.11 Eficiența cadrului legal de contestare a reglementărilor, 1–7 (cel mai bun)
- 1.12 Transparența elaborării de politici guvernamentale, 1–7 (cel mai bun)
- 1.13 Costul terorismului pentru afaceri, 1–7 (cel mai bun)
- 1.14 Costul infracționalității și violenței pentru afaceri, 1–7 (cel mai bun)
- 1.15 Crima organizată, 1–7 (cel mai bun)
- 1.16 Gradul în care te poți bizui pe serviciile poliției, 1–7 (cel mai bun)
- 1.17 Comportamentul etic al firmelor, 1–7 (cel mai bun)
- 1.18 Forța standardelor de audit și raportare, 1–7 (cel mai bun)
- 1.19 Eficacitatea consiliilor corporatiste, 1–7 (cel mai bun)
- 1.20 Protejarea intereselor acționarilor minoritari, 1–7 (cel mai bun)
- 1.21 Forța protecției investitorilor, 1–7 (cel mai bun)

Infrastructură:

- 2.01 Calitatea infrastructurii în general, 1–7 (cel mai bun)
- 2.02 Calitatea drumurilor, 1–7 (cel mai bun)
- 2.03 Calitatea infrastructurii feroviare, 1–7 (cel mai bun)
- 2.04 Calitatea infrastructurii portuare, 1–7 (cel mai bun)
- 2.05 Calitatea infrastructurii aeriene, 1–7 (cel mai bun)
- 2.06 Disponibilitatea locului la transport aerian, km/săptămână, milioane*
- 2.07 Calitatea furnizării de energie, 1–7 (cel mai bun)
- 2.08 Abonamente la telefonia mobilă/100 loc.*
- 2.09 Linii telefonice fixe/100 loc.*

Mediul Macroeconomic

- 3.01 Soldul Bugetului Statului, % PIB*
- 3.02 Economii naționale brute, % PIB*
- 3.03 Inflația, variația anuală în %*
- 3.04 Datoria BGC, % PIB*
- 3.05 Ratingul de creditare al țării, 0–100 (cel mai bun)*

Pregătire

- 5.07 Disponibilitatea de servicii de cercetare și pregătire profesională, 1–7 (cel mai bun)
- 5.08 Durata pregătirii personalului, 1–7 (cel mai bun)

Eficiența pieței mărfurilor:

- 6.01 Intensitatea concurenței locale, 1–7 (cel mai bun)
- 6.02 Dominația pieței, 1–7 (cel mai bun)
- 6.03 Eficacitatea politicii anti-monopol, 1–7 (cel mai bun)
- 6.04 Efectul fiscalității asupra facilităților de investiții, 1–7 (cel mai bun)
- 6.05 Cota totală de impunere, % din profituri*
- 6.06 Număr de proceduri necesare pentru a începe o afacere*
- 6.07 Număr de zile necesare pentru a începe o afacere*
- 6.08 Costurile politicii agricole, 1–7 (cel mai bun)
- 6.09 Prevalența barierelor comerciale, 1–7 (cel mai bun)
- 6.10 Tarife comerciale, taxă %*
- 6.11 Prevalența acționariatului străin, 1–7 (cel mai bun)
- 6.12 Impactul asupra companiilor a reglementărilor privind ISD, 1–7 (cel mai bun)
- 6.13 Povara procedurilor vamale, 1–7 (cel mai bun)
- 6.14 Importurile ca % din PIB*
- 6.15 Gradul de orientare a clienților, 1–7 (cel mai bun)
- 6.16 Sofisticarea cumpărătorilor, 1–7 (cel mai bun)

Eficiența pieței muncii:

- 7.01 Cooperarea în relațiile de muncă între angajat și angajator, 1–7 (cel mai bun)
- 7.02 Flexibilitatea în stabilirea salariului, 1–7 (cel mai bun)
- 7.03 Practici de angajare și concediere, 1–7 (cel mai bun)
- 7.04 Costuri de redundanță, săptămâni de salariu*
- 7.05 Efectul fiscalității asupra facilităților de a lucra, 1–7 (cel mai bun)
- 7.06 Remunerația și productivitatea, 1–7 (cel mai bun)
- 7.07 Gradul de bizuire pe managementul profesional, 1–7 (cel mai bun)
- 7.08 Capacitatea țării de a păstra talentele, 1–7 (cel mai bun)
- 7.09 Capacitatea țării de a atrage talentele, 1–7 (cel mai bun)
- 7.10 Femeile în forța de muncă, raport față de bărbați*

Referințe

- Beltramello, A., K. De Backer and L. Moussiégt, 2012, "The Export Performance of Countries within Global Value Chains (GVCs)," *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2012/02, OECD Publishing.
- Cheptea A., L. Fontagne and S. Zignago, 2014, "European Export Performance," *Review of World Economics*, Springer Verlag (Germany), 150(1), pp. 25–58.
- Cheptea A., G. Gaulier, and S. Zignago, 2005, "World Trade Competitiveness: A Disaggregated View by Shift-Share Analysis," *Working Paper*, No. 23, Centre D'Etudes Prospectives et D'Informations Internationales.
- European Central Bank, 2005, "Competitiveness and the Export Performance of the Euro Area Trade," Occasional Paper, No. 30, European Central Bank.
- Finicelli, A., M. Sbracia and A. Zaghini, 2011, "A disaggregated analysis of the export performance of some industrial and emerging countries," *International Economics and Economic Policy*, 8(1): pp.93–113.
- Henn, C., C. Papageorgiou, and N. Spatafora, 2013, "Export Quality in Developing Countries," IMF Working Paper 13/108, Washington DC.
- Fondul Monetar Internațional, 2012, "România: Consultare pe Articolul IV 2012," *Raport de Țară* al FMI, International Monetary Fund, Washington DC.
- Lee, J., G. M. Milesi-Ferretti, J. D. Ostry, A. Prati and L. A. Ricci, 2008, "Exchange Rate Assessment: CGER Methodologies," IMF Occasional Paper No. 261, Washington DC.
- Rahman, J., A. Stepanyan, J. Yang and L. Zeng, 2015, "Making the Most of the EU Single Market," *Background Paper for the New Member States Policy Forum*, forthcoming, International Monetary Fund, Washington DC.
- Rahman, J. and T. Zhao, 2013, "Export Performance in Europe: What Do We Know from Supply Links?," IMF Working Paper 13/62, International Monetary Fund, Washington DC.
- Tudor C., (2012), "Modelarea Evoluției Industrii Textile din România: Dovezi Empirice ale Decalajului și Relațiilor Cauzale," *Fibres & Textiles in Eastern Europe*, 20, 4(93), pp. 8–12.

PROPAGAREA CURSULUI DE SCHIMB ȘI ȚINTIREA INFLAȚIEI¹

Întrebări și constatări principale

- **Cum s-a schimbat gradul de propagare a cursului de schimb către prețurile de producție și cele de consum în România de la adoptarea strategiei de țintire a inflației?** Introducerea țintirii inflației a condus la o scădere a nivelului și volatilității inflației prețurilor la consumator și la producător și, foarte probabil, la o ancorare mai bună a anticipațiilor privind inflația. Gradul de propagare a redus la sub 10% inflația IPC, și la sub 25% inflația IPP, comparativ cu un maxim de 45% anterior introducerii mecanismului de țintire a inflației. Reducerea în nivelul de transiterare este în mod tipic mai puțin prevalentă în cursul de schimb lei-euro decât în cel lei-dolar.
- **Care sunt principalele determinante ale dinamicii inflației din România, mai ales în ultimii ani marcați de o inflație relativ redusă?** Rolul cursului de schimb în explicarea fluctuațiilor înregistrate de prețurile de consum a scăzut. Cursul de schimb contează pentru aproximativ 5% din fluctuațiile în inflația IPC de la adoptarea țintirii inflației, ponderea inovațiilor ce se pot explica prin cursul de schimb lei-dolar a scăzut la aproximativ 10%, în timp ce importanța cursului de schimb lei-euro a fost stabil. Prețurile mondiale ale mărfurilor au depășit cursul de schimb în calitate de cel mai important factor de explicare a inflației IPP în ultimii ani, după propriile sale inovații, ce au contat pentru aproximativ 30% din fluctuațiile inflației IPP.
- **Care sunt potențialele implicații de politici pe care le are această propagare redusă?** Impactul propagării cursului de schimb pare a depinde de regimul de politică monetară și de nivelul inflației în economie. Credibilitatea unui regim de inflație scăzută și comunicările clare din partea băncii centrale ar putea contribui la ancorarea anticipațiilor privind inflația în economie și la reducerea parțială a vulnerabilităților economiei în fața șocurilor externe. Reducerea gradului de propagare, combinată cu o pondere din ce în ce mai mică a împrumuturilor în valută, sugerează că România și-ar putea permite să accepte o flexibilitate mai mare a cursului său de schimb, care ar putea conduce la rândul său la o reducere a transmiterii. Scăderea gradului de propagare a cursului de schimb, dacă este una permanentă, constituie o evoluție favorabilă pentru convergența sustenabilă a inflației și pentru îndeplinirea criteriilor de convergență necesare pentru a adera la zona euro într-un orizont de timp mediu și lung.

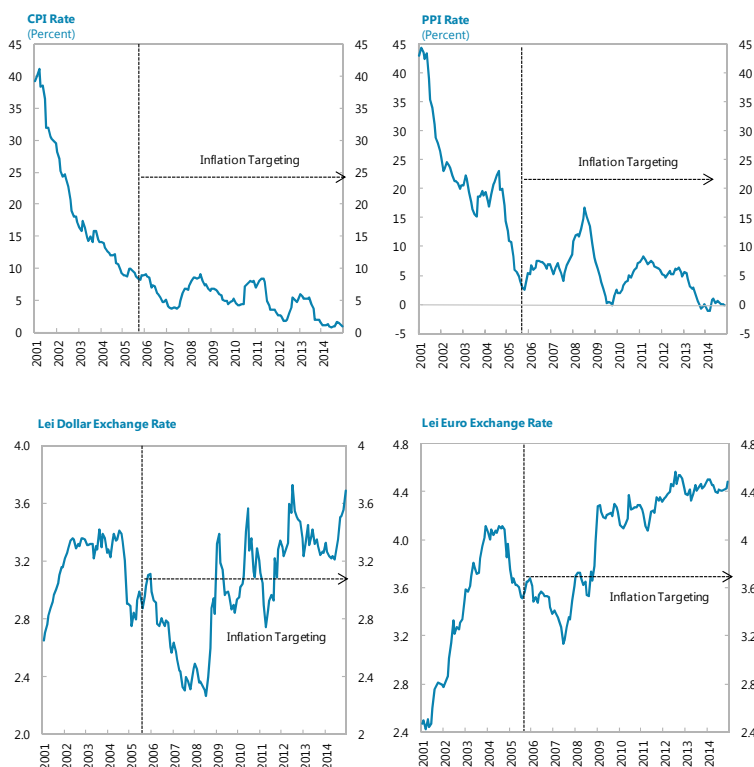
A. Introducere și Motivare

1. După lungi episoade de dezinflație, inflația este în prezent aproape de intervalul său de țintire. România a avut experiența unor niveluri ridicate ale inflației la începutul anilor 2000'.

¹ Realizat de TengTeng Xu.

Inflația prețurilor de consum și a prețurilor de producție au atins niveluri maxime de aproximativ 40%, înregistrând o medie de aproximativ 25% în perioada ianuarie 2000 și iulie 2005 (Figura 1). De la momentul în care s-a anunțat că se trece la o țintire a inflației, în august 2005, rata inflației a scăzut drastic, ajungând la o medie de aproximativ 5½ procente atât pentru prețurile la producător cât și pentru cele la consumator (Tabelul 1). În luna septembrie 2013, IPC a intrat în intervalul țintit de BNR de 2,5 procente (± 1 procent) și a scăzut sub marginea inferioară a acestuia în cea mai mare parte a anului 2014, parțial datorită unor factori nerecurenți, dar și datorită unui output gap persistent și scăderii anticipațiilor privind inflația.

Figure 1. Romania Inflation and Exchange Rates



Source: National Institute of Statistics, Romania; National Bank of Romania; Haver Analytics.

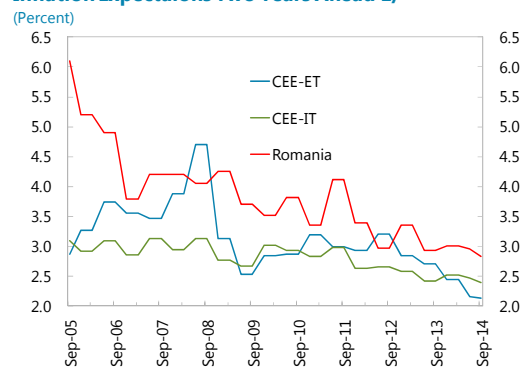
Table 1. The Level and Volatility of Inflation Declined Post Inflation Targeting

		PPI inflation	CPI inflation	Lei-dollar ex rate	Lei-euro ex rate
Full sample (2000M1–2014M8)	Mean	14	12.6	3	3.7
	Std. Dev.	14.6	12.6	0.4	0.7
Pre-IT (2000M1–2005M7)	Mean	27.9	24.4	3	3.2
	Std. Dev.	15.1	13.7	0.4	0.7
Post IT (2005M8–2014M8)	Mean	5.4	5.3	3	4
	Std. Dev.	3.7	2.3	0.4	0.4

Source: National Institute of Statistics, Romania; National Bank of Romania; Haver Analytics; IMF staff calculations.

2. Cursul de schimb a constituit un factor cheie al politicii monetare în România, dar propagarea sa în inflație s-a diminuat. Cursul de schimb a fost în mare parte flexibil odată cu trecerea la țintirea inflației și, uneori, s-a mișcat semnificativ contribuind la corectarea dezechilibrelor externe. În același timp, cursul de schimb a continuat să joace un rol important în fundamentarea politicilor monetare, inclusiv prin intervenții pe piața valutară. În cursul perioadei pre-țintire a inflației, gradul de propagare a cursului de schimb în inflație s-a constatat a fi mare și relativ rapid. A fost estimat a fi atins un maxim de 27–43 procente pentru prețurile de consum (vezi, spre exemplu, Gueorguiev, 2003). După aproape un deceniu de la tranziția către țintirea inflației, această lucrare analizează modul în care a evoluat această propagare. Experiența altor economii mici deschise ce practică țintirea inflației sugerează că gradul de propagare a cursului de schimb tinde să scadă odată cu introducerea unui regim credibil de țintire a inflației (Floerkemeier, 2013 și Winkelried, 2014). O posibilă explicație a scăderii gradului de propagare este mai buna ancorare a anticipațiilor privind inflația în urma introducerii țintirii inflației, o rată mai mică și mai stabilă a inflației conducând; a o propagare redusă (Choudhri și Hakura, 2006).

Inflation Expectations Two Years Ahead 1/



1/ Exchange-rate targeting CEE (CEE-ET) includes Bulgaria, Croatia and Lithuania. Inflation targeting CEE (CEE-IT) comprises of Czech Republic, Hungary, Poland and Romania.

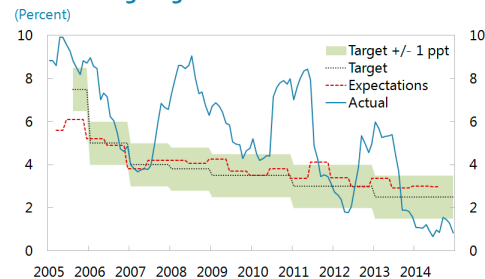
Source: Consensus Forecasts.

Caseta 1. Regimul de Țintire a Inflației în România

Țintele de inflație sunt formulate în România în termeni de variație anuală a indicelui prețurilor de consum și sunt stabilite ca puncte mediane într-un interval țintit de +/- 1 punct procentual. Există două faze distincte în tipul și nivelele de ținte de inflație stabilite de BNR:

- 2005–12: faza unor ținte de inflație în scădere, stabilite pe un orizont de 2 ani ca rate anuale la final de an, pentru a consolida procesul de dezinflație și a ajunge la o rată anuală a inflației sustenabilă pe termen mediu;
- 2013–prezent: faza unei ținte de inflație multi-anoale, constante, o etapă intermediară în asigurarea tranziției către faza țintirii continue a inflației pe termen lung—în concordanță cu definiția BCE cantitativă a stabilității prețurilor.

Inflation Targeting



Sources: Consensus Forecasts and Haver Analytics.

(Procent)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ținta mediană	7,5	5,0	4,0	3,8	3,5	3,5	3,0	3,0	2,5	2,5

3. Această lucrare își propune să răspundă la două întrebări esențiale. Prima, cum s-a modificat gradul de propagare a cursului de schimb în prețurile la producător și prețurile la

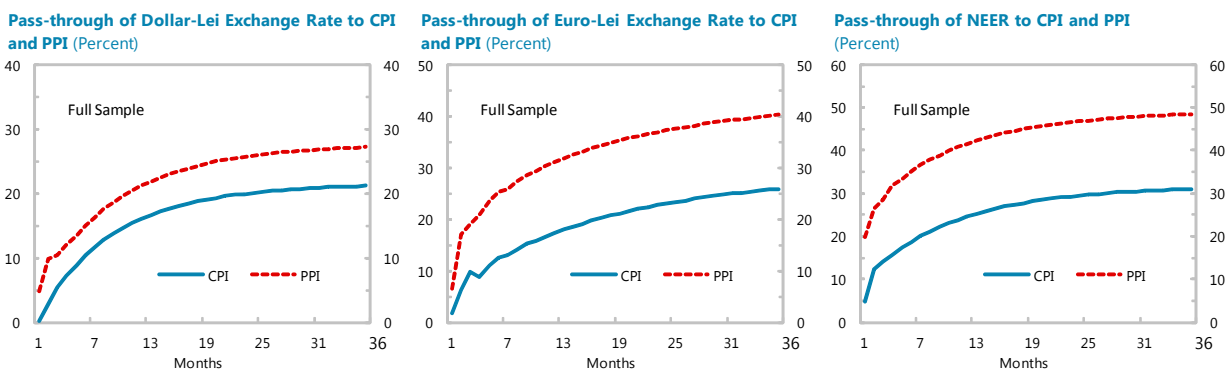
consumator în România după adoptarea țintirii inflației (Secțiunea B)? Și a doua, care sunt principalele elemente ce determină dinamica inflației în România, mai ales în ultimii ani marcați de o inflație relativ scăzută (Secțiunea C)? În acest scop, am analiza modelul structural VAR în perioada ianuarie 2000 și august 2014 și am examinat răspunsurile la impuls și descompunerea variației variabilelor inflației la șocuri în cursul de schimb. Constatările pot contribui la modelarea rolului pe care îl are cursul de schimb în cadrul BNR de țintire a inflației în viitor și în susținerea prognozelor de inflație.

B. Țintirea Inflației: O schimbare de regim pentru propagarea cursului de schimb?

4. Pentru a analiza gradul de propagare a cursului de schimb prin inflație, adoptăm un cadru structural VAR. Aceasta este în concordanță cu literatura de specialitate existentă (ex. McCarthy, 2000, Gueorguiev, 2003, Billmeier și Bonato, 2004, Cozmâncă și Manea, 2010). Mai întâi efectuăm o analiză folosind întregul eșantion, apoi împărțim eșantionul în perioada anterioară țintirii inflației (august 2005) și perioada ulterioară țintirii inflației, pentru a studia posibilele modificări în tiparul de propagare.²

5. Analiza empirică folosește observarea lunară a prețurilor, cursului de schimb, prețurilor mărfurilor, output gap-ului și salariilor, în perioada ianuarie 2000–august 2014. Am luat în analiză trei variabile ale cursului de schimb, cursul lei-dolar, cursul lei-euro și NEER, și doi indicatori de preț, IPC și IPP, care captează presiunile inflaționiste atât pentru consumatori cât și pentru producători. În plus, este inclusă și o variabilă a prețurilor mărfurilor pentru a capta un șoc exogen pe parte de ofertă, iar salariile sunt incluse ca substitut pentru șocurile pe parte de ofertă internă. Un șoc pe parte de cerere este reprezentat de output gap, care măsoară abaterea producției industriale de la traiectoria sa.

Figure 2. Exchange Rate Pass-Through to CPI and PPI Inflation



Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order). The degree of pass-through is defined as the ratio of the cumulative impulse response in prices to one Cholesky standard deviation shock on the exchange rate.

² Datele și metodologia detaliată se pot găsi în anexă.

6. Analiza arată un grad mai mare de propagare pentru IPP decât pentru IPC (Figura 2). În primele 12 luni, în jur de 20 până la 30 de procente din cursul de schimb se propagă în prețurile de producție, cursul de schimb euro-lei având un impact mai mare decât cel dolar-lei în eșantionul total (Tabelul 2). Pentru prețurile de consum, aproximativ 15 procente din impact este resimțit în primul an, cu un grad ușor mai mare de propagare a cursului euro-lei în prețurile de consum, mai ales pe un orizont mai mare de timp.

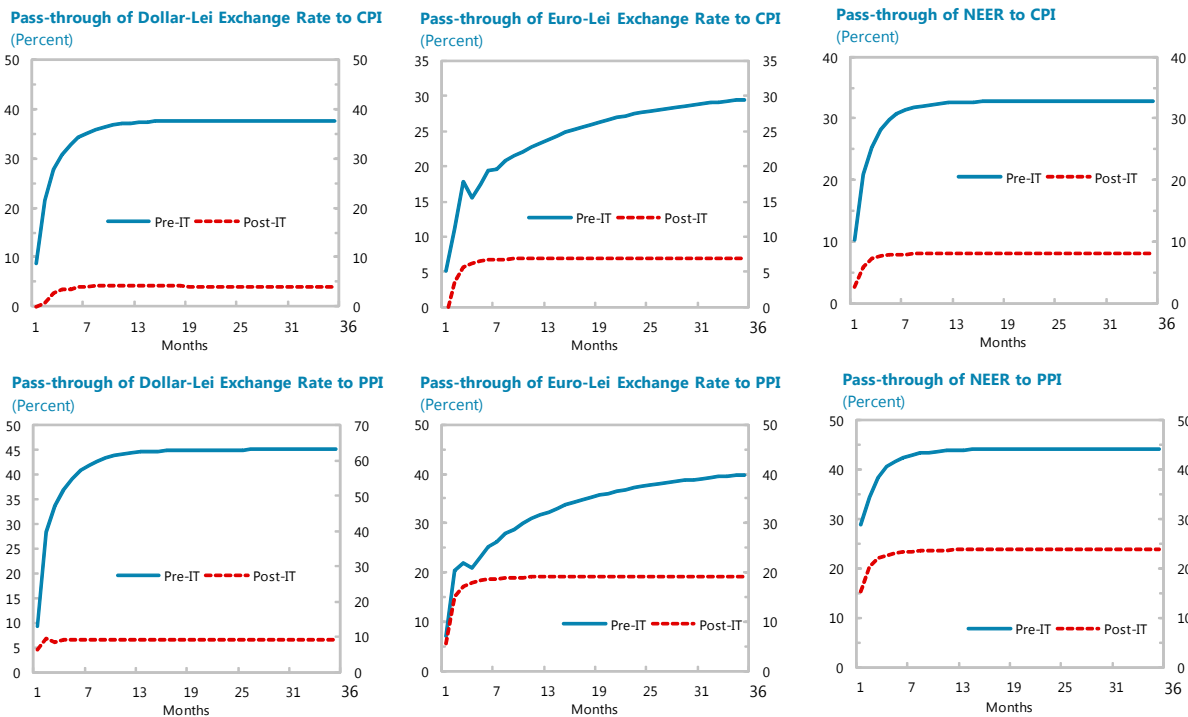
Table 2. Estimates of Exchange Rate Pass-Through

Percent Months	US Dollar-Lei Exchange Rate						Euro-Lei Exchange Rate					
	Full Sample (2000M1–2014M8)		Pre-IT (2000M1–2005M7)		Post IT (2005M8–2014M8)		Full Sample (2000M1–2014M8)		Pre-IT (2000M1–2005M7)		Post IT (2005M8–2014M8)	
	CPI	PPI	CPI	PPI	CPI	PPI	CPI	PPI	CPI	PPI	CPI	PPI
1	0.2	4.9	8.7	9.4	-0.1	4.6	1.9	6.6	5.2	7.1	-1.4	5.7
3	5.5	10.5	27.7	33.8	2.6	6.1	9.9	19.1	17.7	22.0	5.6	17.0
6	10.5	15.0	34.2	40.9	3.9	6.6	12.7	25.4	19.5	25.1	6.7	18.6
9	13.9	18.7	36.4	43.4	4.1	6.5	15.2	28.5	21.5	28.8	6.9	19.0
12	16.1	21.3	37.2	44.4	4.1	6.5	17.4	31.1	23.3	31.6	6.9	19.1
15	17.7	23.1	37.5	44.8	4.1	6.5	19.2	33.1	24.8	33.7	6.9	19.2
18	18.8	24.3	37.6	45.0	4.1	6.5	20.7	34.8	26.0	35.2	6.9	19.2
21	19.6	25.2	37.7	45.0	4.1	6.5	22.0	36.1	26.9	36.5	6.9	19.2
24	20.1	25.9	37.7	45.1	4.1	6.5	23.0	37.3	27.7	37.5	6.9	19.2

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order). The degree of pass-through is defined as the ratio of the cumulative impulse response in prices to one Cholesky standard deviation shock on the exchange rate.

7. Propagarea s-a redus drastic de la adoptarea strategiei de țintire a inflației, anticipațiile privind inflația fiind mai bine ancorate (Figura 3). Reducerea este cea mai pregnantă în cursul dolar-lei, nivelul de propagare în prețurile de consum scăzând la 4 procente de la 38 de procente, iar pentru prețurile la producător aceasta a scăzut la 7 procente de la aproximativ 45 de procente într-o perioadă de doi ani. Reducerea se poate vedea și la cursul de schimb euro-lei, deși într-o mai mică măsură, propagarea în prețurile de consum scăzând la 7 procente de la 28 de procente, iar la prețurile de producție scăzând la aproximativ 19 procente de la 38 de procente (Tabelul 2).

8. Constatările noastre corespund cu studiile efectuate pentru alte economii mici deschise ce practică țintirea inflației și cu analiza anterioară realizată pentru România. Prin utilizarea unui cadru GARCH pentru a studia legătura dintre regimul cursului de schimb, țintirea inflației și propagarea cursului de schimb pentru țările emergente și țările avansate, Floerkemeier (2013) a constatat că introducerea țintirii inflației tinde să reducă propagarea cursului de schimb în prețurile interne, și reduce atât cursul de schimb cât și volatilitatea ratei dobânzii. Pentru România, Cozmâncă și Manea (2010) au arătat că gradul de propagare a cursului de schimb în prețurile la producător și consumator prezintă o scădere în magnitudine în ultima vreme, iar Gueorguiev (2003) a constatat că propagarea în prețurile la producător tinde să fie mai mare decât cea în prețurile la consumator.

Figure 3. Exchange Rate Pass-Through pre- and post- Inflation Targeting

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order). The degree of pass-through is defined as the ratio of the cumulative impulse response in prices to one Cholesky standard deviation shock on the exchange rate.

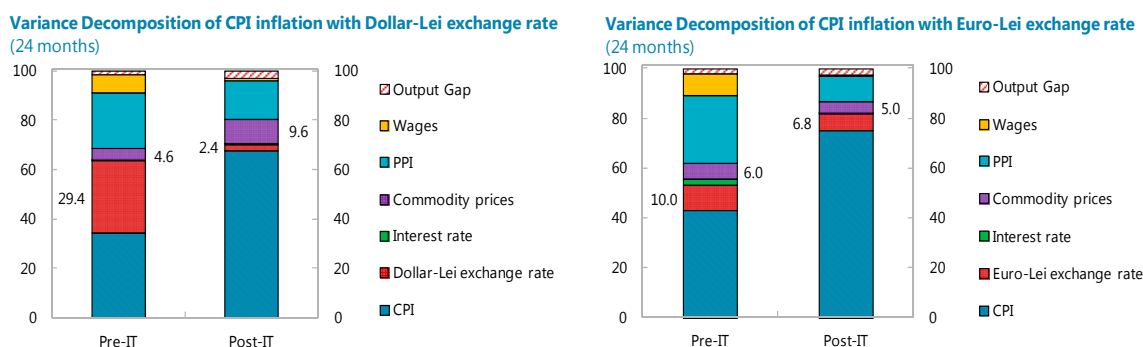
C. Ce explică dinamica inflației în România?

9. Pentru a examina principalii factori ce determină dinamica inflației în România, studiem descompunerea variației cadrului structural VAR utilizat în analiza propagării.

Descompunerea variației captează procentul de variație al erorii comise în prognozarea inflației datorită unui anumit șoc, spre exemplu, un șoc sau o inovație în ecuația cursului de schimb într-un orizont de timp anume (în analiza noastră doi ani). Descompunerea variației reflectă prin urmare volumul de informație cu care contribuie fiecare variabilă la inovații în variabila inflației.

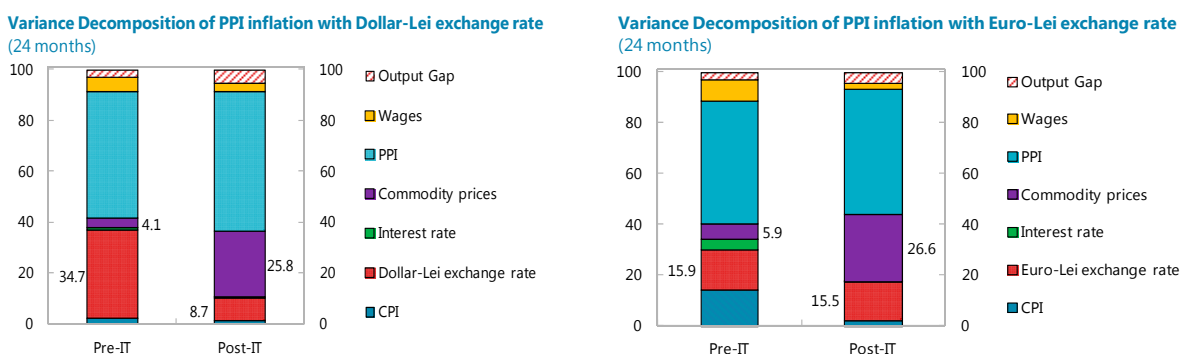
10. Rolul cursului de schimb în explicarea fluctuațiilor prețurilor de consum a scăzut

(Figura 4). Înainte de momentul august 2005, cursul de schimb (mai ales cursul dolar-lei) era unul dintre cei trei factori principali ce determinau inflația IPC, pe lângă inovațiile din prețurile de producție și inovațiile proprii inflației IPC. Din august 2005, ponderea inovațiilor explicate de cursul de schimb a scăzut de la aproximativ 30% la 2% pentru cursul de schimb dolar-leu și de la 10% la 7% pentru cursul de schimb euro-leu (Tabelele 4 și 5). Scăderea rolului jucat de cursul de schimb corespunde constatării noastre conform căreia propagarea în prețurile de consum s-a redus după adoptarea strategiei de țintire a inflației. În mod similar, evoluțiile salariilor contribuie și ele cu o pondere mai mică la fluctuația prețurilor de consum. Inflația, în schimb, poate a fi devenit mai persistentă.

Figure 4. Variance Decomposition of CPI inflation

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order).

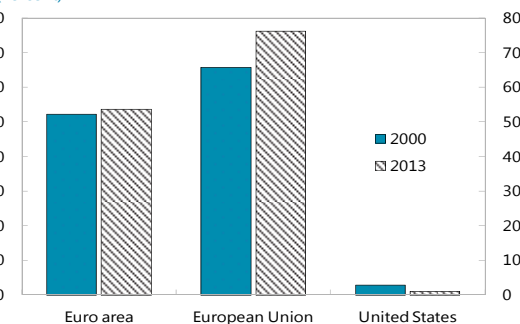
11. Cursul de schimb este mai important în determinarea fluctuațiilor prețurilor de producție comparativ cu fluctuațiile prețurilor de consum (Figura 5). Până la 35% din inovațiile din prețurile la producător pot fi explicate prin cursul de schimb în perioada pre-țintire a inflației, alți factori importanți fiind prețul mărfurilor și inovațiile proprii ale IPP. Importanța cursului de schimb în explicarea inflației IPP ar putea reflecta conținutul relativ ridicat de importuri al exporturilor în România, o mare parte a produselor intermediare fiind importate având deci prețuri în valută.

Figure 5. Variance Decomposition of PPI Inflation

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order).

12. Prețurile mărfurilor au trecut înaintea cursului de schimb devenind un factor mai important în explicarea inflației IPP în ultimii ani.

Prețurile mărfurilor contează acum pentru aproximativ 30% din fluctuațiile inflației IPP. Ponderea inovațiilor explicate prin cursul de schimb dolar-lei a scăzut de la aproximativ 35% înainte de momentul august 2005 până la aproximativ 9% după acest moment. În mod interesant, importanța cursului de schimb euro-lei s-a menținut stabilă, reflectând posibil faptul că o parte tot mai mare din comerțul exterior al României se derulează în euro și importanța Uniunii Europene și a unor economii din zona euro ca parteneri comerciali ai României.

Romania: Share of Imports (Percent)

Source: IMF Direction of Trade Statistics.

D. Concluzii și Implicații pentru Politici

13. Analiza empirică sugerează că propagarea este în mod tipic mai mare pentru IPP decât pentru IPC, dar pentru ambele aceasta s-a redus drastic după adoptarea strategiei de țintire a inflației. Introducerea țintirii inflației a condus la o scădere a inflației prețurilor de consum și a prețurilor de producție, foarte probabil la o mai bună ancorare a anticipațiilor privind inflația și a redus rolul cursului de schimb în inflație. Gradul de propagare s-a redus la sub 10 procente pentru inflația IPC și la sub 25 de procente pentru inflația IPP, comparativ cu un nivel maxim de 45 de procente înainte de țintirea inflației. Reducerea gradului de propagare este în mod tipic mai pregnantă pentru cursul de schimb lei-euro, față de cursul de schimb dolar-lei.

14. De asemenea, cursul de schimb joacă un rol mai puțin important în explicarea inovațiilor în inflația IPC în ultimii ani. Cursul de schimb reprezintă cam 5 procente din fluctuațiile inflației IPC după adoptarea țintirii inflației, această cifră fiind mai mare, de 10 până la 30% înainte. Pentru inflația IPP, ponderea inovațiilor explicate prin cursul de schimb dolar-lei a scăzut la aproximativ 10%, în timp ce importanța cursului de schimb euro-lei s-a menținut stabilă. Prețurile mărfurilor pe plan mondial au depășit cursul de schimb devenind cel mai important factor de explicare a inflației IPP în ultimii ani, după propriile inovații, reprezentând aproximativ 30% din fluctuațiile inflației IPP.

15. Aceste rezultate empirice au un număr de implicații pentru politici. Mai întâi, impactul propagării cursului de schimb pare a depinde de regimul de politică monetară și de nivelul inflației în economie. Gradul de propagare tinde să scadă într-un mediu caracterizat printr-o inflație scăzută și o volatilitate redusă a inflației. În al doilea rând, credibilitatea unui regim caracterizat de o inflație scăzută și comunicarea clară dinspre banca centrală ar putea contribui la ancorarea anticipațiilor din economie privind inflația și la reducerea parțială a vulnerabilităților economiei în fața șocurilor externe. În al treilea rând, reducerea gradului de propagare sugerează că România își poate permite să accepte o flexibilitate mai mare în cursul său de schimb. După cum se arată în literatura de specialitate, o creștere a volatilității cursului de schimb ar conduce la rândul său la o reducere a propagării (Corsetti, Dedola și Leduc, 2008). În final, reducerea propagării cursului de schimb, dacă este permanentă, constituie o evoluție favorabilă pentru convergența sustenabilă a inflației și pentru îndeplinirea criteriilor de convergență pentru aderarea la zona euro într-un orizont mediu și lung (Beirne și Bijsterbosch, 2011).

Table 3. Variance Decomposition of D_logCPI with Lei Euro Exchange Rate

Pre-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_E_EURO	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	64.1	3.4	0.0	9.2	20.4	1.0	1.9
3	52.3	10.9	0.4	6.9	22.6	5.2	1.6
12	45.0	9.8	2.2	6.2	26.8	8.1	1.9
24	43.0	10.0	2.7	6.0	27.5	8.5	2.3
Post-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_E_EURO	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	83.6	0.4	0.0	3.6	9.3	0.0	3.1
3	75.4	6.6	0.0	5.0	10.0	0.3	2.7
12	75.1	6.8	0.0	5.0	10.0	0.3	2.8
24	75.0	6.8	0.0	5.0	10.0	0.3	2.8

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order).

Table 4. Variance Decomposition of D_logCPI with Lei Dollar Exchange Rate

Pre-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_E_DOLLAR	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	64.3	7.2	0.0	8.4	18.2	1.5	0.3
3	38.4	26.0	0.0	5.2	22.3	7.1	1.0
12	34.1	29.4	0.0	4.6	22.9	7.4	1.6
24	34.1	29.4	0.0	4.6	22.9	7.4	1.6
Post-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_E_DOLLAR	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	82.3	0.0	0.0	3.5	13.6	0.3	0.3
3	68.5	2.0	0.4	9.5	15.4	0.9	3.4
12	67.4	2.4	0.7	9.6	15.5	0.9	3.4
24	67.4	2.4	0.7	9.6	15.5	0.9	3.4

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order).

Table 5. Variance Decomposition of D_logCPI with NEER

Pre-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_NEER	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	58.1	5.8	0.0	8.4	22.6	4.4	0.7
3	38.3	17.4	1.5	5.6	22.7	13.4	1.0
12	34.4	17.8	4.7	5.1	22.2	14.6	1.2
24	34.4	17.8	4.7	5.1	22.2	14.6	1.2
Post-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_NEER	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	81.7	1.0	0.0	2.5	12.7	0.0	2.0
3	76.5	3.9	0.0	3.5	13.9	0.4	1.8
12	76.3	4.0	0.0	3.5	13.9	0.4	1.9
24	76.3	4.0	0.0	3.5	13.9	0.4	1.9

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order).

Table 6. Variance Decomposition of D_logPPI with Lei Euro Exchange Rate

Pre-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_E_EURO	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	0.0	6.9	0.0	1.6	91.3	0.2	0.0
3	8.1	20.3	3.5	7.7	55.4	4.9	0.1
12	13.5	16.3	3.6	6.1	50.2	7.7	2.6
24	14.2	15.9	4.1	5.9	48.7	8.2	3.1
Post-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_E_EURO	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	0.0	4.7	0.0	18.4	73.5	3.3	0.1
3	1.8	15.8	0.0	25.9	51.6	2.3	2.5
12	1.8	15.5	0.1	26.6	49.5	2.3	4.2
24	1.8	15.5	0.1	26.6	49.5	2.3	4.2

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order).

Table 7. Variance Decomposition of D_logPPI with Lei Dollar Exchange Rate

Pre-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_E_DOLLAR	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	0.0	6.9	0.0	1.6	86.4	2.4	2.6
3	1.6	32.0	0.9	4.5	53.5	4.6	2.8
12	1.9	34.7	0.9	4.1	49.8	5.6	3.0
24	1.9	34.7	0.9	4.1	49.8	5.6	3.0
Post-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_E_DOLLAR	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	0.0	10.3	0.0	16.4	69.5	3.3	0.5
3	1.0	9.1	0.4	23.4	57.7	3.4	5.0
12	1.1	8.7	0.8	25.7	54.9	3.3	5.5
24	1.1	8.7	0.8	25.8	54.9	3.3	5.5

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order).

Table 8. Variance Decomposition of D_logPPI with NEER

Pre-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_NEER	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	0.0	34.9	0.0	0.9	56.6	5.8	1.7
3	2.1	32.9	5.8	4.3	42.2	10.7	2.0
12	1.9	30.8	9.8	3.9	39.2	12.4	2.0
24	1.9	30.7	9.8	3.9	39.2	12.4	2.0
Post-IT							
Months	DLOG_CPI	DLOG_NEER	DLOG_IR	DLOG_P_COMMD	DLOG_PPI	DLOG_WAGE	GAP_LOG_IP
1	0.0	20.2	0.0	13.6	64.6	1.6	0.0
3	1.1	22.5	0.0	22.2	50.2	1.2	2.7
12	1.2	21.8	0.1	23.4	48.2	1.3	4.1
24	1.2	21.8	0.1	23.4	48.1	1.3	4.1

Note: Results are based on a structural VAR with the following variables: commodity prices, wages, output gap, exchange rate, PPI, CPI and short term interest rate (in this order).

Anexă. Date și Metodologie

Date

1. Principalele surse de date sunt Institutul Național de Statistică (INS), Banca Națională a României (BNR) și FMI, prin Datele Analitice Haver. Seriile IPC și IPP sunt lunare, ajustate pentru sezonabilitate cu anul de bază la 2010 de la INS. Cursurile de schimb euro-lei și dolar-lei sunt serii lunare de la BNR. În model este utilizat indicele prețurilor mondiale ale mărfurilor de la FMI pentru a capta prețurile mărfurilor. Indicatorul output gap este calculat ca abatere de la traiectorie a seriilor producției industriale (PI) ajustate cu sezonabilitatea. Au fost preferate seriile PI în locul seriilor PIB deoarece acestea au frecvență mai mare și nu presupun aproximare sau intrapolare pentru a construi gap-ul lunar. Costul muncii se bazează pe seriile de salariu brut mediu lunar și câștiguri salariale, preluate de la INS. În final, variabila rata dobânzii pe termen scurt este construită folosind două serii, prima fiind seriile de rată de politică monetară de la BNR în intervalul ianuarie 2003–August 2014, această serie fiind reconstruită din urmă utilizând rata de creștere a seriilor BNR pentru rata de referință (a două serie) preluate de la BNR.
2. Testul Augmented Dickey-Fuller sugerează că în toate variabilele, mai puțin variabila output gap, există o rădăcină unitară. Dat fiind faptul că majoritatea variabilelor nu sunt staționare ca nivel, dar sunt staționare în ceea ce privește primele diferențe, variabilele I(1) sunt deci diferențiate și incorporate în analiza VAR în prima diferență.

Unit Root Tests based on Augmented Dickey-Fuller Test

	t-Statistic	Prob.		t-Statistic	Prob.
LOG_CPI	-1.56	0.8	DLOG_CPI	-5.98	0
LOG_PPI	-1.59	0.8	DLOG_PPI	-6.69	0
LOG_E_DOLLAR	-1.7	0.75	DLOG_E_DOLLAR	-11.2	0
LOG_E_EURO	-1.7	0.75	DLOG_E_EURO	-10.97	0
LOG_IR*	-2.98	0.14	DLOG_IR	-12.89	0
LOG_P_COMMD	-2.54	0.31	DLOG_P_COMMD	-10.79	0
LOG_WAGE	-1.5	0.83	DLOG_WAGE	-19.67	0
GAP_LOG_IP	-3.56	0.04	DGAP_LOG_IP	-18.28	0

Note: The ADF test statistics for all level variables are based on regressions including an intercept and a linear trend; except for GAP_LOG_IP. The ADF tests for all variables in first differences are based on regressions including an intercept. *LOG_IR=1/12*ln(1+IR/100).

Metodologie

3. Pentru a analiza gradul de propagare a cursului de schimb, am luat în considerare un model structural VAR prezentat în continuare.

$$A_0 X_t = A(L)X_{t-1} + B\varepsilon_t$$

unde X_t este un vector 7×1 ce conține IPC, IPP, cursul de schimb, prețurile mărfurilor, output gap-ul și costul total al muncii, A_0 descrie relațiile contemporane dintre variabile. $A(L) = \sum A_i L^i$, unde L este operatorul lag. ε_t este vectorul șocurilor structurale, al căror impact este captat de matricea B . Ordinea lag-urilor în modelul structural VAR este aleasă conform Criteriilor Informatice Akaike. Ecuația de mai sus poate fi exprimată în formă redusă după cum urmează,

$$X_t = A_0^{-1} A(L)X_{t-1} + e_t$$

unde $e_t = A_0^{-1} B\varepsilon_t$, sunt șocurile în formă redusă, cu următoarea matrice de variație-covariație,

$$E(e_t e_t') = A_0^{-1} B E(\varepsilon_t \varepsilon_t') B' A_0^{-1}$$

4. Pentru identificare, am urmat descompunerea Cholesky propusă inițial de Sims (1980) și am asumat o ordonare recursivă a variabilelor. Mai exact, am ordonat variabila cea mai exogenă prima, prețurile mărfurilor (care sunt și substitut pentru șocurile de ofertă). Următoarele ordonate sunt salariile și output gap-ul, deoarece variabilele macroeconomice sunt considerate a avea o mișcare lentă comparativ cu variabila preț. Urmează cursul de schimb, asumând un pact contemporan al șocului de cerere (substituit prin output gap) asupra cursului de schimb, impunând în același timp un decalaj temporal asupra răspunsului outputului la cursul de schimb. Urmează prețurile IPC și IPP, fiind influențate contemporan de toate șocurile de mai sus. În final, am inclus rata dobânzii, permițând politicii monetare să reacționeze simultan la toate variabilele din model. Strategia noastră de modelare corespunde literaturii de specialitate mai timpurie privind propagarea cursului de schimb în România și în alte economii, vezi spre exemplu, McCarthy (2000), Gueorguiev (2003), Billmeier și Bonato (2004) și Cozmâncă și Manea (2010).

5. Coeficientul de propagare este definit ca raport între răspunsul cumulat respectiv la impuls și un șoc de deviere standard asupra cursului de schimb.

$$PT_{t,t+i} = P_{t,t+i} / E_{t,t+1}$$

care reprezintă impactul total al variațiilor cursului de schimb asupra prețurilor într-un orizont de timp dat, captând impactul potențial de runda a doua.

Referințe

- Billmeier, A., and Bonato, L., 2004. Exchange Rate Pass-Through and Monetary Policy in Croatia, *Journal of Comparative Economics*.
- Choudhri, E., and Hakura, D. S., 2006. Exchange Rate Pass-Through to Domestic Prices: Does the Inflationary Environment Matter? *Journal of International Money and Finance*.
- Cozmanca, B.-O., & Manea, F., 2010. Propagarea Cursului de Schimb în Indicele Prețurilor în România. O abordare VAR. *Jurnalul Român de Prognostic Economică*.
- Floerkemeier, H., 2013. The Exchange Rate vs. Interest Rate Volatility Trade-off: The Role of Inflation Targeting. *Russian Federation Article IV Selected Issues Paper*.
- Gueorguiev, N., 2003. Propagarea Cursului de Schimb Exchange in România. *Document de Lucru FMI WP/03/130*.
- McCarthy, J., 2000. Pass-Through of Exchange Rates and Import Prices to Domestic Inflation in Some Industrialized Economies. *Bank of International Settlements Working Paper No.79*.
- Sims, C. A., 1980. Macroeconomics and Reality. *Econometrica*.
- Winkelried, D., 2014. Exchange Rate Pass-Through and Inflation Targeting in Peru. *Empirical Economics*.

REDUCEREA TAXELOR PE MUNCĂ ÎNTR-UN MEDIU MARCAT DE RESTICȚII BUGETARE¹

Întrebări și constatări principale

- **Ce rol joacă povara fiscală a muncii în evoluțiile de pe piața muncii?**

Deși rata șomajului în România este relativ redusă, participarea forței de muncă este mică, sectorul informal este mare și șomajul în rândul tinerilor se menține la niveluri ridicate. Ratele reduse de participare par a ține atât factori de cerere cât și de factori ofertă. Reformele menite să flexibilizeze piața muncii din România și să reducă neconcordanțele pe parte de competențe au ajutat, dar o povară fiscală mare a fost și continuă să fie un puternic factor de descurajare a ocupării formale a forței de muncă.

- **Este nivelul mare de taxare a muncii încă o problemă în România după recenta reducere a contribuțiilor cu cinci puncte procentuale ce a avut loc în octombrie 2014?**

Da, mai ales pentru categoria celor cu venituri mici, inclusiv tinerii. Reducerea contribuției de asigurări sociale (CAS) datorate de angajatori a scăzut cota standard la 15,8 procente de la 20,8 procente. Pentru o persoană singură, fără să aibă alte persoane în întreținere ce câștigă jumătate din salariul mediu din România, totalul sumelor datorate statului este acum e 38,0 procente, peste media UE de 34 de procente în 2013.

- **Cum poate România să beneficieze de cel mai mare beneficiu pe parte de ocupare la o pierdere dată de venituri generată de reducerea impozitării?**

O reducere a cotei de contribuție de asigurări sociale datorate de angajator ținută către categoria celor cu venituri mici, de ex. cei ce câștigă jumătate din salariul mediu, sau către tineri, ar genera probabil cel mai mare beneficiu în termeni de ocupare formală a forței de muncă. Studiile arată că elasticitatea cererii și ofertei de forță de muncă pentru cei cu calificare redusă/cu salarii mici și pentru cei cu o a doua slujbă este relativ mare. Experiența din alte țări europene ne spune că reducerea ideală ar fi cea care este adaptată pe toate nivelurile de salarizare, este oferită prin credite fiscale, pentru a păstra legătura între contribuția și drepturile de pensie ale persoanei, și este cât mai simplu e administrat posibil.

- **Care ar fi potențialele măsuri de compensare a impactului bugetar pe care l-ar avea o reducerea a taxării muncii într-un mediu marcat de presiuni bugetare tot mai mari?**

Măsurile de lărgire a bazei și majorarea impozitelor și taxelor cu cel mai mic efect de distorsiune, cum ar fi impozitele pe proprietate și taxele de mediu, oferă cele mai bune potențiale compensări. Spre exemplu, o majorare a plafonului ce se aplică în cazul contribuției de asigurări sociale de la 5 la 8 salarii medii, cuplată cu obligativitatea ca PFA-urile să contribuie la CAS pe baza veniturilor totale realizate și să plătească și partea angajatorului la CASS și extinderea bazei CASS pentru a include toate veniturile ar putea genera până la 0,3–0,4 procente din PIB, suficient pentru a compensa în mare parte pierderea de venituri pe care ar genera-o o reducere cu 10 puncte procentuale a CAS datorate de angajator pentru salariații cu venituri mici.

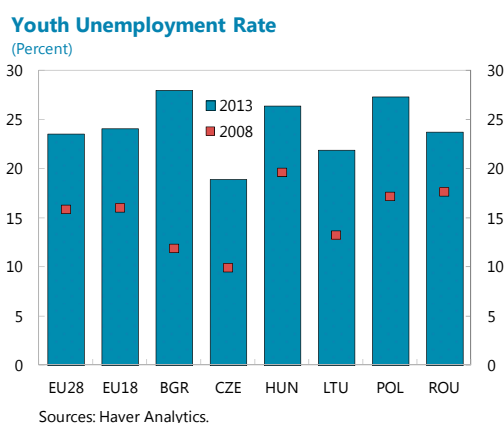
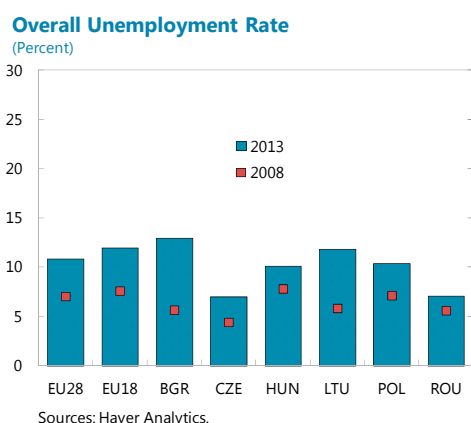
¹ Realizat de John Ralyea, TengTeng Xu și Frank Eich.

A. Introducere

1. O piață a muncii formală robustă ar constitui o piatră de temelie pentru o creștere durabilă și o reducere a sărăciei în România, și pentru a accelera convergența României cu Uniunea Europeană. În cursul ultimilor ani, România a întreprins reforme pentru a îmbunătăți funcționarea pieței formale a muncii, printre aceste reforme numărându-se și un nou Cod al Muncii. Aceste măsuri au constituit factori pozitivi în flexibilizarea pieței muncii din România, contribuind la rata relativ redusă a șomajului. Totuși, participarea forței de muncă rămâne slabă, la fel și rata de ocupare în muncă, șomajul este larg răspândit în rândul tinerilor, iar incidența muncii nedecarate („la negru”) este mare. Un factor ce contribuie la aceste condiții precare de pe piața muncii este nivelul total mare al sumelor ce se plătesc statului pentru veniturile din muncă, mai ales pentru cei plasați în partea de jos a grilei de salarizare, inclusiv tineri, în ciuda reducerii cu cinci puncte procentuale a cotelor de CAS datorate de angajatori în anul 2014. O mai mare participare pe piața muncii ar majora potențialul de creștere, ar reduce sărăcia și ar contribui la finanțarea sistemului de asigurări sociale. Această lucrare tece în revistă măsurile recente destinate impulsivării cererii și ofertei pe piața formală a muncii și modalitățile de reducere a sumelor datorate statului pentru veniturile din muncă într-o manieră neutră pentru buget, pe baza analizei de scenariu.

B. Condiții și probleme ale pieței muncii

2. Rata totală a șomajului în România este scăzută comparativ cu alte țări UE, dar nivelul șomajului în rândul tinerilor se menține ridicat. Rata totală a șomajului s-a menținut la 6,8% în 2014, sub media UE-28 de 10,2%, deși această rată este cumva înșelătoare. Deși reflectă beneficiile recentelor reforme de pe piața muncii ce vor fi discutate în continuare, rata șomajului este de asemenea puternic influențată de o tendință a șomerilor ce sunt de multă vreme în această situație de a se deplasa către economia informală odată ce nu mai beneficiază de alocația de șomaj.² Șomajul în rândul tinerilor a ajuns la 23,3% în trimestrul trei al anului 2014, peste media UE-28 aflată în prezent la 21,8%, în ciuda faptului că un număr mare de tineri români emigrează în alte țări UE, și doar o mică parte din cei ce rămân intră în câmpul muncii.

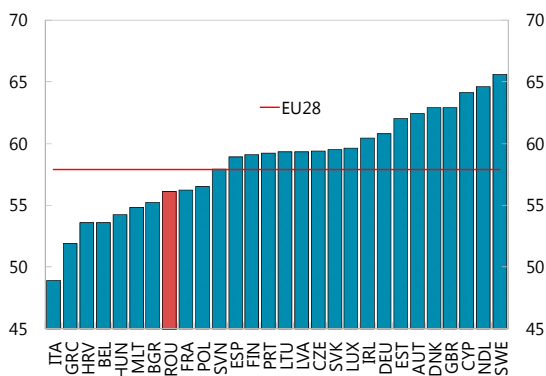


² Alocația de șomaj este acordată timp de nouă luni după pierderea locului de muncă.

3. Un indicator mai relevant al condițiilor de pe piața forței de muncă din România este poate rata de participare, care este slabă, mai ales în rândul femeilor și tinerilor. Raportul între angajați și șomeri în rândul populației ajunsă la vârsta la care este aptă de muncă este scăzut în România comparativ cu media UE. Rata totală de participare a fost de 56,1% în T3 din 2014, nivel chiar mai scăzut decât cel înregistrat la începutul anilor 2000. Rata redusă de participare se datorează în parte primilor ani de tranziție când producția industrială s-a prăbușit și muncitorii descurajați au părăsit piața muncii. Totodată, oamenii s-au confruntat cu dificultăți în a găsi locuri de muncă stabile, din varii motive, inclusiv probleme de cerere cum ar fi lipsa oportunităților de locuri de muncă, și din considerente legate de ofertă, printre care o forță de muncă ce nu dispunea de experiența și calificările pe care le pretindeau angajatorii. Deși gradul de neconcordanță între competențele cerute și cele oferite este în România mai mic decât media UE, el reprezintă totuși aproximativ 20% din forța de muncă. Potrivit datelor provenite din Ancheta Europeană privind Forța de Muncă, în ultimul deceniu (2001–11), 7–9% din angajații din România erau supra-calificați (media UE a fost de 15%), iar aproximativ 10% erau sub-calificați (media UE a fost de 21%). Gradul de neconcordanță a competențelor din România este totuși unul dintre cele mai ridicate din țările UE. Multe persoane în căutarea unui loc de muncă au probleme în a-și găsi o slujbă în domeniul lor. Appetitul redus pentru muncă este prevalent mai ales în rândul femeilor și tinerilor, a căror rată de participare a scăzut la 47,6% și respectiv 32,3% în T3 al anului 2014, de la aproximativ 56% și respectiv 42% la începutul anilor 2000.

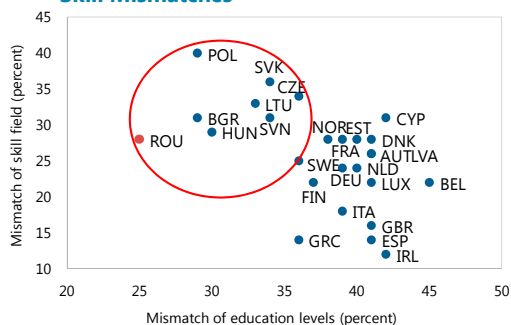
Participation Rate, 2014Q3

(Percent)



Sources: Haver Analytics.

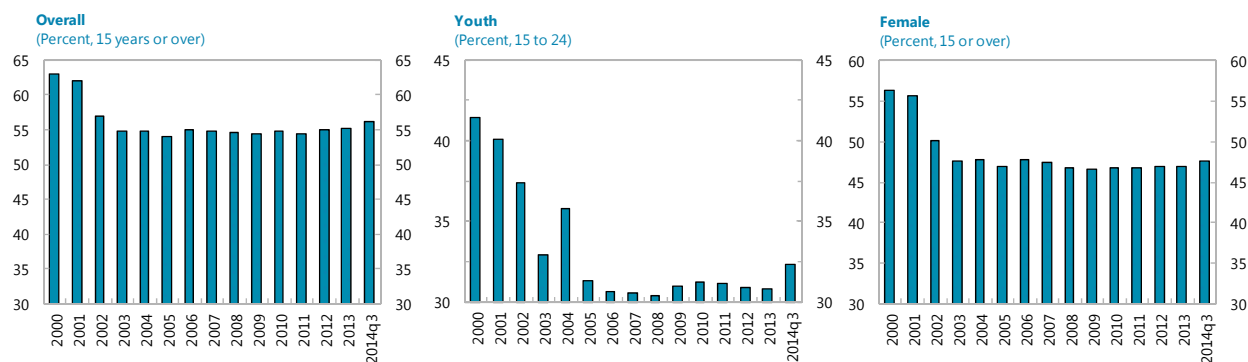
Skill Mismatches



Source: SEO Economic Research and Randstad (2012).

Note: Each axis shows the share of workers facing that type of skill mismatches. Mismatch of education levels happens when the education level of a worker (e.g. high school) does not match the job requirements (e.g. university). Mismatch of skills field refers to cases where the worker's field of education (e.g. engineering) does not match the job requirements (e.g. medicine).

Romania: Participation Rate, 2000-14



Sources: Haver Analytics; and Eurostat.

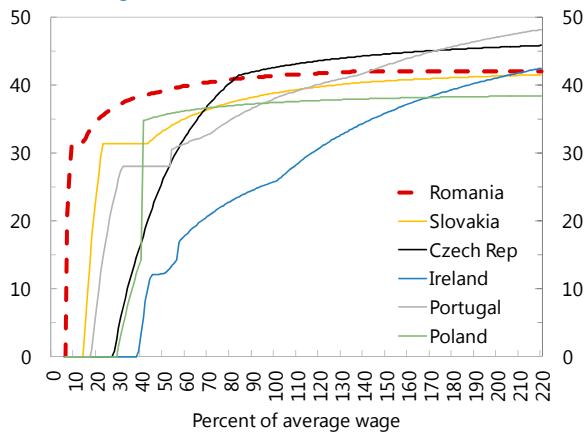
4. Ca rezultat, un volum mare de activitate economică și de ocupare are loc în sectorul informal („la negru”). Deși dimensiunea exactă a sectorului informal este discutabilă, analiștii estimează că sectorul informal produce până la o treime din totalul producției din economie (Schneider, Buehn și Montenegro, 2010) și include 1,45 milioane de angajați (Consiliul Fiscal Român, 2013). Aceasta reprezintă o pierdere substanțială de venituri pentru stat și creează o concurență neloială între cei din sectorul formal și cei dinafara lui. Evaziunea fiscală datorată muncii la negru și activităților din sectorul informal este estimată a fi între 1 și 3 procente din PIB pentru impozitul pe venit și respectiv contribuțiile de asigurări sociale (Consiliul Fiscal din România).

5. Un factor esențial ce determină ratele mici de participare pe piața muncii și dimensiunea sectorului informal este ponderea mare a sumelor datorate statului pentru veniturile din muncă, mai ales pentru cei cu venituri mici. În context regional, povara fiscală³ este în România relativ ridicată pentru persoanele ce câștigă venituri mici și mici spre mijlocii, fiind însă mai mică pentru cei ce au venituri mari. În categoria celor cu venituri mici spre mijlocii sunt incluși și mulți tineri și oameni ce intră pentru prima dată pe piața muncii. Imaginea este similară și în cazul celor ce au alte persoane în întreținere. În termeni mai generali, anterior reducerii cu cinci puncte a cotei de CAS datorate de angajator, de la 1 octombrie 2014, România avea una dintre cele mai ridicate poveri fiscale din UE pentru angajații ce câștigau 50% din salariul mediu. Povara fiscală mare reduce cererea de forță de muncă din partea angajatorilor prin majorarea costurilor cu forța de muncă, dar și oferta de forță de muncă, prin reducerea salariului net pe care îl primesc angajații.

³ Povara fiscală asupra muncii măsoară procentul din salariul brut plătit de un angajator pe care îl colectează statul sub forma impozitului pe venit și a contribuțiilor sociale (vezi și Caseta 1).

Tax Wedge Comparison

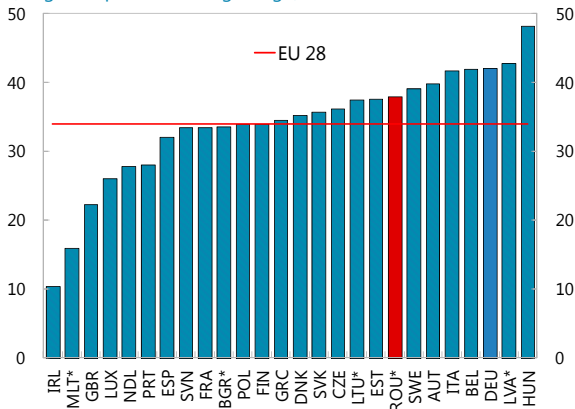
(Percent, single, no children)



Sources: OECD, World Bank; and IMF staff calculations.

Tax Wedge, 2013 1/

(Single, 50 percent average wage)



1/ Data for 2013, unless denoted by star. Recent data for Cyprus and Croatia are not available. Romania cut employer pension contribution by 5 percentage points effective for October 1, 2014. Source: European Commission, DG Economic and Financial Affairs.

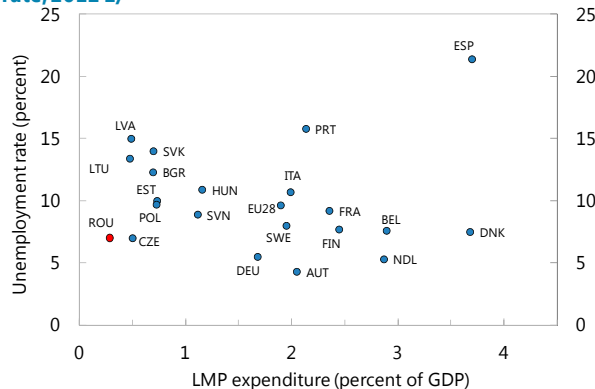
6. Acești indicatori sugerează că rata redusă de participare pare a fi generată de probleme atât pe parte de cerere cât și pe parte de ofertă. În secțiunea următoare vom discuta opțiunile de politici pentru rezolvarea ambelor părți.

C. Politici Active pe Piața Muncii

Partea de Ofertă

7. Sunt puse în aplicare scheme de pregătire vocațional pentru a rezolva problemele pe parte de ofertă și a reduce neconcordanța între competențele cerute și cele oferite pe piața muncii. Este de așteptat ca proiectele pilot din cadrul Inițiativei de Ocupare în Muncă a Tinerilor să ofere mai multe informații despre dezvoltarea carierei și instruirile oferite grupurilor țintă de tineri la nivel național. În luna decembrie 2013 au fost adoptate legislația secundară pentru Legea Uceniciei ce introduce un model dual de ucenicie și o lege ce facilitează stadiile de pregătire profesională pentru absolvenții de studii superioare. Este de așteptat ca noua schemă de învățământ în școli profesionale bazate pe muncă să atragă un număr tot mai mare de elevi și companii partener, și să faciliteze o tranziție mai bună de la școală la locul de muncă.

Labor Market Policy (LMP) Expenditure and Unemployment rate, 2012 1/



1/ 2011 data for Spain, Poland and EU28.

Sources: Eurostat.

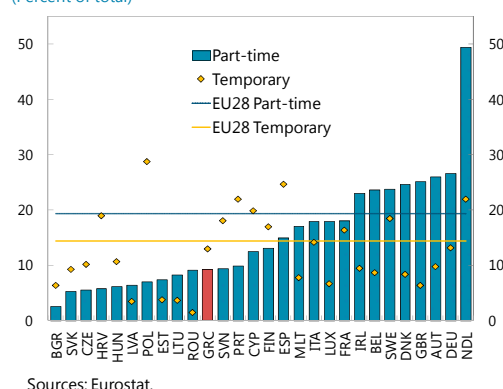
8. Plasele siguranță aferente șomajului și inactivității nu sunt deosebit de ferme în România comparativ cu alte țări analizate. Spre exemplu, În prima lună de șomaj, o persoană ce a câștigat 100% salariul mediu relevant și nu are copii, se poate aștepta să primească o alocație în jur de 37% din salariul pe care l-a avut în România, comparativ cu 77% și 50% pentru aceeași situație în Bulgaria, și respectiv Polonia. Totodată, alocațiile sociale nu par a fi prea generoase în România, iar aplicarea criteriilor de eligibilitate a fost înăspriată după anul 2010. În mod special, autoritățile au înăspriat criteriile de acordare a alocației de handicap începând din anul 2010, măsură ce a contribuit la scăderea cu 24 de procente a numărului de beneficiari până la finele anului 2014.

Partea de Cerere

9. Reformele pieței muncii din anul 2011 au fost menite să rezolve problemele de pe partea de cerere și să flexibilizeze piața muncii.

Autoritățile au introdus două reforme majore în legislația pieței muncii în anul 2011. Noul Cod al Muncii a extins sfera și durata contractelor de muncă cu durată determinată/ contractele temporare; a introdus evaluarea performanțelor între criteriile luate în considerare la disponibilizările în masă și a extins atât perioada de probă cât și perioada de compensare a orelor suplimentare cu zile libere. Legea Dialogului Social a eliminat negocierile salariale colective la nivel național, a înăspriat criteriile de înființare și de reprezentativitate ale organizațiilor sindicale la nivel de firmă și a eliminat prelungirea automată a contractelor colective la nivel de ramură. Noul Cod al Muncii pare a fi avut ca rezultat un număr tot mai mare de contracte cu durată determinată și introducerea unei flexibilități mai mari în relațiile de muncă. Ponderea contractelor cu durată determinată în totalul contractelor active de muncă a crescut de la 3,9% la începutul anului 2011 la 8,7% în mai 2014.

Part-Time and Temporary Employment, 2014Q3
(Percent of total)



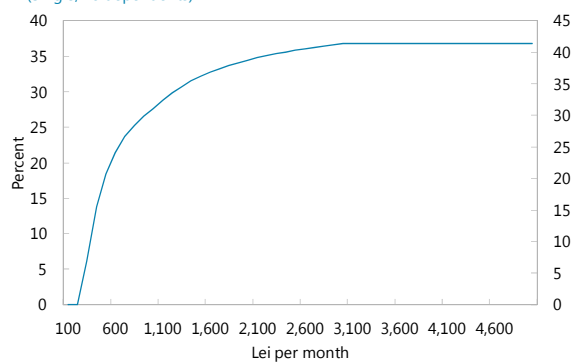
D. Considerații de Reducere a Taxelor pe Veniturile din Muncă

10. Recenta reducere a contribuției de pensie datorate de angajator a avut ca rezultat un cost bugetar anual net de aproximativ 0.8% din PIB.⁴ Cu toate acestea, angajații cu venituri mici încă se confruntă cu o povară fiscală mare. Povara fiscală crește drastic, ajungând la trei sferturi din nivelul său maxim pentru un venit aflat în jurul salariului minim de 975 RON pe lună. Pentru a

⁴ Costul bugetar net reflectă o pierdere brută de venituri de 0,24% pentru fiecare punct procentual redus din cota de CAS datorată de angajator. Suma brută este compensată prin contribuțiile de asigurări sociale mai mici datorate de stat în calitate de angajator a aproximativ 25% angajații din sectorul formal. Aceste cifre sunt în linii mari în concordanță cu analizele econometrice recente pe mai multe țări ce sugerează că, dacă toate celelalte elemente rămân neschimbate, reducerea poverii fiscale cu 1 punct procentual este asociată în general cu o pierdere de venituri de 0,3 procente din PIB (FMI, 2014).

maximiza creșterea potențială a ocupării formale (declarate) a forței de muncă, reducerile de taxe pe muncă ar trebui direcționate către angajații cu salarii mici. Aceasta ar permite o reducere mai mare, pentru un spațiu bugetar dat, și ar stimula poate o încurajare mai puternică a nivelului de ocupare formală comparativ cu reducerea universală care a avut loc în 2014. Guvernul a anunțat însă în luna februarie 2015 modificările pe care le propune la Codul Fiscal, modificări ce au în vedere alte reduceri universale în 2017–19, menite să scadă povara fiscală.⁵ În termeni mai generali, câteva aspecte de luat în considerare atunci când se mai au în vedere reduceri de taxe ar include țintirea măsurii, natura reducerii (CAS, CASS sau IVPF), mediul bugetar restrictiv și implicațiile pentru finanțarea sistemului de pensii.

Tax Wedge
(Single, no dependents)



Sources: Romanian Authorities.

O reducere țintită sau una nețintită a taxelor pe veniturile din muncă

11. Cercetarea susține țintirea reducerilor de povară fiscală asupra muncii către angajații cu venituri mici / calificare redusă. Elasticitatea cererii și ofertei de forță de muncă pentru cei cu calificare redusă/cu salarii mici și pentru cei cu o a doua slujbă este relativ mare (Hammermesh, 1998). Betcherman și Pagés (2007) notează că țintirea reducerilor de taxe pe muncă către salariații cu venituri mici și către tineri generează mai multă ocupare pe dolar cheltuit prin reducerea taxării, deoarece elasticitatea ofertei de muncă este relativ mare pentru aceste grupuri, iar efectul de propagare (prin care contribuțiile mai mici sunt captate în salarii mai mari) este mai limitat pentru angajații cu calificări scăzute.

12. Mai multe țări europene și-au axat reducerile de taxe pe muncă pe angajații tineri, cu salarii mici, vârstnici și femei în perioada 2000–13. Din experiențele acestor țări pot fi trase importante lecții cu caracter general cu privire la elementele ce trebuie luate în considerare atunci când se proiectează o reducere țintită a contribuțiilor de asigurări sociale datorate de angajatori care să limiteze potențialul de a introduce noi distorsiuni pe piață (FMI, 2014). În mod deosebit, țintirea pe bază de caracteristici generale (tineri, angajați cu salarii mici) și nu pe bază de statut contractual (tip de contract, dimensiunea angajatorului) minimizează posibilitatea unor efecte de substituie (Italia). Etapizarea reducerii de CAS datorată de angajator după două niveluri de salariu (în locul plafonării la un anumit nivel) evită crearea unei trape pentru cei cu salarii mici (Franța anii 1990, Olanda 1996). Totodată, reducerile țintite sunt cu atât mai eficiente cu cât sunt mai bine cunoscute și

⁵ Schimbările propuse a fi aduse la Codul Fiscal ce ar reduce povara fiscală pe muncă sunt următoarele: Reducerea în 2017 a cotei de CAS a angajatorului de la 15,8% la 13,5%; reducerea în 2017 a cotei de CAS a angajatului de la 10,5% la 7,5%; și reducerea din 2019 a cotei unice a IVPF de la 16% la 14%. Printre schimbările propuse mai există și măsuri de largire a bazei pentru anul 2016, cum ar fi: obligația PFA-urilor de a plăti CAS calculată la veniturile totale realizate și includerea în baza de calcul a CASS a tuturor veniturilor, cu plafonarea la cinci salarii medii.

cu cât sunt mai ușor de aplicat, ceea ce necesită asigurarea unui echilibru între costurile administrative de certificare a eligibilității și posibilitatea de evaziune fiscală.

13. Oricum, estimările beneficiilor generate de reforma pieței muncii sunt supuse unor marje mari de incertitudine și ar trebui să se plaseze în zona prudentă. După cum se menționează în Monitorul Fiscal FMI din octombrie 2014, bibliografia empirică demonstrează că amploarea și momentul impactului pe care îl au aceste reforme asupra producției sau asupra nivelului de ocupare diferă considerabil de la țară la țară datorită unor factori instituționali și istorici, cum ar fi preferințele societale, care sunt greu de anticipat. De asemenea, în țările în care există un sector informal mare, cum este și România, reducerile semnificative de taxe pe salariu ar putea genera o deplasare dinspre sectorul informal către cel formal în loc să stimuleze un mare vârf în nivelul general de ocupare.

Reducerea taxelor datorate de angajator sau a celor datorate de angajat

14. Reduceri ale cotei CAS datorate de angajator, presupunând că salariile rămân fixe, pot majora gradul de ocupare în muncă fie profiturile angajatorilor pe termen scurt. O analiză econometrică a țărilor OCDE arată că, în medie, reducerile cotelor de CAS datorate de angajatori au un efect pozitiv mai de durată asupra gradului de ocupare decât reducerile cotelor de CAS datorate de angajați (FMI, 2014). Dar, pe termen lung, pe măsură ce contractele sunt renegociate, reducerile tind să se reflecte în salarii mai mari. Reducerile de contribuții sociale datorate de angajatori sunt însă deosebit de eficiente dacă sunt ținute către salariații cu venituri mici și acolo unde legătura cu drepturile aferente este una slabă (spre ex. pentru cheltuielile de sănătate) (FMI, 2012).

Mediul bugetar și specificitățile contribuțiilor de asigurări sociale

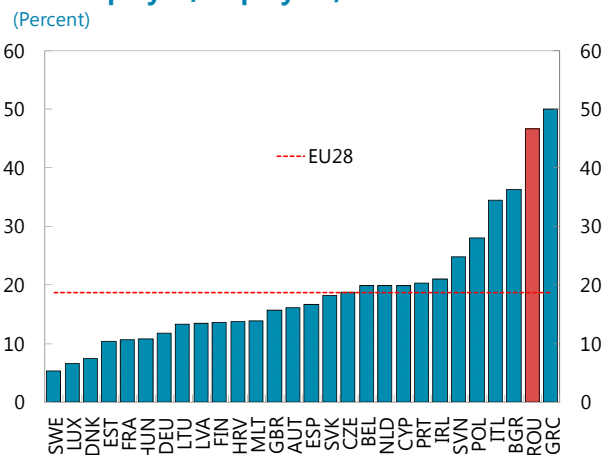
15. De la momentul crizei, România a redus semnificativ dezechilibrele fiscale, dar presiunile bugetare se mențin. România trebuie să își limiteze în continuare bugetul pentru a-și îndeplini obiectivul bugetar pe termen mediu (MTO) asumat în cadrul Pactului Fiscal. Totodată, populația în curs de îmbătrânire a României (Raportul privind Îmbătrânirea Populației, UE 2012) avertizează cu privire la cheltuielile mai mari aferente sănătății și pensiilor ce vor apărea în viitor (costuri suplimentare estimate la 1¼ din PIB până în 2030). Pentru a menține ajustarea fiscală atât de greu câștigată, va trebui ca reducerea taxelor pe muncă să fie compensată. În mod ideal, această compensare ar trebui făcută prin măsuri fiscale neutre pe venituri,⁶ deși unele tăieri permanente de cheltuieli ar putea să finanțeze de asemenea golul de venituri creat.

16. Contribuțiile de asigurări sociale sunt marcate de două specificități semnificative, care sunt favorabile PFA-urilor. Prima specificitate ar fi aceea că o PFA poate decide asupra venitului

⁶ Danemarca (1998) și Germania (2007) constituie exemple în ceea ce privește implementarea unor reduceri neutre pe venituri prin majorarea altor impozite—în cazul lor TVA. Estonia (2013) a compensat o reducere a taxelor pe muncă prin majorarea accizelor și taxelor de mediu. Croația și Georgia au finanțat reduceri de cote de contribuții parțial prin lărgirea bazei de contribuție.

declarat în scopul calculării contribuțiilor de pensie, având un plafon minim stabilit la nivelul salariului minim, care este cam 45% din salariul mediu. A doua specificitate este aceea că PFA-urile plătesc doar partea angajatului la contribuția de sănătate. Cum majoritatea PFA-urilor optează să declare ca bază de calcul pentru contribuția de pensii salariul minim, ambele specificități reduc baza de contribuție. Mai mult de atât, angajații practic subvenționează utilizarea de către PFA-uri a sistemului sanitar, în timp ce tratamentul diferit distorsionează comportamentul pe piața muncii favorizând PFA-urile, deoarece este mai atractiv pentru o companie să externalizeze activități către PFA decât să angajeze personal permanent. În consecință, România este pe locul doi din UE din punct de vedere al raportului dintre PFA și angajați.

Self-employed/Employees, 2013

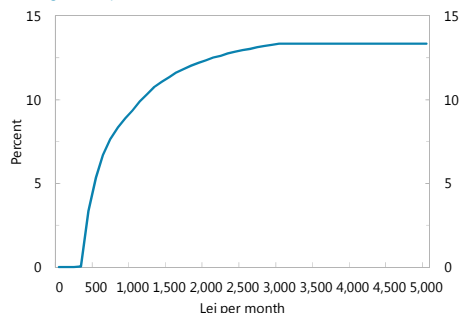


Caseta 1. Obținerea poverii fiscale pe muncă în România

România are o cotă unică pentru Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice (IVPF), de 16%. Există deduceri fiscale în funcție de venit și de numărul persoanelor aflate în întreținere (soț/soție și copii) ce introduc o oarecare progresivitate în sistem. În anul 2012, deducerea de bază era de 250 RON pe lună pentru cei cu un venit de sub 1000 RON; aceasta scădea în mod liniar ajungând la zero pentru cei cu un venit de 3000 RON pe lună. Pentru cei cu venituri peste această sumă nu se acordă deducere. Această înseamnă că deducerea fiscală este retrasă de la un nivel aflat sub jumătate din salariul mediu (2200 RON pe lună). Pentru persoanele aflate în întreținere se acordă o deducere suplimentară de 125 RON pentru fiecare persoană în întreținere, deducerea totală neputând depăși 650 RON pe lună. Cota efectivă de IVPF este sub 16% deoarece IVPF se calculează la venitul din care se scad contribuțiilor sociale ale angajatului și deducerile. Cota medie de IVPF este însă la două treimi din maxim pentru o persoană ce câștigă în jur de jumătate din salariul mediu, ilustrând de fapt intervalul mic de venit în care se acordă deducerile fiscale.

Average PIT Rate

(Single, no dependents)



România are nevoie de contribuții substanțiale de asigurări sociale. În aceste contribuții se includ contribuțiile de sănătate, contribuțiile de pensie, șomaj și invaliditate. Cota totală anuală a contribuțiilor sociale a scăzut de la 60% în 2001 la 44,5% în 2013, datorită unei scăderi cu 12,5 puncte procentuale a cotei de contribuții a angajatorilor. În 2014, această cotă de contribuție a angajatorilor a mai fost redusă cu încă 5 puncte procentuale. Cota standard la angajator este acum de 15,8%. În prezent, contribuțiile la sistemul de pensii sunt plafonate la cinci salarii medii pe economie.

Caseta 1. Obținerea poverii fiscale pe muncă în România (continuare)

Povara fiscală este definită ca suma impozitului pe venit și a contribuțiilor sociale ale angajatului și angajatorului, împreună cu orice altă taxă salarială minus transferurile în bani, exprimată ca procent din costul forței de muncă pe care îl suporta companiile:

Povara fiscală

$$= \frac{(IVPF + (CAS \text{ Angajat}) \times (1-IVPF) \times \text{Salariul impozabil} + \text{saleriul de bază} \times (Total \text{ CAS}) - \text{transferuri}}{\text{Salariul de bază} \times (1+CAS \text{ Angajator})}$$

Notă: CAS = contribuții de asigurări sociale; IVPF = impozitul pe venitul persoanelor fizice.

Sunt acordate ajutoare condiționate de venit celor ce au veniturile cele mai mici, dar acestea sunt minimale. Conform metodologiei OCDE, când se calculează povara fiscală sunt excluse contribuțiile de asigurări sociale plătite de angajați la fondurile private de pensii, deoarece acestea sunt tratate ca economii obligatorii, nu ca elemente fiscale.

17. Reducerea cotelor de contribuție la pensii fără o reducere corespunzătoare a drepturilor aferente poate aduce cu sine mai multe dificultăți.

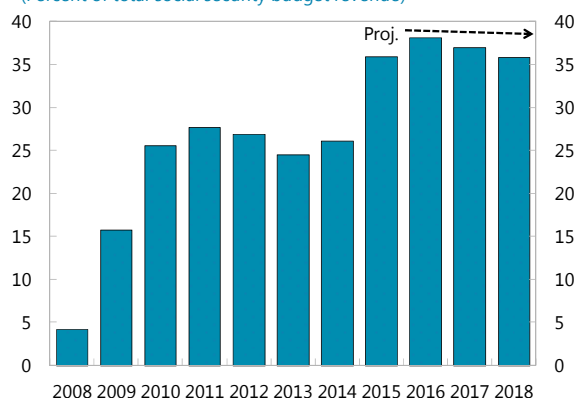
Pensiile sunt în general corelate cu salariile, ceea ce înseamnă că angajații cu salariile mai mari beneficiază de pensii mai mari.

Subvenționarea sistemelor de pensii din veniturile generale, care provin din mai multe impozite nu doar din cele aplicate pe veniturile de natură salarială, poate fi puternic regresivă. Totodată, pe măsură ce gradul de subvenționare crește, s-ar putea să devină tot mai greu să se refuze niște drepturi unor persoane ce au contribuit la veniturile generale fără a contribui în mod explicit la sistemul de pensii. De asemenea, contribuțiile de pensie au atașate o obligație pentru un drept viitor. O reducere de cotă fără o

reducere corespunzătoare a drepturilor va crea o obligație actuarială netă pentru sistem.

Subsidies for Social Security

(Percent of total social security budget revenue)



Sources: Ameco, Social Security Budget; and IMF staff calculations.

18. Sistemul nefinanțat de pensii al României a înregistrat deficite anuale începând din anul 2008, deficite ce sunt anticipate a continua timp de mai multe decenii.⁷ Din 2010–14, subvențiile de la bugetul de stat au acoperit cam un sfert (2 procente din PIB) din veniturile anuale

⁷ Valoarea actuală netă estimată a deficitelor înregistrate de sistemul de pensii publice (Pilonul 1 de pensii) în perioada 2010–60 variază între 29 și 37 procente din PIB în funcție de ipotezele utilizate pentru rata de discount, conform calculului FMI înainte de reducerea în octombrie 2014 a cotei de contribuții a angajatorului.

totale ale bugetului de asigurări sociale. După tăierea cu cinci puncte procentuale a contribuției angajatorilor în 2014, în buget s-a prevăzut o majorare a acestei valori la 36 de procente (2,8% din PIB) din veniturile bugetului de asigurări sociale în anul 2015, menținându-se în jurul aceleiași valori până în 2018. Aceste deficite subminează relația dintre contribuții și drepturi, negând parțial un drept aferent participării la piața formală a muncii.

E. Opțiuni de Reducere a Taxelor pe Veniturile din Muncă

19. Există un număr de opțiuni pentru reducerea poverii fiscale pe muncă. Opțiunile pot fi grupate în mare în două categorii: cele care stimulează cererea de forță de muncă (de ex. reduceri de cote de contribuții sociale, cele mai mari două contribuții fiind cea la pensii și cea de sănătate) și cele care stimulează oferta de forță de muncă (de ex. reduceri ale cotei efective de impozit pe venit și reduceri ale contribuțiilor sociale plătite de angajat).

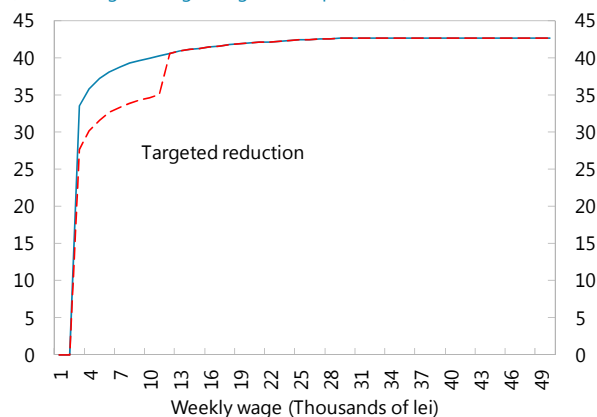
20. Analiza de scenariu arată că România ar putea să compenseze în mare parte o reducere considerabilă țintită a contribuției la pensii datorate de angajatori prin măsuri de lărgire a bazei.

Utilizând distribuția veniturilor și datele fiscale oferite de autoritățile române pentru anul 2012 (vezi Anexa pentru datele detaliate), o reducere cu 10 puncte procentuale a cotei de contribuție a angajatorului acordată pentru angajații cu salarii sub 50% din salariul mediu ar reduce veniturile bugetare cu aproximativ 0,4% din PIB.⁸ Important este că valoarea reducerii ar putea fi suficient de mare pentru a genera modificări de comportament în rândul participanților pe piața muncii. Estimările arată că o astfel de măsură ar putea fi în mare proporție compensată prin următoarea combinație de măsuri de lărgire a bazei: (i)

majorarea plafonului pentru contribuția la pensii de la 5 la 8 salarii minime;⁹ (ii) introducerea obligativității pentru PFA-uri să calculeze contribuția de pensii pe baza venitului declarat (variante alternativă ar fi majorarea valorii minime pentru contribuția la pensii, de la nivelul actual al salariului minim); și (iii) introducerea obligativității pentru PFA-uri să plătească și contribuția de sănătate a

Tax Wedge with Targeted Cut

(Percent of gross wage, single, no dependents)



Sources: Romanian Authorities.

⁸ În mod ideal, reducerea s-ar micșora treptat pentru cei cu venituri mai mari, deși o astfel de măsură ar putea fi dificil de implementat din punct de vedere administrativ.

⁹ În calculele de scenariu majorarea plafonului s-a aplicat doar bazei de calcul a contribuției plătite de angajat din următorul motiv. Angajatorii își calculează contribuțiile de asigurări sociale plătiind valoarea cea mai mică ce rezultă din înmulțirea numărului de angajați, a plafonului, a salariului mediu și cota angajatorului sau din înmulțirea fondului de salarii cu cota angajatorului. Având în vedere că cei mai mulți angajatori au plătit deja contribuțiile pe baza fondului de salarii, o ridicare a plafonului este improbabil să genereze prea multe venituri suplimentare din contribuțiile de asigurări sociale.

angajatorului, pe lângă cea a angajatului. Ca soluție ialternativă, reduceri treptate ale contribuțiilor de asigurări sociale ale angajatorului pentru cei cu venituri mici ar putea fi acordate printr-un credit fiscal, așa cum a făcut Franța în anul 2008 (FMI, 2014). O astfel de soluție ar proteja bugetul de asigurări sociale (Lledó și Honjo, 2014), ar menține legătura între contribuții și drepturi și ar putea limita stimulentele pe care l-ar avea angajatorii de a diviza contractele pentru beneficia de avantajele țintite.

21. Reducerile țintite ale poverii fiscale au tendința de a avea efecte mai puternice asupra gradului de ocupare decât reducerile universale. Banca Mondială estimează că elasticitatea ratei de ocupare în muncă față de povara fiscală este -0,23 în Europa de Est, pentru toți angajații.¹⁰ O tăiere de 10 puncte procentuale a contribuției de asigurări sociale a angajatorului țintită către angajații cu venituri mici ar reduce povara fiscală a unui angajat ce câștigă jumătate din salariul mediu cu 14%, ceea ce ar implica o creștere a ratei totale de ocupare în muncă de 3,5 puncte procentuale pe termen mediu. Această creștere este considerabil mai mare decât cea estimată la 1,3 puncte procentuale aferentă tăierii universale a contribuțiilor angajatorului cu cinci puncte procentuale ce a fost adoptată în 2014.

Estimated increase in the employment rate over the medium term for a untargeted and targeted reduction in employer's social security contribution rate

	Labor tax wedge 1/			Elasticity of employment rate to the tax wedge 3/	Percentage-point change in employment rate
	Initial	After cut	Percent change		
5 percentage-point cut across whole income distribution	43.8	41.5	-5.3	-0.243	1.3
10 percentage-point cut targeted on those earning half the average wage 2/	38.0	32.6	-14.2	-0.243	3.5

1/ Average for relevant income distribution.

2/ Initial labor tax wedge following 5 percentage-point reduction that became effective on October 1, 2014. Average wage is roughly RON 2,200/month

3/ Calculated by the World Bank for East European countries using a panel of 40 OECD and EU countries (including Romania) over the period 1995-2012.

Sources: Romanian authorities; World Bank; IMF staff calculations

22. Măsurile alternative de reducere a poverii fiscale pe muncă ar fi mai costisitoare și ar implica măsurii compensatorii ce ar trebui să meargă dincolo de lărgirea bazei de contribuții. Dată fiind povara fiscală ridicată asupra muncii, aceste măsuri ar trebui analizate serios. Spre exemplu, majorarea deducerii de IVPF la 1000 RON pe lună¹¹ pentru veniturile din salarii și pentru veniturile din activitățile independente obținute de PFA-urile ce realizează mai puțin de jumătate din salariul mediu brut, ar costa în jur de 0,7% din PIB. Conform estimărilor Băncii Mondiale, aceasta ar reduce povara fiscală cu aproximativ 4–6 puncte procentuale. O altă măsură potențială ar fi o reducere a cotei de CAS plătite de angajat. O reducere universală cu 5 puncte procentuale, la fel ca

¹⁰ Aceasta este similară cu elasticitatea de 0,3–0,6 a participării pe piața muncii și raportului estimat dintre numărul de angajați și totalul populației în țările din Europa și Asia Centrală față de majorarea poverii fiscale pe care a estimat-o Rutkowski (2007).

¹¹ Aceasta este valoarea deducerii pentru veniturile din pensii, care este peste venitul mediu din pensii, de 750 RON pe lună în 2012.

recenta reducere a cotei la angajator, ar duce la o reducere a veniturilor bugetare cu 0,8% din PIB. Dat fiind că măsurile de lărgire a bazei ar aduce venituri adiționale de aproximativ 0,4% din PIB, pentru a se menține neutralitatea bugetară ar fi necesare și alte măsuri compensatorii pe parte de venituri sau de cheltuieli.

23. Există mai multe posibilități de compensare a impactului pe care îl are asupra bugetului o reducere a poverii fiscale pe muncă. Mai întâi, mai există spațiu de majorare a veniturilor din TVA, dar și a celor din impozitele pe proprietate și taxe de mediu. Veniturile fiscale colectate de România din impozite pe proprietate și taxe de mediu sunt foarte scăzute comparativ cu țările UE, iar gap-ul de TVA (sume neîncasate din TVA) este cel mai mare din UE. O altă posibilitate ar fi aceea de cuantificare a cheltuielilor fiscale—o bună practică fiscală în sine—pentru a identifica zone în care eficiența fiscală ar putea fi sporită și potențiale surse de compensare. Iar o a treia opțiune ar fi aceea de a adopta reduceri permanente la anumite capitole de cheltuieli, cum ar fi cheltuielile de personal.

F. Concluzie

24. Povara fiscală asupra muncii relativ mare din România, este foarte probabil să creeze restricții pe piața formală a muncii. Deși recente reforme menite să faciliteze o mai mare mobilitate a forței de muncă și să perfecționeze competențele lucrătorilor sunt de ajutor, povara fiscală relativ mare din România, mai ales pentru cei ce obțin venituri mici—printre care se numără și mulți tineri ce abia intră pe piața muncii—subminează cererea și oferta de pe piața formală a muncii. Aceasta duce la rate reduse de participare și la o economie subterană considerabilă.

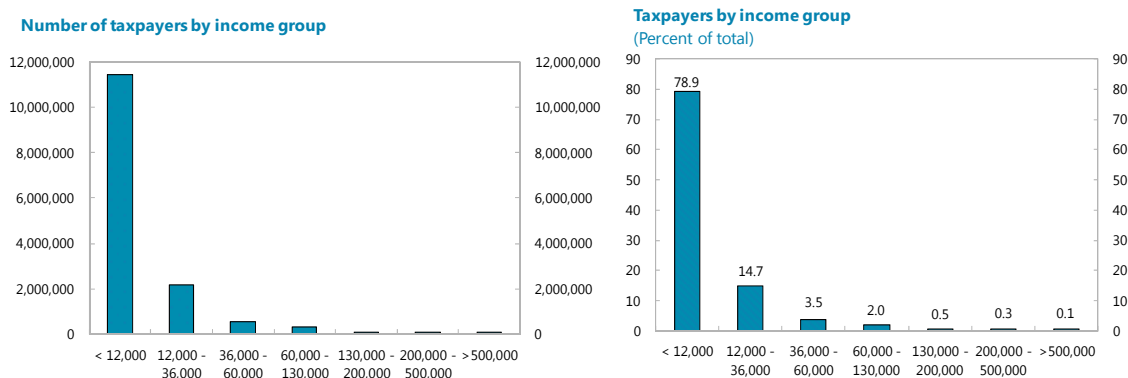
25. Alte reduceri de taxe și contribuții ar trebui să țintească în viitor lucrătorii cu venituri mici și tinerii pentru a se asigura o maximizare a beneficiilor. Elasticitățile cererii și ofertei de forță de muncă sunt relativ mari pentru cei cu venituri mici și cu calificare redusă. Reducerile fiscalității muncii țintite pe acest grup de lucrători ar genera o mai mare creștere a gradului de ocupare decât o reducere universală care implică pierderi de venituri bugetare. Această lucrare demonstrează că o reducere semnificativă a cotei de CAS a angajatorului de 10 puncte procentuale, aplicată categoriei de angajați cu venituri mici, este estimată a genera o creștere cu 4 procente a ratei de ocupare formală pe termen mediu, de trei ori mai mult decât creșterea estimată generată de recenta reducere universală de CAS datorate de angajatori.

26. Incertitudinea legată de drepturile oferite de relația de muncă pe care o generează reducerea fiscalității muncii și presiunile bugetare actuale înseamnă că toate măsurile de reducere a fiscalității muncii trebuie compensate. Deși este de așteptat ca o scădere a fiscalității muncii să ducă la creșterea gradului de ocupare formală și, în final, la încasări de impozite și contribuții, perioada în care are loc această creștere este foarte incertă. Totodată, nu există spațiu fiscal, având în vedere angajamentele UE, pentru a absorbi un deficit mai mare, chiar dacă acesta ar fi unul temporar. Toate acestea înseamnă că veniturile pierdute prin reducerea fiscalității muncii ar trebui recuperate, ideal prin măsuri de lărgire a bazei. Ar trebui luate însă în considerare și niște eforturi serioase de majorare a cotelor impozitelor pe proprietate și a taxelor de mediu, precum și o mai bună colectare a veniturilor din TVA.

Anexă. Date privind Veniturile Persoanelor Fizice și Contribuțiile de Asigurări Sociale

1. În anul 2012 în România au plătit impozit pe venitul persoanelor fizice (IVPF) aproximativ 14^{1/2} de români. Aproape 12 milioane (79% din total) au plătit impozit pe venitul persoanelor fizice (IVPF) la un venit declarat mai mic de 12.000 RON pe an (1.000 RON pe lună). Aceasta înseamnă că majoritatea românilor au plătit IVPF la un venit declarat apropiat de venitul minim pe economie, care în anul 2012 era de 700 RON pe lună. Încă 15% au plătit IVPF la un venit anual declarat între 12.000 RON și 36.000 RON.

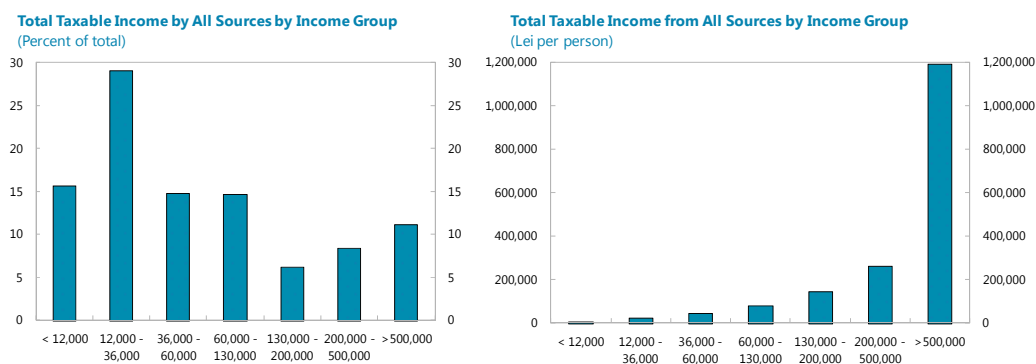
Personal Income Taxpayers, 2012



Source: Romanian Authorities and IMF staff calculations.

2. În timp ce contribuabilii cu venituri declarate anuale de sub 12.000 RON au reprezentat în jur de 80% din totalul contribuabililor, ponderea lor în totalul veniturilor impozabile a fost de doar 15% - la fel ca cea a contribuabililor cu venituri declarate între 36.000–60.000 RON și cea a celor între 60.000–130.000 RON. La vârful graficului, 0,1% din contribuabili, având venituri declarate anuale de peste 500.000 RON pe an, au contribuit cu aproximativ 12% la totalul veniturilor impozabile.

Total and Individual Taxable Income from All Sources by Income Group, 2012

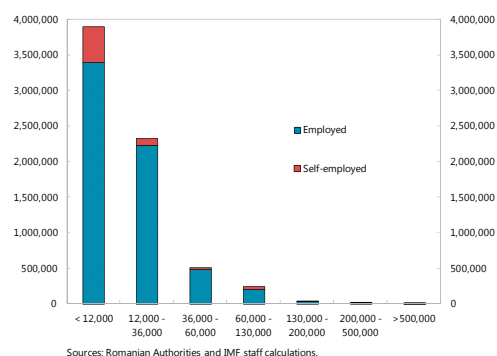


Source: Romanian Authorities and IMF staff calculations.

3. Importanța diferitelor surse de venit variază substanțial între categoriile de venit. Ponderea veniturilor din muncă în totalul veniturilor impozabile depășește 80% pentru cei cu venituri până în 60.000 RON pe an, scăzând drastic la sub 10% pentru cei în categoria cea mai mare de venit. Acest fapt reflectă importanța tot mai mare pe care o au „alte” venituri precum veniturile din capital sau cele din cedarea folosinței. Veniturile din activități independente (PFA) joacă un rol minor în toate categoriile de venit.

4. Din cele 7 milioane de persoane ce plătesc contribuții de asigurări sociale, majoritatea covârșitoare (90%) sunt angajați, nu PFA-uri. Această pondere se inversează doar în cazul celor câțiva (sub 10.000 de persoane) cu venituri declarate de peste 500.000 RON pe an, unde ponderea PFA-urilor este de patru ori mai mare decât a angajaților.

Social Security Contributors by Income Group (2012)



Referințe

- European Commission, 2012, *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*, prepared by a consortium led by CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Warsaw.
- Gora, M., Radziwill, A., Sowa, A., and M. Walewski, 2006, *Tax Wedge and Skills: Case of Poland in International Perspective*, Center for Social and Economic Research, Warsaw.
- Hamermesh, D., 1993, *Labor Demand*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- International Monetary Fund, 2012, *Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies*, Washington, D.C.
- _____, 2013, *Efficient and Progressive Reform of Property and Natural Resource Taxation*, Washington, D.C.
- _____, 2014, *Can Fiscal Policy Do More for Jobs?*, Fiscal Monitor, October, Washington, D.C.
- Koettl, J., and M. Weber, 2012, *Does Formal Work Pay? The Role of Labor Taxation and Social Benefit Design in the New EU Member States*, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Lehmann, H., and A. Muravyev, 2012, "Labour Market Institutions and Labour Market Performance," *The Economics of Transition*, The European Bank for Reconstruction and Development, Vol. 20, No. 2, pp. 235–69.
- Lledó V. and K. Honjo, 2014, *A Targeted Cut in Social Security Contributions in Spain—Can it Boost Employment*, Selected Issues Paper, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Ministerul Fondurilor Europene, 2014, *Acordul de Parteneriat pentru România pentru perioada de programare 2014–2020*, București.
- Nickell, S., 2003, "Employment and Taxes," CESifo Working Paper No. 1109, CESifo Group, Munich.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2011, "Taxation and Employment," *OECD Tax Policy Studies*, No.21, Paris.
- Consiliul Fiscal din România, 2013, *Raportul Anual 2012—Evoluții Macroeconomice și Fiscale*. București.
- Schneider F., Buehn A., and C. Montenegro, 2010, *New Estimates for the Shadow Economies all over the World*, *International Economic Journal*, 24: 4, 443–461.

Rutkowski, J., 2007, "Taxation of Labor," in C. Gray, T. Lane, and A. Varoudakis (eds), "Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons from Eastern Europe and Central Asia," The World Bank, Washington D.C., (mimeo).

Schwarz, A., 2007, "Pensions," in C. Gray, T. Lane, and A. Varoudakis (eds), "Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons from Eastern Europe and Central Asia," The World Bank, Washington, D.C.

_____, and O. S., 2014, *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*, The World Bank, Washington, D.C.

World Bank, 2013, *Labor Taxation in Romania: Issues and Reform Options*," Washington, D.C.

O MAI MARE DESCENTRALIZARE FISCALĂ—

PRECONDIȚII ESENȚIALE¹

Întrebări și constatări principale

- Care este stadiul descentralizării fiscale în România și cum se compară acesta cu alte țări similare?** Descentralizarea a început în România în anul 1991. Ponderea cheltuielilor autorităților locale în totalul cheltuielilor BGC s-a dublat de la aproximativ 12 procente la mijlocul anilor '90 la 25 de procente în 2013, acesta fiind însă sub nivelul mediu din UE.
- Ce își propun autoritățile pentru a accelera procesul de descentralizare?** În anul 2013 a fost lansată o inițiativă temerară de a transfera atribuții și active importante de la unele ministere către autoritățile locale. Curtea Constituțională a respins însă inițiativa. Guvernul este în prezent în curs de a identifica câteva domenii pilot de scară mai mică pentru descentralizare, intenționând ca în timp să extindă inițiativa.
- Care sunt principalele puncte slabe ale actualului sistem și potențialele riscuri pe care le ridică planul de viitor?** Sistemul actual se caracterizează printr-o pondere redusă a veniturilor aflate total la discreția autorităților locale, printr-un dezechilibru vertical mare, prin slaba eficacitate a regulilor fiscale la nivel local, printr-un sistem slab de control al angajamentelor și o discrepanță între fondurile de rezervă de la nivel central și local. Planul de viitor ar putea agrava dezechilibrul vertical și ar putea pune în pericol activele publice, dacă nu sunt implementate anumite condiții.
- Cum poate România să se fructifice beneficiile descentralizării și să contracareze riscurile asociate acesteia?** O analiză stocastică de frontieră arată că în România este loc pentru o eficientizare mai mare a cheltuielilor publice. O astfel de evoluție ar putea permite investiții publice generatoare de creștere mai mari și mai bune fără a crea presiuni bugetare suplimentare. O analiză efectuată pe mai multe țări sugerează că descentralizarea poate conduce la eficientizare dar pentru aceasta sunt necesare instituții și capacități puternice. Ar trebui dezvoltate impozitele și taxele ce constituie veniturile proprii ale autorităților locale, cum ar fi impozitele pe proprietate. Se impune întărirea managementului finanțelor publice, inclusiv implementarea noului sistem de control al angajamentelor, la instituțiile publice locale și stabilirea unei rezerve bugetare de 10% la nivel local la fel ca și în cazul instituțiilor de la nivel central. Eficacitatea regulilor fiscale la nivel local ar trebui și ea dezvoltată. În final, se impune o puternică asumare a răspunderii a autorităților locale față de populația din comunitatea respectivă. În lipsa acestor condiții obligatorii, descentralizarea mai mare ar putea agrava eficiența cheltuielilor publice și rezultatele macroeconomice.

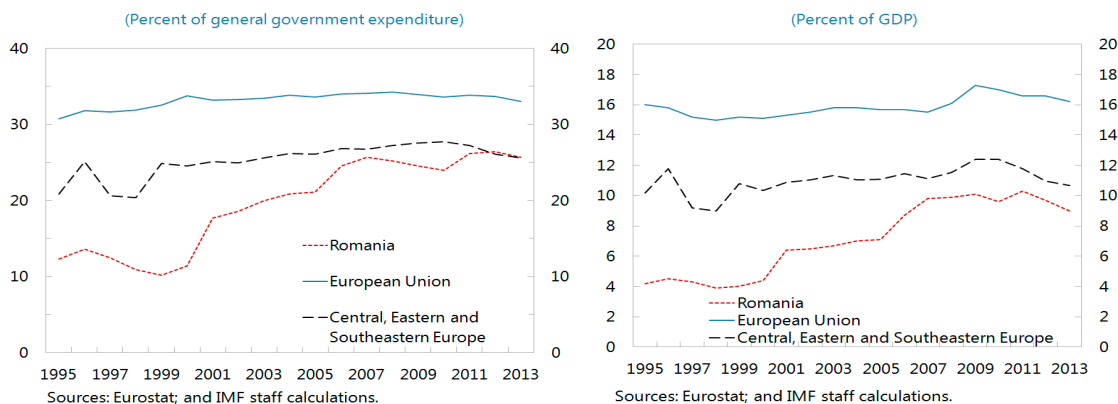
¹ Realizat de Ivohasina F. Razafimaheva.

A. Introducere

1. În ultimele două decenii s-a produs o deplasare către o mai mare descentralizare.

Procesul de descentralizare a început în anul 1991, după căderea regimului comunist, odată cu adoptarea noii constituții ce instituia trei nivele de structuri administrative. Diverse atribuții au fost treptat transferate de la nivel central către autoritățile locale, inclusiv serviciile de utilități publice, servicii de transport public local, servicii comunitare și de protecție socială în anii '90; și sănătate, educație, agricultură și poliție locală după aceea. La începutul anilor '90, România era una dintre țările cele mai centralizate, după cum arată și ponderea veniturilor și cheltuielilor autorităților locale în total BGC. Au fost depuse eforturi uriașe pentru a se dubla această pondere, România fiind adusă astfel în linie cu ponderile medii din țările Europei Centrale, de Est și de Sud-Est (ECESE). Cu toate acestea, comparativ cu multe alte țări din Uniunea Europeană (UE), România continuă să fie mai centralizată.

Subnational Government Expenditure, 1995–2013



2. În anul 2013 a fost înaintată o inițiativă prin care se sporea descentralizarea, aceasta fiind însă respinsă de Curtea Constituțională în forma propusă. Proiectul de lege viza accelerarea procesului de implementare a principiului subsidiarității, i.e., aducerea serviciilor publice și a deciziilor mai aproape de cetățean și utilizarea mai judicioasă a resurselor. Inițiativa viza realizarea acestui obiectiv prin transferarea unor atribuții specifice și a resurselor aferente la autoritățile locale. Argumentul Curții Constituționale a fost acela că legea nu era constituțională din mai multe motive: nu avea atașată o analiză de impact și măsuri pregătitoare; lipseau standardele de cost și standardele de calitate aferente pentru serviciile publice descentralizate; și proiectul de lege nu respecta principiului autonomiei locale și regimul constituțional al proprietății. Cu toate acestea, realizarea unei descentralizări mai puternice continuă să fie un obiectiv principal al guvernului; pentru a rezolva obiecțiile ridicate de Curtea Constituțională, guvernul a optat acum pentru o abordare graduală. Se identifică domenii pilot de scară mai mică pentru care se vor realiza toate condițiile (analiza de impact, analizele de cost și de calitate). Pentru fiecare domeniu pilot se va elabora o lege specifică, iar inițiativa va fi extinsă treptat și la alte sectoare pentru a se realiza obiectivele ultime.

3. Această lucrare își propune să ofere opțiuni de politici pentru procesul de descentralizare. În Secțiunea B sunt prezentate principalele merite și riscuri pe care le prezintă descentralizarea, conform literaturii de specialitate existente. Secțiunea C descrie evoluția și stadiul actual al procesului de descentralizare din România. Secțiunea D discută pe tema sistemului propus prin proiectul legii descentralizării din 2013. Și Secțiunea E analizează riscurile, măsurile de contracarare a lor și opțiunile de viitor.

B. Meritele și riscurile descentralizării

4. La nivel internațional a existat o tendință de descentralizare, dar gradul de descentralizare diferă de la țară la țară. Descentralizarea reflectă caracteristicile specifice țării și obiectivele ei. Din perspectivă istorică, culturală și etnică, descentralizarea a fost utilizată pentru a proteja identitatea și independența fiecărui grup din societate sau pentru a crea sinergii între grupuri. Din perspectivă economică, descentralizarea este considerată a fi un instrument de politică ce poate îmbunătăți prestarea serviciilor publice și, deci, rezultatele macroeconomice de ansamblu. În unele cazuri însă, descentralizarea a fost dăunătoare, atunci când nu a fost bine concepută.

5. Descentralizarea poate îmbunătăți prestarea de servicii publice, prin corelarea preferințelor, o mai mare asumare a răspunderii și prin concurență. Este de așteptat ca politicile transferate către guvernele sub-naționale să coreleze mai bine preferințele populației locale și să asigure o mai bună eficiență în materie de alocare (Hayek, 1945; Tiebout, 1956). Atunci când sunt prestate de jurisdicția ce are control asupra zonei geografice minime, costurile și beneficiile serviciilor publice sunt internalizate integral (Oates, 1972). Apropierea geografică a instituțiilor publice de populația locală facilitează asumarea răspunderii. Multe studii au identificat o relație pozitivă între rezultatul serviciilor publice—mai ales în educație și sănătate—și gradul de descentralizare (conform compilației realizate de Ahmad et al., 2008).

6. În principiu, descentralizarea atribuțiilor și a administrării bugetului ar putea de asemenea să îmbunătățească rezultatele fiscale și macroeconomice. Câștigurile generate de descentralizare în materie de alocare și de eficiență productivă pot crea economii bugetare și performanțe fiscale mai bune, ca rezultat al costurilor mai mici pe care le are prestarea de servicii (Escolano et al., 2012; Neypati, 2010; Baskaran, 2010). Descentralizarea încurajează concurența între autoritățile locale în atragerea bazei de impunere (companii, proprietăți) prin intermediul unei poveri fiscale locale rezonabile, ceea ce duce la o căutare de tehnici inovative pentru producerea și furnizarea bunurilor publice (eficiența costurilor), și la o reducere a risipei și corupției (Brennan and Buchanan, 1980). Presiunile derivate din răspunderea pe plan local și mai buna identificare a necesarului de bunuri și servicii publice la nivel local—inclusiv necesarul de infrastructură, de servicii de sănătate și educație—pot susține creșterea economică (Fredriksen, 2013; Bénassy-Quéré, et al., 2007; Kappeler and Valila, 2007, Arze del Granado, 2005).

7. Și totuși, dacă nu este bine concepută, descentralizarea poate înrăutăți eficiența și calitatea serviciilor. Dacă economiile de scară sunt importante în producția și livrarea unui anumit bun public, descentralizarea acestor atribuții către un nivel de autoritate de scară mai redusă—din punct de vedere al populației—poate duce la creșterea costurilor de producție și la reducerea

eficienței. În cazurile în care autoritățile locale nu răspund direct în fața populației locale, corelarea preferințelor și eficiența în alocare pot să nu se materializeze, pentru că autoritățile pot alocă resurse spre cheltuieli mai puțin productive (Davoodi and Zou, 1998; Woller and Phillips, 1998; Zhang and Zou, 1998; Gonzales Alegre, 2010; Grisorio and Prota, 2011). Asumarea răspunderii este slabă, spre exemplu, când autoritățile locale nu sunt alese de populația locală, ci sunt numite de la centru. Totodată, capacitatea autorităților centrale de a redistribui resursele, spre exemplu, prin fonduri de echilibrare, și de a asigura o prestare minimă de servicii publice pentru toată populația ar putea fi obstructivă dacă ponderea veniturilor și cheltuielilor BS este redusă (Ter-Minassian, 1997).

8. Descentralizarea ar putea slăbi disciplina fiscală și periclita sustenabilitatea fiscală. S-ar putea ca factorii de politici de la nivel local să nu reușească să internalizeze total costului cheltuielilor locale atunci când își pot finanța cheltuielile marginale din transferuri de la BS sau din cote defalcate din impozite plătite de contribuabilii din alte jurisdicții. Beneficiile marginale ale cheltuielilor suplimentare ar depăși costurile marginale. Acest comportament, denumit adeseori „la grămadă”, conduce la cheltuieli excesive și la o preconcepție de deficit (oates, 2006).² S-ar putea ca administrația centrală să nu fie capabilă să aplice niște restricții bugetare dure autorităților locale care sunt consecvente în timp (Rodden et al, 2003). Administrația locală s-ar putea să nu dispună de suficientă capacitate pentru a gestiona bugetul și a oferi servicii publice în mod eficient. În final, descentralizarea ar putea crește costurile de finanțare deoarece condițiile de creditare sunt de obicei mai favorabile pentru administrația centrală decât pentru cea locală, administrația centrală fiind privită de piață ca având un rol privilegiat în materie de politici.

C. Sistemul actual din România

9. Ponderea veniturilor proprii „la discreție” este mică, iar ponderea fondurilor cu destinație specială a crescut. Veniturile autorităților locale sunt constituite din impozite și taxe proprii, cote defalcate din impozite, sume defalcate (fonduri cu destinație specială), fonduri fără destinație specială și transferuri (vezi Anexa I). Ponderea impozitelor și taxelor proprii, asupra cărora autoritățile locale au putere deplină în materie de colectare și de utilizare, a scăzut, fiind în prezent printre cele mai scăzute din Uniunea Europeană. Trebuie menționat totuși faptul că impozitele defalcate (cotele defalcate) sunt incluse în veniturile proprii, ponderea acestora din urmă în totalul veniturilor bugetelor locale crescând de la 20% din total venituri la începutul anilor '90 până la aproximativ 50% în prezent. Între timp, a fost introdus treptat un sistem de sume defalcate

Local Government Revenue, 2012
(Percent)

Revenue sources	Share
Local taxes	17.9
Allowances deducted from income tax	30.6
VAT for financing decentralized expenditures	23.6
Other transfers and other income	17.8
VAT to balance local budgets	4.9
Amounts allocated by the income tax	4.3
VAT for roads	0.9

Source: Romanian Authorities.

² Totodată, derularea politicilor contraciclice ar putea fi slăbită dacă o mare parte din impozite și din cheltuieli este deplasată către nivelurile subnaționale, pentru că autoritățile centrale nu mai au suficiente pârghii de politici și prioritățile în materie de politici diferă între diferitele niveluri ale administrației.

(fonduri cu destinație specială) și de transferuri, ponderea acestora depășind în ultimii ani 30% din totalul veniturilor bugetelor locale.

10. Ponderea cheltuielilor autorităților locale a crescut dar se menține în urma celei din țări similare României, iar acestea sunt, în mare parte, nediscreționare.

Ponderea cheltuielilor autorităților locale în total cheltuieli BGC s-a dublat în ultimele două decenii. Ea a ajuns la ponderea medie din țările ECESE, de aproximativ 25% în 2013, dar încă se menține sub media UE de aproximativ 33%. Sectoarele sănătate și educație dețin cea mai mare pondere în cheltuielile de la nivel local (învățământul preșcolar și primar la nivel de județ completat de învățământul pre-universitar și post-liceal la comune, orașe și municipii).³ Cheltuielile din aceste sectoare au dus la prevalența unor elemente de cheltuielă ce nu sunt la discreția totală a autorităților locale (o parte importantă a cheltuielilor de personal și a celor cu bunuri și servicii).

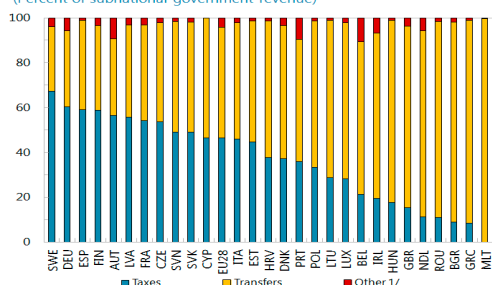
11. Se menține dezechilibrul fiscal vertical deoarece ponderea cheltuielilor finanțate din veniturile proprii se menține scăzută.

Datorită modificărilor frecvente de legislație, magnitudinea veniturilor aflate la discreția totală a autorităților locale, i.e., impozitele și taxele proprii, a oscilat considerabil. Astfel, o analiză a dezechilibrului fiscal vertical (DFV) pe baza acestor venituri implică o prudență specială. În pofida oscilațiilor mari însă, DFV a înregistrat o tendință de înrăutățire și România prezintă unul dintre cele mai grave dezechilibre fiscale verticale din Uniunea Europeană. Un DFV mic înseamnă o dependență puternică de transferurile de la nivel central. Totodată, modificările frecvente de legislație împiedică predictibilitatea și nu permit o planificare bugetară multianuală eficientă la nivel local.

12. Bugetele administrației locale fac obiectul unei reguli de buget echilibrat și al unui plafon de îndatorare.

Legislația stipulează că bugetele locale, exclusiv împrumuturile de finanțare a investițiilor și de refinanțare a datoriilor, trebuie să fie echilibrate („regula de aur”). Totodată,

Sources of Subnational Government Revenue, 2013
(Percent of subnational government revenue)



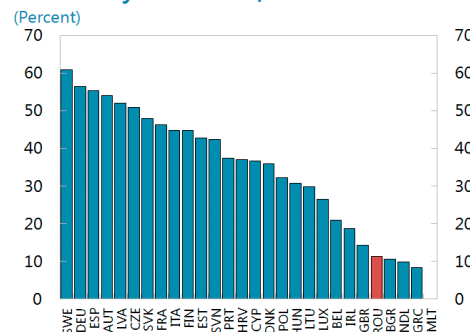
1/Other includes property income, social contributions and other subsidies on production.
Sources: Adapted after European Commission (2012), *Public Finances in EMU*, Eurostat and IMF staff calculations.

Local Government Expenditure, 2012 (Percent)

Expenditure items	Share
Personnel expenditures	23.1
Goods and services	23.4
Capital expenditures	15.7
Interest, subsidies and others	37.8

Source: Romanian Authorities.

Share of Local Government Expenditure Covered by Own Taxes, 2013 (Percent)



Sources: Sources: Adapted after European Commission (2012), *Public Finances in EMU*, Eurostat and IMF staff calculations.

³ În Anexa II este prezentată o comparație pe sectoare și funcții economice între România și mediile de la nivelul UE.

autoritățile locale nu pot contracta sau garanta împrumuturi dacă plățile lor anuale cu serviciul datoriei (plăți de principal, dobânzi, comisioane), incluzând împrumutul pe care doresc să îl contracteze depășesc 30% din veniturile proprii. Începând din anul 2013, bugetul fiecărei autorități locale trebuie să fie echilibrat, excepție de la această regulă făcând proiectele de investiții finanțate din trageri din împrumuturi contractate anterior anului 2013. Împrumuturile contractate în anul 2013 au fost utilizate pentru stingerea de arierate.

13. Deși nivelul datoriei publice locale este unul redus, s-au acumulat frecvent arierate.

Datoria autorităților locale este printre cele mai mici din Uniunea Europeană. Cu toate acestea, au apărut multe episoade de acumulare de arierate la nivel local, mai ales în legătură cu proiectele finanțate din fonduri UE și în sectorul sanitar. Autoritățile au adoptat varii metode ad-hoc pentru rezolvarea acestei probleme, inclusiv măsura de a restricționa posibilitatea autorităților locale de a contracta noi împrumuturi strict la împrumuturile destinate stingerii de arierate și cea de plafonare a angajării de personal pentru a asigura spațiul bugetar necesar stingerii arieratelor. Numărul de angajați la nivelul unei autorități locale este dependent de populația din localitatea respectivă.

D. Propunerea de Continuare a Descentralizării

14. Proiectul de lege din 2013 vizează dezvoltarea principiului subsidiarității prin identificarea serviciilor ce vor fi transferate la autoritățile locale.

În proiectul de lege se menționează două obiective principale: (i) acela de a spori calitatea și eficacitatea serviciilor oferite cetățenilor prin transferul de prerogative de la administrația centrală la cea locală, și (ii) acela de a dezvolta capacitatea administrativă a UAT-urilor pentru a reduce disparitățile de dezvoltare economică. În timp ce legislația în domeniu anterioară era destul de generală, în proiectul de lege din 2013 se precizează o listă de direcții locale din ministere cheie care ar trece în competența autorităților locale. În acest proiect de lege se stipulează un calendar de accelerare a procesului de descentralizare.⁴ Totodată, proiectul de lege își propune să îmbunătățească absorbția de fonduri UE printr-un proces fluidizat de luare a deciziilor și printr-o mai mare capacitate la nivel local.

15. Conform propunerii, împărțirea veniturilor se va menține nemodificată, iar noile competențe descentralizate se vor finanța din transferuri suplimentare. NU se are în vedere modificarea metodologiei de defalcare a veniturilor între Stat, județe, sectoare, municipii, orașe și localități. Bugetul pe anul 2014, adoptat înainte de decizia Curții Constituționale cu privire la legea privind descentralizarea aprobată de Parlament,

Financing of Additional Decentralized Competences
(Million lei)

	Financing
Agriculture	17
Culture	2
Education	182
Health	310
Environment	68
Sports	94
Total	674
in percent of GDP	0.1

Source: Romanian Authorities.

⁴ De la mijlocul anilor 2000 au apărut discuții cu privire la crearea unui nou palier administrative—“regiunea”—situat între nivelul central și cel județean. Inițiativa de regionalizare nu a fost implementată pentru ca ar presupune modificarea Constituției, și nu a existat susținerea politică pentru modificarea Constituției. Această dezbateră a încetinit procesul de descentralizare.

prevedea transferuri bugetare de la ministerele implicate în procesul de descentralizare către autoritățile locale în conformitate cu atribuțiile suplimentare ale acestora. Aceste transferuri erau în sumă de 674,1 milioane RON (sau 0,1% din PIB), din care aproximativ jumătate erau aferente cheltuielilor de personal și jumătate cheltuielilor cu bunuri și servicii. Soldul bugetar total nu ar fi fost afectat, deoarece soldul mai mic determinat de transferuri de la nivel central ar fi fost compensat cu un sold proporțional mai mare la nivel local.

16. Mai important, proiectul de lege prevede transferul unor active semnificative la autoritățile locale. Proiectul de lege a fost conceput pe premisa că proprietatea asupra activelor va spori nivelul de răspundere în utilizarea și întreținerea acestora. Printre activele de transferat la nivel local se numără echipamente și baze de transport public, precum și baze sportive și turistice. Valoarea acestor active nu a fost încă prezentată. Având în vedere magnitudinea lor, implicațiile acestor transferuri ar putea fi considerabile pentru bilanțul guvernamental.

E. Recomandări de Politici

Mediul instituțional

17. Experiențele internaționale indică necesitatea de a avea un mediu instituțional favorabil pentru a putea fructifica pe deplin beneficiile descentralizării. Un recent studiu empiric realizat de Sow și Razafimaheva (în curs de apariție) pe 64 de țări—în care au fost studiate țări avansate, emergente și în curs de dezvoltare—pe perioada 1990–2012, analizează impactul descentralizării fiscale asupra eficienței prestării serviciilor publice (Anexa III). S-a constatat că pentru a permite funcționarea corelării de preferințe și a eficienței în alocare este necesară o autonomie efectivă a autorităților locale. Este nevoie de o puternică asumare a răspunderii autorităților locale în fața populației locale, asigurată spre exemplu, prin alegeri directe, pentru a permite o eficientizare productivă. Se impune atacarea problemelor de corupție pentru a se preveni orice utilizare abuzivă a resurselor publice. Și capacitatea trebuie dezvoltată la nivel local. În absența acestor condiții, descentralizarea fiscală poate înrăutăți prestarea serviciilor publice.

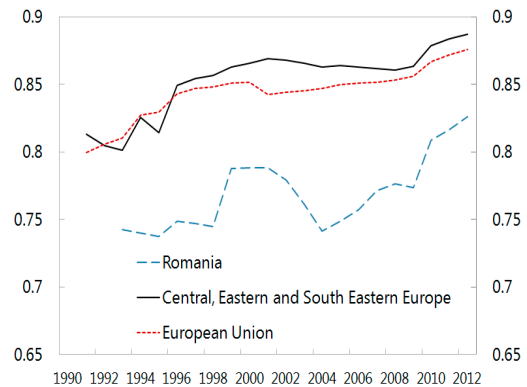
18. Eficiența cheltuielilor publice în România este în urma celei din țări similare. Sow și Razafimaheva (în curs de apariție) estimează eficiența cheltuielilor publice prin intermediul unei tehnici stocastice de frontieră (Battese și Coelli, 1988; Jayasuriya și Wodon, 2003; Grigoli și Kapsoli, 2013). Această tehnică folosește premisa că nici un agent economic (ie. țară) nu depășește „frontiera” ideală, care se referă la produsul optim—spre exemplu, rata de mortalitate infantilă sau rata de școlarizare—realizat cu resurse limitate (i.e., cheltuială publică). Abaterea produsului față de frontieră într-o anumită țară într-un anumit an reprezintă măsura individuală a eficienței acelei țări. Guvernele eficiente sunt cele de operează la nivelul de frontieră sau foarte aproape de acesta, însemnând că încearcă să reducă rata mortalității infantile sau să crească rata de școlarizare, în interiorul unei anumite cheltuieli publice date. Modelul se prezintă după cum urmează:

$$Y_{it} = \alpha + \gamma PE_{it-1} + \sum_{k=1}^K \varphi_k Z_{k,it-1} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$\varepsilon_{it} = \omega_{it} + \mu_{it} \quad (2)$$

Unde Y_{it} este produsul cheltuielii publice, anume rata mortalității infantile și (alternativ) a școlarizării liceale, i și t desemnând dimensiunile de țară și, respectiv, timp; PE_{it-1} reprezintă cheltuielile publice în sănătate și (alternativ) în educație ca procent din PIB; $Z_{k,it}$ este un set de variabile de control. Termenul eroare ε_{it} în ecuația (1) are două componente după cum se vede în ecuația (2); ω_{it} reprezintă o perturbanță idiosincronică, ce captează măsura de eroare sau orice alt zgomot clasic, iar μ_{it} este o perturbanță unilaterală ce captează eficiențele cheltuielilor publice specifice țărilor cu variabile în funcție de timp, Această analiză sugerează că eficiența prestărilor de servicii publice în România s-a îmbunătățit în timp dar încă este în urma țărilor din regiune.

Efficiency of Public Expenditure



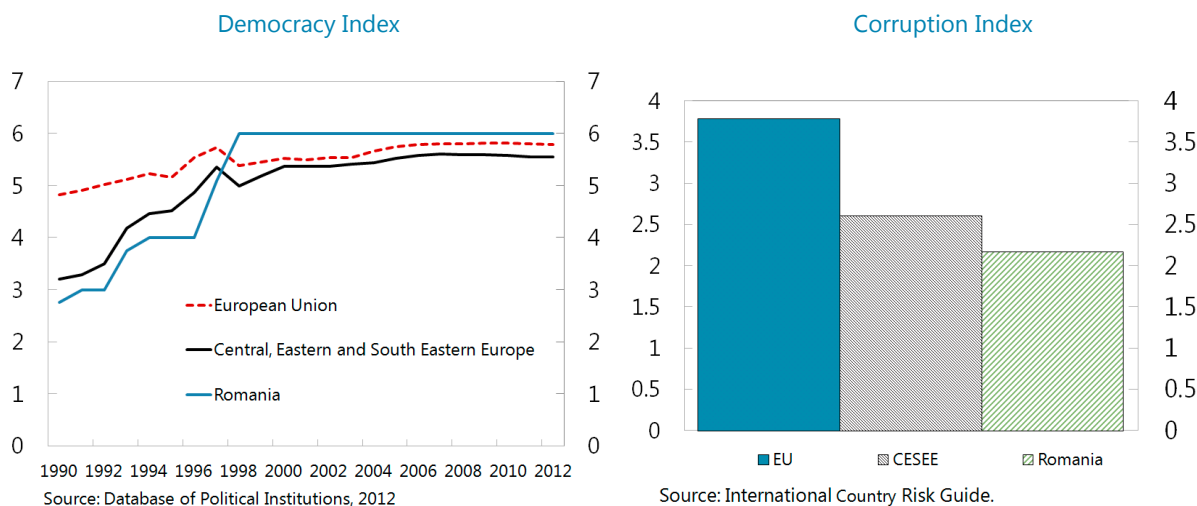
Source: Sow and Razafimahefa (forthcoming)

19. România poate îmbunătăți mai mult eficiența cheltuielilor publice prin sporirea descentralizării, cu condiția dezvoltării instituțiilor și capacităților. Sow și Razafimaheva (în curs de apariție) analizează impactul descentralizării asupra coeficienților de eficiență a cheltuielilor variabili în funcție de timp și de caracteristicile de țară, coeficienți estimați mai sus. Modelul se prezintă după cum urmează:

$$\mu_{it} = \alpha + \delta fd_{it-1} + \tau(fd_{it-1} \times I_{it-1}) + \rho I_{it-1} + \phi W_{it} + \psi_{it} \quad (3)$$

unde μ_{it} este eficiența specifică țării și variabilă în funcție de timp estimată din ecuațiile (1) și (2), fd_{it-1} măsoară descentralizarea fiscală (i.e., ponderea cheltuielilor sau veniturilor bugetelor locale în cheltuielile sau veniturile bugetului general consolidat, I_{it-1} este un set de variabile instituționale și de capacitate, w_{it-1} este un set de alte variabile de control, iar ψ_{it} este termenul de eroare stocastică. Setul variabilelor instituționale și de capacitate include nivelul de corupție, gradul de autonomie al regiunilor, forța democrației, birocrăția, stabilitatea politică și metodele de control. Din analiză reiese că variabila descentralizare fiscală de una singură înrăutățește eficiența cheltuielilor. Dar, atunci când aceasta este în interacțiune cu instituții și capacități mai puternice, impactul devine pozitiv (Anexa III). Astfel, descentralizarea fiscală trebuie să fie însoțită de măsuri de ameliorare a instituțiilor și capacităților la nivel central și local. România a înregistrat progrese în materie de controale, fapt ce este de așteptat susțină impactul pozitiv al descentralizării asupra eficienței cheltuielilor publice prin stimularea asumării răspunderii. Cu toate acestea, România se situează în urma țărilor similare în materie de corupție și management al finanțelor publice. Aceste puncte slabe ar trebui soluționate cu celeritate înainte de a se accelera descentralizarea fiscală, pentru a se preîntâmpina utilizarea abuzivă sau greșită a resurselor publice, ce ar putea conduce la o deteriorare a prestării serviciilor publice.

Institutional Environment 1/



1/ Higher "democracy" indicator indicates stronger democracy; higher "corruption" indicates less corruption.

Dezechilibrul vertical

20. Descentralizarea resurselor și a cheltuielilor către autoritățile locale ar trebui realizată proporțional și simultan. În cazurile în care descentralizarea resurselor se accelerează fără a se asigura și o descentralizare proporțională a cheltuielilor, veniturile „excedentare” pot genera cheltuieli suplimentare. Aceasta ar putea duce la o deteriorare a performanțelor fiscale ale BGC deoarece soldul fiscal mai redus la nivel central (datorat unor venituri mai mici) nu este compensat de solduri mai mari la nivel local. Această situație a apărut în Columbia în anii 1990', în Indonezia în anul 2000 și în Nigeria în cursul anilor de boom petrolier recent. Pe de altă parte, dacă atribuțiile și cheltuielile sunt transferate fără transferul părții proporționale din venituri, autoritățile locale ar putea fi obligate să își crească nivelul de îndatorare, să acumuleze arierate sau să reducă nivelul de calitate al serviciilor publice. Economiiile aflate în tranziție în anii 1990' s-au confruntat cu acest fenomen, când, datorită constrângerilor fiscale de la nivel central au transferat atribuțiile la nivel local fără a atașa acestui transfer și resurse proporționale.

21. Pentru a reduce dezechilibrul vertical, ar trebui dezvoltate veniturile proprii ale autorităților subnaționale, cum ar fi impozitele și taxele pe proprietate. Cota redusă de impozitare a proprietății din România poate explica parțial ponderea redusă a veniturilor proprii de la nivel local. Veniturile colectate din impozitele și taxele pe proprietate sunt mult sub media UE. Diverse analize par să sugereze că există suficient spațiu pentru majorarea cotei de impunere și a veniturilor colectate din aceste impozite, asigurând în același timp o protecție a celor mai săraci împotriva acestor majorări. Autoritățile locale au putere deplină în ceea ce privește impozitele și taxele pe proprietate; au autoritatea conferită de lege de a modifica parametrii, lucru ce nu se întâmplă în cazul cotelor defalcate. Atribuirea de responsabilități în materie de venituri autorităților locale ar impulsiona eforturile de colectare și ar întări disciplina fiscală. Aceasta ar impune autorităților locale constrângeri bugetare mai puternice pentru că în această eventualitate ar beneficia de transferuri mai reduse de la bugetul statului, proporțional cu atribuțiile pe linie de venituri ce le-

au fost încredințate. O pondere mai mare a veniturilor proprii duce la o independență mai mare în alocarea cheltuielilor și permite funcționarea corelării preferințelor. Veniturile proprii insuficiente conduc la o bizuire prea mare pe transferurile de la bugetul statului și la o tendință de a cheltui fără a acorda o atenție prea mare performanțelor înregistrate în colectarea de venituri (i.e., o "constrângere bugetară blândă"). În afară de cota impozitelor pe proprietate, veniturile proprii mai pot fi sporite și prin modificarea bazei de impunere (spre exemplu, trecerea de la impozitarea în funcție de „proprietar” la cea în funcție de „destinația proprietății”, sau o evaluare mai frecventă a bazei de impunere). Pe lângă dezechilibrul vertical, ar trebui să se acorde o atenție suficientă și dezechilibrului orizontal, pentru a se asigura că toate autoritățile subnaționale—și cele bogate și cele mai puțin bogate—dispun de resursele minime pentru a oferi cetățenilor lor servicii și bunuri publice la un anumit standard.

Managementul finanțelor publice

22. Un management puternic al finanțelor publice, care să includă controlul angajamentelor și raportarea fiscală, este esențial pentru contracararea riscurilor determinate de descentralizarea fiscală. Este esențial ca formularea, execuția, contabilizarea și controlul bugetului să fie sănătoase, temeinice. Pe parcursul fazelor de formulare și execuție, autoritățile locale ar trebui să constituie un provizion de 10% din totalul cheltuielilor, la fel cum sunt obligate autoritățile centrale să facă. Aceasta ar putea ajuta la rezolvarea potențialelor discrepanțe între transferurile de la BS și cheltuielile de la nivel local, și ar contribui la prevenirea acumulării de arierate. Autoritățile locale ar trebui să treacă cu celeritate la utilizarea noilor sisteme de control al angajamentelor și de raportare fiscală. Noile sisteme vor contribui la gestionarea mai bună a bugetelor locale, bazată pe informații în timp real, în diferitele etape ale lanțului de cheltuire a fondurilor publice, sporind astfel transparența și eficiența. Pentru a soluționa reticențele existente, ar trebui să se accelereze procesul de instruire a utilizatorilor. Raportarea operațiunilor fiscale de la nivel subnațional ar trebui să fie riguroasă și realizată în timp util. Inițiativa de prioritizare a investițiilor, lansată de curând pentru nivelul central, ar trebui extinsă și la nivel local. Înainte de a se recurge la finanțarea din surse naționale ar trebui încercată finanțarea din fonduri europene, pentru a se îmbunătăți astfel eficiența și a se reduce presiunile bugetare. În final, ar trebui dezvoltată capacitatea la nivel local. În cazul în care unele autorități locale nu dispun încă de capacitatea necesară, în timp ce altele sunt considerate a fi pregătite, descentralizarea atribuțiilor și a bugetului poate varia la nivel subnațional (aranjamente asimetrice).

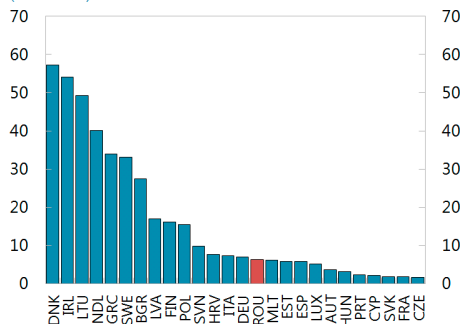
23. Ar trebui evaluată valoarea activelor cu potențial de a fi transferate la autoritățile locale și ar trebui concepute niște măsuri asiguratorii. Având în vedere că proiectul de lege privind descentralizarea din 2013 viza transferul de active de la nivel central la nivel local, ar trebui stabilită valoarea acestor active. Valoarea activelor menționate în proiectul de lege din 2013 pare a fi una importantă, între aceste active numărându-se și baze de transport și de turism. Ar trebui analizate capacitatea necesară administrării acestor active, precum și costul de întreținere a acestora. În absența acestor evaluări, pe termen scurt și mediu, calitatea serviciilor publice asigurate prin intermediul acestor active s-ar putea deteriora.

Economii de scară

24. În procesul de descentralizare fiscală ar trebui luate în considerare economiile de scară, având în vedere că România se află printre țările cu o populație redusă pe autoritate locală.

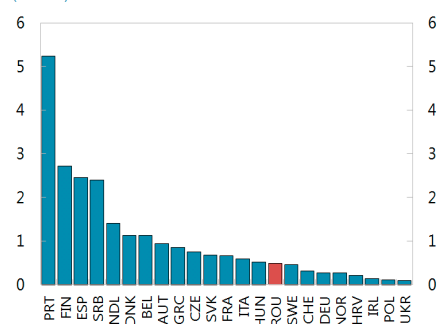
Atribuțiile ce vor fi transferate autorităților locale ar trebui selectate cu grijă. Eficiența ar putea fi mai slabă și costurile de producție ar putea crește în cazul în care economia de scară este importantă în producția și prestarea de bunuri/servicii publice. Nivelul populației atât la nivel local (municipii, orașe capitală de județ și orașe), cât și la nivel intermediar (județ) este sub media UE.⁵ Descentralizarea fiscală ar trebui să fie determinată de considerente de eficiență și capacitate, deci ar trebui bine definite rolurile fiecăruia dintre palierele administrative. În cadrul legal existent al descentralizării s-au observat unele suprapuneri. În baza acestor considerente, transferul dreptului de proprietate și de administrare a unor baze mari de transport și turism către autoritățile locale, ce se are în vedere în proiectul de lege din 2013, ar trebui analizat cu mare atenție.

Average Population Size at the Local Level
(Thousands)



Sources: Council of European Municipalities and Regions, World Bank and IMF staff calculations.

Average Population Size at the Intermediate Level
(Millions)



Sources: Council of European Municipalities and Regions, World Bank and IMF staff calculations.

Reguli Fiscale

25. Pentru a se atenua riscurile izvorâte din descentralizare ar putea fi întărită eficacitatea regulilor fiscale pentru autoritățile locale.

Regulile fiscale aplicabile autorităților din România sunt, în general, aliniate celor existente în țările similare.⁶ Cu toate acestea, cadrul de aplicare a acestor reguli este considerabil mai lax, România clasându-se modest în ceea ce privește Indicele Comisiei Europene privind Forța Regulilor Fiscale la nivel local. Acest indice ne oferă informații despre (i) baza legală a acestor reguli (cum ar fi constituția sau o lege); (ii) posibilitatea de revizuire a obiectivelor; (iii) instituțiile abilitate să asigure aplicarea regulilor, să monitorizeze și să alerteze (cum ar fi o autoritate independentă sau Parlamentul); (iv) mecanismele de asigurare a aplicării regulilor (cum ar fi sancțiunile sau corecțiile automate), și (v) vizibilitatea media (ce declanșează dezbateră publică). România nu dispune de un mecanism care să declanșeze o alertă în cazul abaterii de la

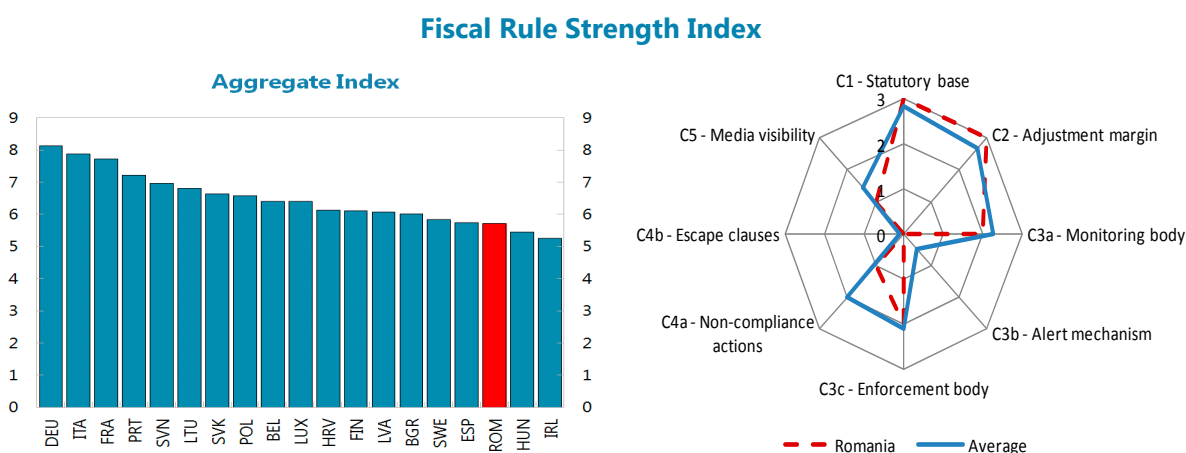
⁵ Pentru că unele țări europene au un număr mai mare de paliere administrative decât România, nivelul intermediar considerat în această analiză corespunde palierului administrativ imediat următor celui de jos.

⁶ Vezi baza de date cu reguli fiscale a Comisiei Europene.

reguli; acțiunile recent înființatului Consiliu Fiscal s-au limitat până acum la bugetul general consolidat, fără a acoperi suficient încă regulile fiscale la nivelul autorităților locale. De asemenea, sancțiunile și acțiunile corective automate sunt insuficiente, în ciuda unor controale efectuate de Curtea de Conturi și a existenței unor prevederi privind penalizările. Spre exemplu, în provincia British Columbia din Canada, pot fi reținute sume din salariile miniștrilor; iar în Brazilia, oficialii pot fi amendați.

F. Concluzii

26. În România pare a exista spațiu pentru eficientizarea cheltuielilor publice și îmbunătățirea investițiilor generatoare de creștere prin descentralizare. Eficiența cheltuielilor publice pare a fi considerabil sub cea a țărilor din regiune și sub media UE. O analiză realizată pe mai multe țări sugerează că descentralizarea poate duce la creșterea eficienței, dar pentru aceasta sunt necesare instituții și capacități puternice. România a accelerat în ultimele două decenii procesul de descentralizare, ponderea veniturilor și cheltuielilor autorităților subnaționale în totalul bugetului general consolidat dublându-se între anii 1995 și 2013; cu toate acestea România continuă să fie mai centralizată decât media UE. Sporirea eficienței cheltuielilor publice ar permite investiții mai mari și mai bune fără a genera presiuni bugetare suplimentare.



27. Pentru a fructifica însă toate aceste beneficii, trebuie să fie însă îndeplinite anumite condiții. Ar trebui mărite veniturile locale ale autorităților publice pentru a se reduce dezechilibrul vertical mare; ar trebui avută în vedere în acest sens o consolidare a bazei de impunere a proprietății dar și o modificare de cotă a acestor impozite. Ar putea fi elaborate și aplicare sancțiuni pentru nerespectarea regulilor fiscale; ar putea fi îmbunătățită vizibilitatea media și introdus un mecanism de alertă. Noul sistem de control al angajamentelor ar trebui utilizat cât mai repede de toate instituțiile de la nivel central și local. Autoritățile local ar putea fi încurajate să constituie provizioane aliniate celor de la nivel central. Ar trebui stabilită valoarea activelor publice ce ar putea fi transferate către autoritățile locale și introduse măsuri asigurătorii. În fine, ar trebui luate măsuri împotriva corupției, pentru a se împiedica risipa eficienței ce s-ar putea câștiga din descentralizarea mai mare. Dacă aceste condiții obligatorii nu sunt îndeplinite, o descentralizare mai puternică ar putea duce la

o înrăutățire a eficienței cheltuielilor publice și a performanțelor macroeconomice. În Anexa IV sunt prezentate unele lecții învățate din experiența alor țări, ce merg dincolo de aspectele tratate mai sus. Printre aceste experiențe se numără descentralizarea excesivă a veniturilor, suprapunerea unor atribuții între palierele de administrare, concurența fiscală între autoritățile locale și alocarea rigidă a transferurilor cu destinație specială.

Anexa I. Defalcarea Veniturilor cu Autoritățile Subnaționale

Veniturile autorităților locale sunt constituite din impozite și taxe proprii, cote defalcate și transferuri de la Bugetul Statului, după cum urmează:

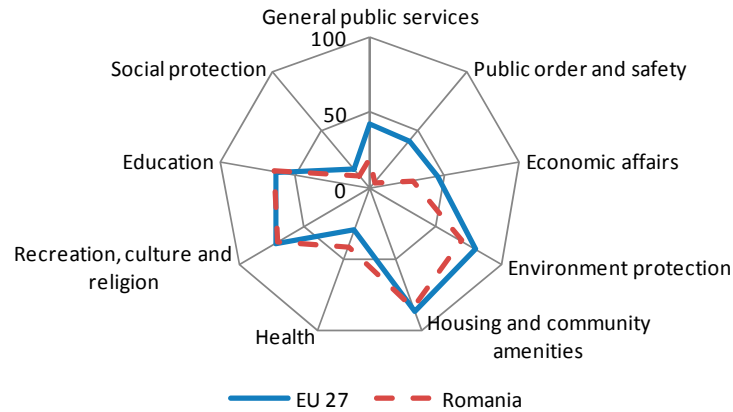
- Impozitul pe venitul persoanelor fizice în cazul Municipiului București: 20% la bugetele sectoarelor din București, 44,5% la bugetul Municipiului, 7% pentru echilibrarea bugetelor sectoarelor și al bugetului Municipiului București și 28,5% la Bugetul Statului;
- Impozitul pe venitul persoanelor fizice în alte cazuri: 41,75% la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor unde își desfășoară activitatea plătitorii de IVPF, 11,25% la bugetul local al județului, 18,5% pentru echilibrarea bugetelor comunelor, orașelor și municipiilor, precum și a bugetului județului (fond de echilibrare), 28,5% la BS;
- Impozitul pe profit de la companiile aflate în jurisdicția consiliilor județene;
- Transferuri de echilibrare: transferuri realizate din anumite venituri de la BS defalcate la județe după cum urmează: (i) 70% în funcție de capacitatea financiară a județului (pe baza diferenței dintre impozitul pe venit colectat pe cap de locuitor și media impozitului colectat în toate județele și a numărului de locuitori), (ii) 30% în funcție de suprafața județului;¹
- Impozitele pe proprietate (impozitul pe clădiri și impozitul pe teren); taxe de transport; taxe pentru permise și licențe; venituri din servicii; amenzi și penalități; taxa de cazare în hotel și taxa pentru activități de divertisment; vânzarea de active; donații și sponsorizări; operațiuni financiare;
- Subvenții de la bugetul statului; și
- Fonduri europene.

¹ Din fondul de echilibrare a impozitului pe venit și transferuri de echilibrare: 27% la bugetul județului și 73% la bugetele comunelor, orașelor și municipiilor, distribuite după cum urmează: 80% prin hotărâre a conducătorului Direcției Generale Județene a Finanțelor Publice, în funcție de populație, suprafață și capacitate financiară, și 20% prin hotărâre a consiliului județean, pentru stingerea de arierate.

Anexa II. Structura Cheltuielilor Bugetelor Locale

Share of Subnational Government Expenditure by Sector, 2012

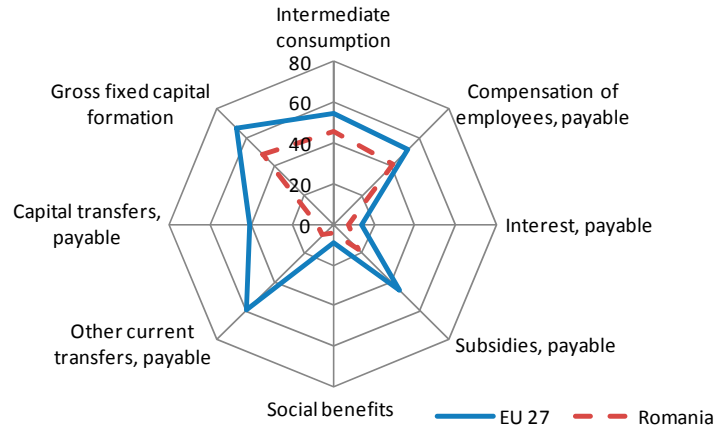
(Percent of general government expenditure by sector)



Source: Eurostat.

Share of Subnational Government Expenditure by Economic Function, 2013

(Percent of general government expenditure by economic function)



Source: Eurostat.

Anexa III. Descentralizare, Eficiență și Instituții

Table AIII.1: Fiscal Decentralization and Efficiency of Public Service Delivery

Variables	Dependent variable: estimated efficiencies							
	Health				Education			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
FD _(t-1)	-0.523 (-1.540)	-0.809 (-1.137)	-1.307*** (-2.703)	-0.727*** (-3.159)	-1.079* (-1.780)	-0.171 (-0.217)	-0.764* (-1.889)	-0.696 (-1.275)
FD × Corruption _(t-1)	-0.488*** (-3.291)				-0.608*** (-2.738)			
FD × Parliamentary _(t-1)	4.373** (2.206)				1.160 (0.836)			
FD × Regime _(t-1)	0.033*** (2.967)				0.0125 (1.477)			
FD × Autonomy _(t-1)	2.057*** (5.457)				1.952*** (2.931)			
Real GDP pc _(t-1)	-0.040 (-1.535)	-0.122 (-1.598)	-0.117*** (-2.803)	0.013 (1.154)	-0.130** (-2.371)	-0.044 (-0.920)	-0.0717** (-2.257)	-0.020 (-1.120)

Note: (*), (**) and (***) denote statistical significance level of 10, 5 and 1 percent respectively. Robust t-statistics in parentheses.

Source: Sow and Razafimahefa (forthcoming)

Table AIII.2: Fiscal Decentralization and Public Expenditure Efficiency: Alternative Political and Institutional Variables

Variables	Dependent variable: estimated efficiencies									
	Health					Education				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
FD _(t-1)	-0.486* (-1.838)	0.953*** (3.609)	-1.408 (-1.513)	-0.480*** (-2.741)	-0.022 (-0.061)	-0.007 (-0.003)	0.786** (2.143)	-0.811 (-1.310)	0.565 (1.519)	-0.014 (-0.008)
FD × Assembly elec. _(t-1)	3.672*** (3.093)					5.499 (0.525)				
FD × Presidential _(t-1)	-1.737*** (-4.999)					-1.410*** (-2.583)				
FD × Bureaucracy _(t-1)	0.379 (0.953)					0.16 (0.644)				
FD × Political stab. _(t-1)	0.102 (0.781)					0.459 (1.394)				
FD × Checks and balances _(t-1)	0.141 (0.924)					-1.032 (-1.216)				
Real GDP pc _(t-1)	0.054*** (5.817)	0.002 (0.169)	-0.008 (-0.282)	0.006 (0.412)	0.009 (0.540)	0.023 (0.786)	-0.034** (-2.319)	-0.032 (-1.541)	-0.022 (-1.065)	0.080 (0.910)

Note: (*), (**) and (***) denote statistical significance level of 10, 5 and 1 percent respectively. Robust t-statistics in parentheses.

Source: Sow and Razafimahefa (forthcoming)

Anexa IV. Lecții învățate

Descentralizarea excesivă a veniturilor: China a descentralizat aranjamentul de defalcare a veniturilor în anii 1980', ceea ce a dus la prăbușirea ponderii Bugetului Statului în veniturile BGC de la aproximativ 40% în 1985 la 28,2% în 1993 (FMI, 2009b). Până la începutul anilor 1990', această pondere a devenit profund insuficientă, astfel încât bugetul statului nu a mai putut implementa deloc politici de redistribuire. De performanța impresionantă în materie de creștere în China nu au beneficiat toate autoritățile subnaționale în mod egal, disparitățile dintre regiuni din punct de vedere al veniturilor adâncindu-se. Totodată, prestarea de servicii publice este distorsionată, în favoarea provinciilor mai bogate. Aceste evoluții au impus o redistribuire mai mare. În anul 1994, a fost introdus un set de reforme menite să schimbe aranjamentul de defalcare a veniturilor, să creeze o administrație fiscală centrală și să sporească rolul transferurilor. Până în anul 2007, ponderea bugetului de stat în veniturile bugetului general consolidat a ajuns la 53,5%.

Suprapunerea de atribuții: În Bolivia, suprapunerile considerabile de atribuții în materie de cheltuieli au dus la ineficiență și la un nivel redus de asumare a răspunderii (FMI, 2009b). Sectoarele sănătate și educație erau caracterizate de o mare concurență între autoritățile centrale, regionale și municipale. Autoritățile centrale stabileau normele și programele și plăteau salariile profesorilor și personalului medical. Municipalitățile răspundeau de construcția și întreținerea școlilor și clădirilor cu destinație sanitară și de furnizarea de echipamente și consumabile medicale. Autoritățile regionale răspundeau de implementarea normelor și standardelor stabilite de centru. Selecția și angajarea profesorilor și a personalului medical se făcea la nivel municipal. Lipsa de coordonare a condus la ineficiențe în cheltuială; una dintre consecințele acestui mod de organizare a fost aceea că, deși noile construcții generau cerere de personal care să asigure funcționarea lor și să presteze servicii, segregarea responsabilităților a generat adeseori discrepanțe între construcția de clădiri noi și dotarea cu personal a acestora. În termeni mai generali, deciziile de cheltuieli de investiții nu erau coordonate între toate palierele de administrație.

Concurența fiscală: În Brazilia, Războiul Facilităților Fiscale („Guerra Fiscal”) între autoritățile locale constituie o manifestare a „cursei de atingere a fundului gropii” (Castilho și Silveira, 2009; Ayres dos Santos, 2013). Statele au folosit ICMS, cea mai importantă taxă din Brazilia, ce este cumva similară cu TVA, pentru a crea scheme de facilități fiscale menite să atragă companiile (comerț și investiții). Deși concurența fiscală este neconstituțională, statele au găsit diverse metode de a ocoli cadrul legal, inclusiv scheme de deduceri și scutiri. Concurența fiscală a penalizat amar statele mici care nu au avut putere fiscală suficientă pentru a oferi facilități și nu erau dotate cu o bază de producție mare și competitivă. Aceasta a condus la disparități mari între state în ceea ce privește furnizarea de bunuri și prestarea de servicii și în nivelul de dezvoltare. Un grad de coordonare a taxelor subnaționale, mai

ales în ceea ce privește definirea bazei impozabile, este importantă pentru a se evita concurența fiscală de tip prădător. Concurența fiscală poate duce și la un mare dezechilibru vertical. Cadrul de descentralizare ar trebui să ofere autorităților locale stimulente și posibilități de colectare a veniturilor de care au nevoie.

Alocarea rigidă a transferurilor cu destinație specială: În Kosovo, formulele de calcul al transferurilor destinate sectoarelor sănătate și educație nu au fost adecvate pentru a acoperi atribuțiile în materie de cheltuieli pe care le aveau municipalitățile în aceste sectoare, iar transferurile necondiționate nu oferă nici un fel de autonomie de cheltuială autorităților locale, deoarece sumele sunt foarte limitate. În Mexic și Indonezia, transferurile de fonduri cu destinație specială s-au tradus în rigidități la nivel subnațional, eficacitatea alocărilor către destinațiile speciale respective fiind destul de dificil de controlat. Transferurile de fonduri cu destinație specială ar trebui concepute cu grijă (FMI, 2009b).

Referințe

- Ahmad, E., Brosio, G. and Tanzi, V., 2008, "Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?," IMF Working Paper 08/67.
- Arze del Granado, F.A., Martinez-Vazquez, J. and McNab, R., 2005, "Fiscal Decentralization and The Functional Composition of Public Expenditures," [International Center for Public Policy Working Paper Series](#).
- Ayres dos Santos, J., 2013, "Tax Incentive War among Brazilian States," The Institute of Brazilian Issues, George Washington University.
- Baskaran, T., 2010, "On the Link between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries," *Public Choice*, 145, pp. 351–378.
- Battese G.E. and Coelli, T.J., 1988, "Prediction of Firm-level Technical Efficiencies: With a Generalized Frontier Production Function and Panel Data," *Journal of Econometrics*, 38, pp. 387–399.
- Bénassy-Quéré A., Goyalraja N. and Trannoy A., 2007, "Tax and Public Input Competition," [Economic Policy](#), CEPR & CES & MSH, 22(4), pp. 385–430.
- Brennan, D. and Buchanan, J., 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Castilho, F. B. and R. F. Silveira, 2009, "Brazilian States Tax War," *Law and Business Review of the Americas*, Vol. 15.
- Davoodi, H. and Zou, H. F., 1998, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-country Study," *Journal of Urban Economics*, 43(2), pp. 244–257.
- Escolano, J., Eyraud, L., Moreno-Badia, M., Sarnes, J. and Tuladhar, A., 2012, "Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries," IMF Working Papers 12/45.
- Fredriksen, K., 2013, "Decentralization and Economic Growth-Part 3: Decentralization, Infrastructure Investment and Educational Performance," OECD Working Papers on Fiscal Federalism, 16.
- Gonzalez-Alegre, J., 2010, "Decentralization and the Composition of Public Expenditure in Spain," [Regional Studies](#), 44(8), pp. 1067–1083.
- Grigoli, F. and Kapsoli, J., 2013, "[Waste Not, Want Not](#): The Efficiency of Health Expenditure in Emerging and Developing Economies," [IMF Working Papers](#) 13/187.

- Grisorio, M.J. and Prota, F., 2011, *"The Impact of Fiscal Decentralization on the Composition of Public Expenditure: Panel Data Evidence from Italy,"* Societa italiana degli economisti, 52.
- Gupta, S. and Verhoeven, M., 2001, *"The Efficiency of Government Expenditure. Experiences from Africa,"* Journal of Policy Modelling, 23, pp. 433–467.
- Hayek, V. F., 1945, *"The Use of Knowledge in Society,"* American Economic Review, 35(4), pp. 519–530.
- International Monetary Fund, 2009a, *"Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization,"* Policy Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund, 2009b, *"Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization— Background Studies,"* Policy Paper, Washington DC.
- Jayasuriya, R. and Wodon, Q., 2003, *"Efficiency in Reaching the Millennium Development Goals,"* World Bank Working Paper, 9.
- Kappeler, A. and Valila, T., 2008, *"Fiscal Federalism and the Composition of Public Investment in Europe,"* European Journal of Political Economy, 24(3), pp. 562–570.
- Neyapti, B., 2010, *"Fiscal Decentralization and Deficits: International Evidence,"* European Journal of Political Economy, Vol. 26(2), pp. 155–166.
- Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E., 2006, *"On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization,"* Working Papers 2006–05, University of Kentucky, Institute for Federalism and Intergovernmental Relations.
- Rodden, J., G.S. Eskeland and J. Litvack, 2003, *Fiscal Decentralization and the Challenges of Hard Budget Constraints*, The MIT Press.
- Ter-Minassian, T., 1997, *"Decentralization and Macroeconomic Management,"* IMF Working Paper 97/155.
- Tiebout, C.M., 1956, *"A Pure Theory of Local Expenditures,"* Journal of Political Economy, 64, pp. 416–424.
- Woller, G.K., K. Phillips, 1998, *"Fiscal Decentralization and LDC growth: An Empirical Investigation,"* Journal of Development Studies 34, 138–148.
- Banca Mondială, 2011, *"România: Dominația în Cheltuielile Bugetelor Locale,"* Banca Mondială, Washington DC.

Banca Mondială, 2013, "Agenda de Descentralizare a României: Drumul înainte," Notă de concept, Banca Mondială, Washington DC.

Zhang, T. and Zou, H., 1998, "[*Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China*](#)", [*Journal of Public Economics*](#), 67(2), pp. 221–240.