

Economia României

Politici economice în contextul integrării interstatale

Lucrarea de față face parte din colecția de cărți
„Cercetare avansată postdoctorală în științe economice”
realizată în cadrul proiectului „Performanță și excelență în
cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din
România” – contract POSDRU/89/1.5/S/59184

ION LUCIAN CATRINA

Economia României

Politici economice în contextul integrării interstatale



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2012

Colecția ȘTIINȚE ECONOMICE

Redactor: Gheorghe Iovan

Tehnoredactor: Ameluța Vișan

Coperta: Angelica Mălăescu

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

CATRINA, LUCIAN

**Economia României : politici economice în contextul integrării
interstatale / Lucian Catrina. - București : Editura Universitară, 2012**

Bibliogr.

ISBN 978-606-591-549-7

338(4)

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786065915497

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2012

Editura Universitară

Director: Vasile Muscalu

B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București

Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27

www.editurauniversitara.ro

e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE

comenzi@editurauniversitara.ro

O.P. 15, C.P. 35, București

www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE	7
1. INTERVENȚIONISMUL STATAL ÎN ECONOMIE	10
1.1. Bazele teoretice ale intervenționismului.....	10
1.2. Eșecul pieței și intervenția publică	13
1.3. Politicile economice și mecanismele intervenției.....	20
2. MODELUL EUROPEAN DE INTEGRARE	36
2.1. Coordonate ale dezvoltării economice integrate.....	36
2.2. Integrarea economică europeană	47
2.3. Managementul reformelor și restructurările economice din România.....	73
3. POLITICILE ECONOMICE INTEGRATE ȘI INVESTIȚIILE INOVATIVE	95
3.1. Investițiile economice și specificitatea lor în condiții de integrare	95
3.2. Investițiile în tehnologii inovative	103
3.3. Fluxurile evoluției economiei spre o nouă formulă de existență	108
4. CONVERGENȚA ECONOMICĂ EUROPEANĂ	119
4.1. Exigențele convergenței nominale.....	121
4.2. Dificultățile realizării convergenței reale	130
4.3. Consolidarea finanțelor publice, un proces de durată...	134

5. POLITICILE FISCAL-BUGETARE LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE	146
5.1. Introducere în paradigma bugetelor echilibrate	146
5.2. Emergența Pactului Fiscal	150
5.3. Pactul Fiscal și datoria publică a României	157
6. INTRODUCERE ÎN ANALIZA RISCULUI SUVERAN	163
6.1. Riscul de țară	163
6.2. Factori care favorizează apariția riscului suveran	165
6.3. Determinanți noneconomici ai riscului suveran	167
7. CONCURENȚA ȘI COMPETITIVITATEA LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE	176
7.1. Dereglementarea și concurența	176
7.2. Declinul competitivității europene	180
7.3. Concurența și competitivitatea în economia mondială ..	188
7.4. De la obiectivul creșterii economice la cel al dezvoltării sustenabile	199
BIBLIOGRAFIE	210

CUVÂNT ÎNAINTE

În elaborarea acestei lucrări, preocuparea mea științifică a fost compusă din două segmente distincte, dar interdependente între ele: pe de o parte, un prim element l-a constituit analiza procesului de integrare europeană, în contextul ultimului val de lărgire și al provocărilor crizei economice contemporane; pe de altă parte, am dorit să evaluez critic procesul de integrare al economiei românești în economia Uniunii Europene, cu scopul de a evidenția modul în care România a fructificat sau nu avantajele apartenenței europene.

Efortul meu s-a dorit o analiză care să ia în considerare și trendul științific contemporan, și anume o pătrundere interdisciplinară a fenomenelor macroeconomice studiate. Acest lucru a fost determinat și de faptul că izolarea unui eveniment economic, politic, social sau religios și abordarea acestuia doar din perspectiva unui anumit unghi critic, își dovedește mai devreme sau mai târziu limitele practice și științifice. Astfel, nu întâmplător cartea demarează cu o scurtă introspecție în rolul, funcțiile și limitele implicării statului în economie. Acest lucru a fost chestionat de mine atât înainte de aderarea României la Uniunea Europeană, cât și după acest moment și devine cu atât mai important astăzi, când statele europene sunt chemate la flexibilitate politică și delegarea sporită a atribuțiilor exclusive, de la nivel național, la nivel supranațional.

Mai departe, sunt analizate atât mecanismele integrării europene, cât și politicile economice critice, la care inacțiunea liderilor europeni a condus deja la ritmuri de creștere economică descrescânde și la pierderi relative de bunăstare pentru cetățenii europeni. Obiectivele ratate în ultimul deceniu pot fi rezumate la: transformarea economiei europene într-o economie bazată pe inovare și cunoaștere, adaptarea acesteia la exigențele *erei hi-tech*, adoptarea unui model de creștere

neinflaționist, înlăturarea decalajelor de dezvoltare economică și socială, consolidarea finanțelor publice, o flexibilitate mai mare a pieței europene a muncii, sustenabilitatea sectorului bancar și recâștigarea competitivității pe piețele externe.

Faptul că în cadrul lucrării o ponderea mai consistentă este alocată politicilor fiscal-bugetare, temerii apariției riscului suveran și consolidării finanțelor publice din spațiul Uniunii a fost determinat de faptul că deficitele bugetare structurale mari și continua degradare a stocului datoriilor publice s-au detașat ca principalele provocări ale crizei economice europene. Mai mult, pe zi ce trece, se coagulează tot mai mulți partizani ai viziunii federaliste asupra politicii fiscale comune, componentele sale principale fiind: un buget comun mai consistent decât cel prezent, alimentat prin transferuri superioare și utilizat pentru redistribuire în scopul coeziunii reale, o politică a taxării unificate și o autoritate fiscală comună eficientă, flexibilă, capabilă să implementeze rapid măsuri de stimulare și macrostabilizare a economiei europene.

Așa cum răzbate încă din titlu, economia României a fost cu certitudine pivotul central al al interesului meu științific. Managementul restructurărilor din economia românească în cele două decenii de tranziție, adaptarea mediului de afaceri românesc la asprele condiții concurențiale europene, redefinirea implicării statului în economia națională au reprezentat aspectele la care cred că am găsit și răspunsurile adecvate. Dincolo de acestea, mi-am propus să urmăresc într-o notă critică gradul în care România a reușit să se integreze în economia europeană, să valorifice avantajele unei piețe imense și mai ales să profite de sprijinul logistic și financiar nerambursabil provenit din partea Comisiei Europene. Nu am putut să nu privesc într-o nuanță critică subutilizarea unor avantaje competitive majore pe care le are România: subutilizarea și utilizarea inefficientă a resurselor agricole, a

resurselor subsolului, subutilizarea resurselor energetice sau pierderea constantă a resurselor umane foarte bine calificate.

Îmi doresc ca acest material să se dovedească util și interesant nu numai studenților doritori de cunoaștere și perfecționare în domeniul vast al politicilor macroeconomice, ci și celor care, afectați sau nu de efectele crizei economice, și-au pus întrebări sau mai au încă dileme la care încă nu au găsit răspunsul satisfăcător.

Nu numai în virtutea unei datorii morale, ci și ca un sentiment sincer față de oamenii pe care i-am cunoscut și care mi-a marcat fundamental parcursul, vreau să mulțumesc profesorilor mei. Sunt cei care au jucat un rol esențial în cariera mea didactică și științifică, și doresc să le mulțumesc în ordine cronologică sau, altfel spus, în ordinea în care și-au pus amprenta asupra viitorului meu: prof. univ. dr. Emil Moroianu, prof. univ. dr. Georgeta Ghebrea, prof. univ. dr. Dumiriu Ciucur, prof. univ. dr. Donatela Bolech, prof. univ. dr. Philippe Claret, prof. univ. dr. Mircea Coșea, prof. univ. dr. Gabriela Victoria Anghelache, prof. univ. dr. Nicolae Dardac, prof. univ. dr. Alberto Majocchi.

Mulțumesc, de asemenea, colegilor mei de catedră, prof. univ. dr. Cecilia Tohăneanu, prof. univ. dr. Alexandru Florian, prof. univ. dr. Alexandru Radu și conf. univ. dr. Gheorghe Ciascai, care mi-au acordat mai multă încredere și speranță, decât poate am avut eu în mine însumi.

Autorul

Acknowledgment: *Această lucrare a fost cofinanțată din Fondul Social European, prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, proiect numărul POSDRU/89/1.5/S/59184 „Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din România” – Academia de Studii Economice din București*

I. INTERVENȚIONISMUL STATAL ÎN ECONOMIE

1.1. Bazele teoretice ale intervenționismului

O sintagmă celebră, foarte uzuală în anumite perioade de timp, sună astfel: „*Guvernul este cu atât mai bun cu cât guvernează mai puțin*”. Într-un regim extremist, guvernul este totalitar și nimic nu rămâne în afara sferei sale de jurisdicție. Într-o economie de piață însă, sarcina principală a puterii politice este de a proteja funcționarea neobstrucționată a economiei de piață împotriva fraudei sau violenței ivite din interiorul sau din exteriorul țării¹. Cu toate acestea, ce este intervenționismul?

Intervenționismul apare când guvernul nu-și limitează activitatea la prezervarea ordinii publice, sau, cum economiștii clasici afirmau, la „producerea securității naționale”. Intervenționismul înseamnă că guvernul dorește să facă mai mult, că dorește să intervină în mersul pieței. Guvernul ține să intervină pentru a-i forța pe oamenii de afaceri să-și desfășoare afacerile într-o manieră diferită de cea pe care ar fi ales-o dacă ar fi trebuit să asculte numai de consumatori, prin intermediul pieței libere. Guvernul ține să-și aroge puterea sau, cel puțin, parte din puterea care într-o economie liberă de piață aparține consumatorilor.

De-a lungul istoriei omenirii diversele teorii economice formulate au acordat implicării statului în economie fie statutul de providență, capabil să producă cele mai bune performanțe economice, fie l-au văzut funcționând mai bine doar cu un rol minimal, veghind la buna funcționare a „*mâinii invizibile*”; Adam Smith, David Ricardo și susținătorii liberalilor clasici au

¹ Ludwig von Mises, *Politici economice. Gânduri pentru cei de azi și cei de mâine*, Institutul Ludwig von Mises, p. 31.

militat pentru absența oricărei intervenții a politicilor statale în mersul pieței, mizând pe forța de autoreglare a *mâinii invizibile*. Evenimentele istorice mondiale au determinat în ultimele două secole fie avântul ideilor liberale sau neolibérale, fie adoptarea poziției intervenționismului, mergându-se până la exacerbarea acestuia din urmă și transformarea lui într-un sistem bazat pe centralizarea tuturor deciziilor economice.

Accentuarea stării de insatisfacție a unei largi categorii sociale față de consecințele social-economice negative ale funcționării economiei de piață, au determinat autoritățile publice din mai multe țări să adopte măsuri economice prin care rolul statului în economie a fost întărit (exemplul cel mai concludent este *New Deal* aplicat în SUA în perioada 1933-1939, de către președintele F. Roosevelt). Aceste evoluții au contribuit la scăderea influenței curentelor liberale, care manifestau încredere în capacitatea de autoreglare a economiei de piață prin propriile mecanisme și instrumente, și la ascensiunea curentelor dirijiste, care preconizau intervenția permanentă și organizată a statului în economie².

În anii de după 1929, anul izbucnirii marii recesiuni economice, și până după al doilea război mondial, autori precum Keynes și Beveridge au combinat raționamentele economice și sociale pentru a justifica o extindere a funcțiilor statului (alocare, stabilizare și redistribuire) și au ridicat probleme de actualitate: până unde există reglementare între cerere și ofertă; cum se integrează preocupările privind redistribuirea? (deși vechea economie a bunăstării este gata să modifice, din punct de vedere structural, repartiția veniturilor și

² Dumitru Mureșan, Alexandru Tașnadi, *Doctrină economică*, Editura ASE, București, 2003, p. 30.

a bogățiilor, noua economie a bunăstării urmărește strict criteriul lui Pareto³).

Analiza macroeconomică keynesistă introduce în mod teoretic și practic statul ca agent al economiei bazate pe regulile pieței și dezvoltă în jurul său concepte precum multiplicatorul investițiilor publice, al consumului sau al cheltuielilor bugetare. Teoriile keynesistă a stat la baza politicilor macroeconomice din perioada belică și post-belică, urmărind atenuarea efectelor negative ale mării depresii, prevenirea unor noi astfel de momente, prin combaterea șomajului și a hiperinflației, prin realizarea obiectivului creșterii economice în termeni reali, prin creșterea veniturilor naționale și prin augmentarea beneficiilor sociale.

John Maynard Keynes și-a concentrat analizele teoretice și asupra rolului stabilizării cheltuielilor publice și consolidării finanțelor publice, acodând atenție funcțiilor de redistribuire și alocare ale acestora. Până la Keynes, gestiunea finanțelor publice nu era legată de analiza economică generală; se aprecia că statul trebuie să se comporte ca un particular și să administreze cu prudență, ceea ce însemna că bugetul statului trebuie să fie în echilibru, veniturile egalând cheltuielile – paradigma bugetelor echilibrate sau în surplus. Analiza keynesistă a permis integrarea finanțelor publice în activitatea economică generală. Bugetul public a fost redefinit de la o simplă componentă a acțiunii fiscale a statului la principal instrument de politică economică, util în reglarea potențialelor

³ Atunci când beneficiul marginal social este egal cu costul marginal social, sistemul economic cunoaște o situație de eficiență socială în sens Pareto. În alți termeni, Optimum Pareto se manifestă atunci când alocarea resurselor se face în așa fel încât schimbarea alocării resurselor în sensul creșterii efectelor valorificării lor asupra unui individ se face fără diminuarea satisfacției altuia.

disfuncționalități apărute pe piață, în special cu efecte asupra stimulării/restrângerii cererii agregate.

Pentru acest motiv Keynes este considerat un adept al ajustărilor prin intermediul stimulării/restrângerii cererii, deoarece considera că nu nivelul ofertei determină cererea, ci invers. Nimic nu garantează că acest nivel al cererii asigură o utilizare deplină a resurselor disponibile în economie, începând cu resursele umane, ceea ce semnifică că se poate vorbi de un „echilibru durabil de subutilizare a mâinii de lucru”.

În lucrarea sa fundamentală, *„Teoria generală a folosirii mâinii de lucru, a dobânzilor și a banilor”*, Keynes acordă o atenție deosebită rolului banilor, lichidității și mai ales utilizării ratei dobânzii, ca verigă economică extrem de utilă în politicile de relansare economică, fiind printre primii economiști care insistă asupra distincției ce trebuie făcută între economisire și decizia de a investi. Astfel, gândirea lui Keynes în privința egalității dintre economisire și investiție se traduce prin intermediul modificărilor venitului agregat și nu, cum anterior se postulase, prin intermediul modificării ratelor dobânzii. Merită amintit, în acest context, paralelismul lui Keynes în ceea ce privește egalizarea economiilor cu investițiile, cu egalitatea dintre cererea și oferta agregată.

1.2. Eșecul pieței și intervenția publică

Diversele disfuncționalități apărute în contextul manifestării libere a pieței, au determinat apariția primelor argumente în favoarea intervenției publice pentru corectarea sau diminuare acestora. Cu toate că termenul de eșec al pieței poate conduce în mod greșit la ideea eronată a unui dezastru economic sau la faptul că piața liberă nu înseamnă nimic bun, trebuie clarificat faptul că sintagma *„eșecul pieței”* corespunde unei situații de neoptimalitate în funcționare liberală a pieței și

care reclamă ajustări și intervenții pentru corecție. Eșecul pieței nu poate fi asimilat în nici un fel cu ideea că economia de piață nu produce nimic bun, ci că, în acțiunile lor, agenții economici nu pot și nu sunt interesați în corectarea unor efecte social și economice negative.

De cele mai multe ori, eșecul pieței este pus în relație cu următoarele categorii de situații de neoptimalitate, ce pot conduce la scepticism în legătură cu viabilitate economiei de piață și neîncredere în beneficiile sale:

- deficiențe grave ale mediului concurențial manifestate sub forma lipsei concurenței loiale, cu efecte asupra cantității, calității și prețurilor bunurilor. Formele și modurile de manifestare a concurenței neloiale sunt multiple: monopolul, concentrările, poziția dominantă, înțelegerile de tip cartel, dar și altele. Situațiile enunțate conduc în mod sigur la ineficiență și pierderi reale de bunăstare pentru consumatori, la rate de creștere economică mai mici decât cele potențiale, fapt ce reclamă intervenția publică a statului. Intervenția publică împotriva acestui tip de eșec se pot concretiza în reglementare și măsuri punitive drastice împotriva manifestărilor neconcurențiale. Manifestările neconcurențiale afectează deopotrivă atât consumatorul, cât și capacitatea de supraviețuire a agenților economici de bunăcredință.

În economia României post decembriste, mediul concurențial s-a „născut” puternic distorsionat, atât din cauza intervenției directe și, în cele mai multe cazuri, nenecesare a statului în economie, iar, pe de altă parte, din pricina numărului mic al agenților economici și a prezenței încă foarte mari pe piață a statului în calitate de agent economic. Pentru corectarea imperfecțiunilor existente sau apărute în cursul procesului de tranziție, mediul concurențial românesc a început să fie supravegheat de o autoritate administrativă autonomă, Consiliul Concurenței, creată după modele europene funcționale de succes și a cărei existență a fost cerută imperativ

prin Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană, semnat la 25 aprilie 2005, la Luxemburg. Dincolo de propunerile de modificare și ameliorare a cadrului legislativ cu privire la asigurarea condițiilor concurențiale de pe piața locală, Consiliul Concurenței a reușit să sancționeze fapte de concurență neloială de tip cartel (companiile de producție a cimentului din România, companiile de servicii de telefonie mobilă sau companiile de distribuție și producție/distribuție a combustibililor fosili) precum și situația de poziție dominantă (servicii poștale sau retaileri de bunuri de consum). Chiar dacă amenziile pentru încălcarea normelor mediului concurențial au fost extrem de consistente (3-5% din cifra de afaceri, în cazul companiilor petroliere sancțiunile ajungând la 205 milioane de euro, în anul 2011), corecțiile urmărite nu au fost realizate, iar companiile au încercat și au reușit să-și „amortizeze” aceste prejudicii prin modificarea în creștere a prețurilor finale.

Trebuie specificat că în economiile contemporane coexistă mai multe tipuri de prețuri, care teoretic pot fi grupate cel puțin în două categorii principale: prețurile libere, ce se formează pe piețele mai puțin monopolizate, în funcție de cerere și ofertă, fiind considerate ca prețuri ale pieței, agenții economici neputând acționa asupra lor, dar ei își determină liber opțiunile lor, ghidați de acest preț care le semnalează situația de pe piață; prețuri administrate, care sunt stabilite sau fixate de către anumite unități economice, sau de către stat, prețuri ce prezintă un anumit grad de rigiditate, ele nerăspunzând la dinamica raportului cerere – ofertă, dezechilibrul dintre acestea rezolvându-se prin ajustări de cantitate.

De regulă, prețurile administrate sunt prețurile produselor și serviciilor care se realizează sau se prestează în țară, în cadrul activităților cu caracter de monopol natural, al celor supuse prin lege unui regim special, precum și al celor care se execută de regiile autonome, companiile și societățile

naționale. Aceste prețuri se stabilesc și se ajustează cu avizul autorităților competente (în România, autoritățile de reglementare). În cadrul coșului de consum, principalele produse și servicii cu prețuri administrate sunt: energia electrică, energia termică, gazele naturale, unele servicii poștale, serviciile de apă, canal, salubritate, transportul urban și cel feroviar.

Desigur că, acest mecanism al intervenției statului prin fixarea prețurilor la anumite produse a suferit numeroase critici, de-a lungul timpului, mai ales din partea susținătorilor neoliberalismului economic. Este deja celebru exemplul pe care Ludwig von Mises îl aducea, în acest sens, referindu-se la cazul ipotetic al fixării unui preț maximal pentru lapte. *„Înainte să se amestece guvernul, laptele era scump, dar oamenii aveau de unde să-l cumpere. Acum a rămas numai o cantitate insuficientă de lapte disponibil. De aceea, consumul total de lapte scade. Copiii se vor mulțumi cu lapte mai puțin, nu mai mult. Următoarea măsură la care va recurge acum guvernul, este raționalizarea”*⁴. Tot Mises descrie și spirala intervenție statului în stabilirea prețului maximal, de la produs către factorii de producție.

Odată ce a fixat prețuri maximale pentru bunurile de consum, trebuie să le extindă mai departe la factorii de producție și să limiteze prețurile factorilor necesari pentru bunurile de consum afectate de controlul prețurilor.

“De ce nu mai produceți aceeași cantitate de lapte pe care o produceați și mai înainte?” Și capătă răspunsul: “Nu putem, deoarece costurile de producție sunt superioare prețului maximal stabilit de guvern.” Acum guvernul studiază costurile diverșilor factori de producție și descoperă că unul dintre

⁴ Ludwig von Mises, *Politici economice. Gânduri pentru cei de azi și cei de mâine*, Institutul Ludwig von Mises, p. 32.

*acești factori este furajul. "Bine," zice guvernul, "aceiași control pe care l-am aplicat laptelui îl vom extinde acum la furaje. Vom stabili un preț maximal pentru fân și atunci veți fi în măsură să vă hrăniți vacile la un preț mai scăzut, cu mai puțină cheltuială. Totul va fi în regulă; veți reuși să produceți și să vindeți mai mult lapte."*⁵

Și astfel, începând cu numai câteva prețuri controlate, guvernul trebuie să se retragă tot mai adânc înapoi pe treptele superioare ale procesului de producție, fixând prețuri maxime pentru tot felul de factori, inclusiv prețul muncii salariate, deoarece, desigur, fără controlul salariilor, politica de control al costurilor n-ar avea sens. Înainte de amestecul guvernului, laptele și ouăle erau scumpe; după interferența guvernamentală, ele au început să dispară de pe piață cu totul, avea să concluzioneze Mises. Acest teoretician faimos în lumea întreagă avea să-și fundamenteze teoriile pe eșecurile reportate de guvernele Marii Britanii și Germaniei, de la începutul secolului XX.

În contextul apartenenței României la cea mai puternică organizație integraționistă din lume, trebuie precizat faptul că anumite instrumente de intervenție guvernamentală au căpătat un caracter mult mai limitat. Aducem spre exemplu un instrument extrem de puternic utilizat în perioada anilor 1990 - 31 decembrie 2006, și anume ajutorul de stat (sub toate formele sale: subvenții directe sau indirecte, stimulente fiscale sau parafiscale, creanțe fiscale etc). Astfel, acest domeniu, reglementat de articolele 87, 88, 89 din Tratatul asupra Uniunii Europene, reglementează strict și limitativ utilizarea ajutorului de stat doar ca instrument excepțional, orice utilizare a acestuia necesitând informarea și aprobarea Comisiei Europene. (respingerea de către Comisia Europeană a ajutorului de stat al

⁵ *Ibidem* Mises.

guvernului român, pentru compania Ford de la Craiova , se înscrie în această competență).

- *externalitățile*. Reprezintă un alt exemplu de eșec al pieței, reflectat în efectele externe ale activităților economice, frecvent denumite și efectele celei de-a treia părți. Ele sunt un efect neurmărit de agentul economic angrenat în producerea unui bun sau furnizarea unui serviciu, dar care produce un cost social major, pe care agentul economic nu este dispus să-l plătească în vederea înlăturării efectelor. Externalitățile pot fi pozitive sau negative, intervenția publică fiind chemată să acționeze pentru eliminarea efectelor negative și în vederea stimulării activităților economice care ar putea determina amplificarea externalităților pozitive.

Exemple de externalități pozitive (externalitate benefică, beneficiu extern, economie externă) sunt numeroase: efectele de antrenare provocate de unele investiții majore în infrastructură, cum ar fi autostrăzile sau drumurile rapide, care pe lângă creșterea vitezei deplasării mărfurilor, a siguranței deplasărilor și a efectelor economice pe orizontală determinate de creșterea cererii de materiale de construcții și forță de muncă, determină apariția de noi servicii conexe (benzinării, spălătorii, depozite etc) și chiar activități de producție; intervenția autorităților publice în tratarea unui pacient bolnav și cu potențial de contagiune determină nu numai salvarea pacientului în cauză, ci și a celorlați cetățeni cu care ar putea veni în contact; difuziunea invențiilor sau informațiilor; creșterea gradului de educație a populației, cu scopul creșterii performanțelor și productivității muncii, determină reduceri consistente ale costurilor de securitate, cu închisorile, cu sănătatea, cu șomajul etc.

În categoria externalităților negative, cele mai des întâlnite sunt exemple sunt poluarea: poluarea fonică sau poluarea aerului provocată de o autostradă; poluarea aerului - un agent economic producător de cauciuc, care nu urmărește să

maximizeze cantitatea de fum sau substanțe toxice, însă activitățile sale produc astfel de efecte; alunecările de teren ca urmare a unor investiții sau defrișări, care în urma precipitațiilor distrug locuințe, culturi agricole sau chiar investiții publice și private.

Analiza și evaluarea externalităților constituie un instrument important și pentru analiza cost-beneficiu, în special în cazul proiectelor care generează venituri relativ scăzute și beneficii economice semnificative.

Tranziția economiei românești de la un centralism absolut, la regulile pieței s-a repercutat și asupra redefinirii intervenției publice a statului. Pe de o parte, statul a pierdut dreptul privilegiul monopolului și pe măsura realizării transferului de proprietate asupra mijloacelor de producție a pierdut și statutul de principal agent economic. Nu putem trece cu vederea și o serie de domenii în care guvernul român a decis să își restrângă din acțiunea guvernamentală. Este vorba despre sectoare care tradițional intrau în sfera de acțiune a statului, însă, dreptat, au fost lăsate sub acțiunea forțelor pieței, statul păstrându-și numai rolul de control. Este vorba de implementarea sistemului asigurărilor obligatorii de pensii private, care din anul 2008 acționează limitat prin Pilonul II, deplasându-se un procent progresiv de la 2%, până la 6% din contribuția pentru asigurări sociale către administrare privată. De asemenea, apariția și dezvoltarea învățământului preuniversitar și universitar particular, a spitalelor, cabinetelor specializate de medicină sau policlinicilor private, a transportului de călători (excepție cel feroviar de călători), exploatarea zăcămintelor solului și subsolului reprezintă un alt set de exemple în acest sens.

În contextul integrării României la Uniunea Europeană și, mai ales, prin opțiunea de a participa la anumite politici sectoriale, unele derulate sub compromisul principiului geometriei variabile, o parte însemnată a capacității de

intervenție a statului tradițional a trecut sau va urma să treacă, prin delegare de suveranitate, la nivel supranațional.

1.3. Politicile economice și mecanismele intervenției

Pe lângă funcțiile de supraveghere a mecanismelor pieței și de intervenție în atenuarea sau eradicarea dezechilibrelor, statul este chemat să furnizeze bunuri publice, necesare dezvoltării umane a societății și al căror cost total de producție nu crește în relație proporțională cu numărul de consumatori. Încă de la economiștii liberali întâlnim necesitate furnizării unor publice precum apărarea națională împotriva amenințărilor externe, securitatea internă furnizată de organele de poliție, informația de interes public, activități cultural-recreative etc. Principalul argument care stă la baza furnizării bunurilor publice de către stat are la baza faptul că piața privată nu dorește sau nu este interesată să producă această categorie de bunuri, fie le produce în mod ineficient, deoarece nu poate obține de la consumator prețul convenit pentru utilizarea lor. Spre deosebire de bunurile private, bunurile publice nu pot fi vândute pe piața liberă. Literatura economică a sectorului publică a relevat două caracteristici principale ale bunurilor publice, denumite și bunuri publice *pure*:

- *nonexcluderea* de la consumarea bunului public, indiferent dacă consumatorul bunului public a plătit *prețul* bunului public, sub forma taxelor și impozitelor. În legătură cu această caracteristică a bunurilor publice s-a dezvoltat, în cadrul teoriei alegerii raționale, conceptul blatistului/free-rider, al neplătitorului de taxe, care profită de caracteristica indivizibilității bunurilor publice, neputând fi exclus de la utilizarea lor (de exemplu un trotuar public, iluminatul public sau

apărarea se furnizează în mod nediscriminat pentru toți).

- *nonrivalitatea* consumatorilor bunurilor publice. Acest lucru înseamnă că un individ care consumă o anumită cantitate dintr-un anumit bun public nu diminuează cantitatea disponibilă pentru ceilalți consumatori potențiali, lucru determinat de costul marginal al bunului public, egal cu zero.

Trebuie precizat că, în economiile de piață contemporane, pe lângă cele două categorii de bunuri: publice și private, coexistă bunuri cu caracter *mixt*, care asociază caracteristici atât ale bunurilor publice, cât și ale celor private: de exemplu o parcare publică, din pricina numărului limitat de locuri, menține caracteristica nonexcluderii, însă din cauza limitei spațiului disponibil dobândește caracteristica rivalității dintre consumatori.

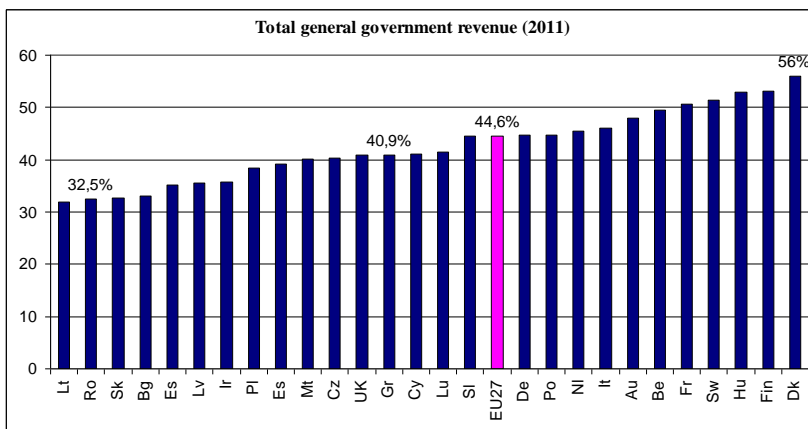
Dincolo de exacerbările ideologice care s-au manifestat în decursul istoriei ultimelor două secole în legătură cu rolul, funcțiile și utilitatea intervenției statului în economie, în economiile de piață contemporane statul rămâne mecanismul cheie de influențare a economiei, la nivel macroeconomic, în special, precum și în relațiile acesteia la nivel regional/integraționist sau internațional.

Domeniile și mecanismele prin care intervenția statului se transpune în realitate se concretizează în ceea ce denumim generic *politică economică*. În funcție de scopul urmărit și instrumentele utilizate, politicile economice pot fi grupate în politici: fiscale, politici bugetare, politici antiinflaționiste, politici de ocupare sau antișomaj, politici de stimulare a creșterii economice, politici monetare, politici comerciale, precum și altele. În continuare, dorim să descriem pe scurt mecanismele acestor politici, atât la nivel normativ, cât și la nivelurile economiei românești, chiar dacă vorbim despre o economie de piață „tânără”, în care tranziția către o economie

modernă a durat mult prea mult față de expectativele inițiale, creând o doză mult prea mare de scepticism social în caracterul ei funcțional.

Politica fiscală – Pentru exercitarea optimă a funcțiilor sale și pentru a putea furniza anumite bunuri publice, statul are nevoie de resurse financiare importante, pe care le colectează din economia națională și societate percepând taxe, impozite directe/indirecte, profituri ca agent economic etc. La cea mai simplistă analiză, sistemul fiscal românesc, deși s-a născut greu, se caracterizează în continuare printr-o puternică ineficiență în colectarea veniturilor, poziționând România pe penultimul loc din Uniunea Europeană la ponderea veniturilor bugetare raportate la Produsul Intern Brut.

Venituri bugetare în PIB



Sursa datelor: Eurostat

Determinanții unei asemenea stări de lucruri rezidă, în principal, în costurile administrative ridicate ale politicii fiscale românești, evaziunea fiscală mare, sectoare economice și

sociale exceptate de la impunere (cea mai mare parte a agriculturii de subzistență, proprietățile ecleziastice), deficitele cvasi-fiscale mari, traficul ilegal ridicat pe anumite grupe de mărfuri (tutun, alcool, combustibili), ineficiența administrativă și legislația fiscală laxă pentru infrafracțiunile din domeniul fiscal. La acestea se adaugă numărul mare de taxe și impozite operaționale la nivel național, care îngreunează procesul de colectare: în anul 2008, existau aproximativ 491 de taxe și impozite, din care 42 au fost reduse și 147 au fost eliminate sau comasate în anii 2010-2011.

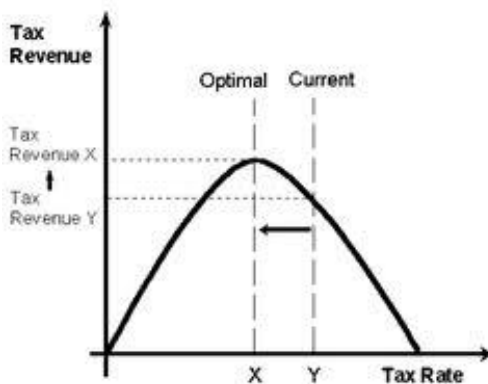
În ciuda numărului mare de de taxe și impozite, cuantumul acestora, sau mai bine spus povara fiscală este încă redusă, neputând fi comparată cu cea din state nordice, unde nivelul taxării este net superior Sudului continentului. Pe de altă parte, statele est-europene au practicat și în perioada tranziției la economia de piață și continuă să practice și după aderarea la Uniunea Europeană în mod voluntar și strategic *dumping-ul fiscal*, urmărind ca prin cuantumul redus al nivelului de fiscalitate să atragă un volum cât mai mare de investiții străine.

În cei douăzeci și trei de ani de la căderea sistemului comunist, România a experimentat deja două sisteme fiscale diferite: impozitul progresiv aplicat veniturilor, profiturilor, salariilor, până la 31 decembrie 2004 și impozitul în cotă unică, începând cu 1 ianuarie 2005. Diferențele în termeni de valoarea veniturilor colectate a fost relativ neglijabilă, înregistrându-se doar un spor de 2-3% din PIB prin aplicarea cotei unice. Singurul câștig notabil a fost însă înregistrat în câmpul oficializării contractelor de muncă și prin creșterea numărului de firme care au început să declare profituri. Putem spune fără rețineri că, după 1989, la nivel practic politica fiscală nu a fost abordată decât de o manieră strict contabilă, fără viziune și fără a urmări obiective pe termen lung, în special pentru crearea unui mediu economic stimulat pentru afaceri și nu împovărat

de politica fiscală. Dincolo de ineficiența administrativă a statului român demonstrată în câmpul colectării taxelor, accentul ar trebui pus și pe o evaluare a numărului optim de taxe și a nivelului/pragului optim al acestora.

Pentru acest motiv trebuie analizat conceptul de *rată optimală a impunerii fiscale*, cunoscută și sub denumirea de Curba Laffer.

Reprezentarea Curbei Laffer



Deși Arthur Laffer și-ar fi negat autoratul asupra curbei optimului fiscal, încredințându-i meritele lui Keynes, modelul care face trimitere la numele său rămâne unul dintre cele mai importante referințe în radiografia efectelor creșterii/reducerii ratelor de impozitare asupra volumului încasărilor/veniturilor bugetare. Din această perspectivă, prin creșterea ratelor de impozitare veniturile fiscale vor crește, însă până la un punct, considerat de maximă acceptabilitate/suportabilitate a ratei de impozitare (optimul fiscal). La creșterea ratei de impozitare, peste cea optimă, veniturile fiscale vor începe să scadă, întrucât contribuabilii fie vor renunța la activitățile impozabile care

generează baza de impozitare, fie vor recurge la neplata taxelor, prin evaziune fiscală. Ideile lui Arthur Laffer au fost aplicate de președintele Reagen în reabilitatea economiei SUA și continuă să rămână o paradigmă utilă în dimensionarea politicii fiscale.

Politicile bugetare – Intervenția statului se realizează prin intermediul sporirii/restrângerii consumului guvernamental, al achizițiilor publice, al creșterii/restrângerii volumului investițiilor publice, al transferurilor bugetare. Politica bugetară vizează nu numai îndeplinirea unor funcții esențiale și relativ permanente ale statului – alocări bugetare pentru apărare, asigurarea siguranței cetățeanului, a unui minim nivel de educație obligatorie gratuită sau îngrijiri de sănătate – ci se poate transforma și în vector de influențare a mediului macroeconomic. Deciziile bugetare de creștere a consumului guvernamental sau de sporire a sectorului investițiilor publice, determină un stimul puternic asupra cererii agregate din economie, cu efecte benefice în diminuarea stocurilor, în menținerea sau creșterea locurilor de muncă și efecte pe orizontală asupra majorității agenților economici. În România, consumul guvernamental a fost puternic marcat de risipa resurselor financiare prin procedurile de achiziții publice defectuoase, diminuând astfel potențialul de acțiune al unei astfel de pârgii. De asemenea, în materie investițională, proiectele favorizate în proiectele bugetare nu au fost întotdeauna cele cu efectele economice cele mai favorabile, iar proiectele cu finanțare bugetară multianuală au ajuns la valori duble sau triple față de estimările inițiale, din pricina amânărilor succesive și a decalării termenelor.

Politicile antiinflaționiste și politicile antișomaj - Intervenția publică este reclamată, de asemenea, pentru înlăturarea unor dezechilibre majore cum ar fi șomajul, inflația sau oscilațiile ciclice ale activității economice. Inflația este un dezechilibru major, manifestat sub forma creșterii generalizate și de lungă

durată a prețurilor de consum. În funcție de amplitudinea fenomenului, teoria economică distinge între trei tipuri de manifestare ale acestui flagel: inflația *târâtoare*, caracterizată prin creșterea lentă și moderată a prețurilor, cu niveluri situate la o singură cifră procentuală, ce poate avea chiar efecte stimulative asupra agenților economici (situația actuală a României); inflația *galopantă*, caracterizată prin creșterea rapidă a indicelui prețurilor (de obicei, o inflație cu două cifre, specifică economiei românești din perioada marilor restructurări economice, 1995 - 1998); *hiperinflația* sau inflația cu trei cifre (situație prin care a trecut Germania înainte de cel de-al doilea război mondial). Tot în legătură cu fenomenul inflaționist există două concepte des utilizate, dezinflație și deflație, iar pentru evitarea confuziei dintre cei doi termeni trebuie să-i definim chiar și succint. *Dezinflația* reprezintă reducerea progresivă a ritmului de creștere a prețurilor, în vreme ce *deflația* reprezintă fie resorbirea totală a inflației, fie procesul de scădere generalizată a prețurilor – „*rata negativă a inflației*”. Dacă dezinflația sau frânarea inflației, produce în mod evident efecte favorabile și stimulative asupra mediului macroeconomic, nu același lucru se poate spune despre deflație. Riscurile majore pe care la poate produce deflația sunt: diminuează consumul în favoarea economisirii, majorează povara datoriei publice, scade valoarea patrimoniilor, majorează ratele reale ale dobânzilor⁶.

Cauzele inflației pot fi multiple, determinate atât de factori monetari, dar și de aspecte referitoare la structura producției, dinamica productivității, modalitățile de formare a prețurilor. Deși cei mai mulți economiști au formulat exagerat așteptări numai de la Banca Națională în legătură cu procesul de dezinflație, s-a demonstrat că instrumentele de care aceasta

⁶ Dardac Nicolae, Vascu Teodora, *Monedă și credit*, Editura ASE, 2002.

uzitat în lupta cu inflația (*targeting inflation*, proces demarat în anul 2005) au fost atenuate sau chiar sterilizate de politica fiscală sau bugetară discreționară a guvernelor României. De exemplu, creșterea TVA în anul 2010, cu 5%, a determinat o ieșire din ținta de inflație cu peste 1,5%, sau, în termeni comparabili, creșterea volumului accizelor minime pe tutun, combustibili, cafea a creat o presiune inflaționistă în plus. De asemenea, politica cheltuielilor bugetare și a transferurilor din anii 2007-2008, au dat eliminat eforturile antiinflaționiste ale Băncii Centrale în acest interval de timp.

La rândul său, șomajul reprezintă un alt dezechilibru important, determinat de cauze multiple: ciclicitatea activităților economice și restrângerea temporară sau de lungă durată a utilizării factorului muncă în perioadele de recesiune, incapacitatea agenților de a anticipa limitele unei cereri limitate, „fractura tehnologică” ce s-ar putea rezuma la creșterile de productivitate prin re tehnologizarea producție și robotizare, urmată de incapacitatea capitalului uman de a se adapta noilor tehnologii, emigrația lucrătorilor „mai ieftini” dar și altele. Politicile antișomaj sunt adaptate, în general, tipurilor de șomaj cărora li se adresează: șomaj structural, fricțional, conjunctural, tehnic, speculativ etc.

În funcție de scopul urmărit, politicile economice promovate în legătură cu șomajul pot fi grupate în două mari categorii: pe de o parte măsuri care să atenueze efectele nefavorabile ale șomajului, concretizate în indemnizații de șomaj acordate temporar șomerilor, prestații sociale și alte facilități; pe de altă parte, măsuri active, fie pentru evitarea producerii șomajului (stimulente fiscale sau ajutoare directe pentru menținerea locurilor de muncă pe perioada contracției economice), fie flexibilizarea pieței muncii (flexibilizarea relațiilor de muncă la nivelul contractelor de muncă, al orarelor sau libertății agenților economici), fie de resorbire a șomajului (cea mai uzitată politică, de inspirație keynesistă, constă în

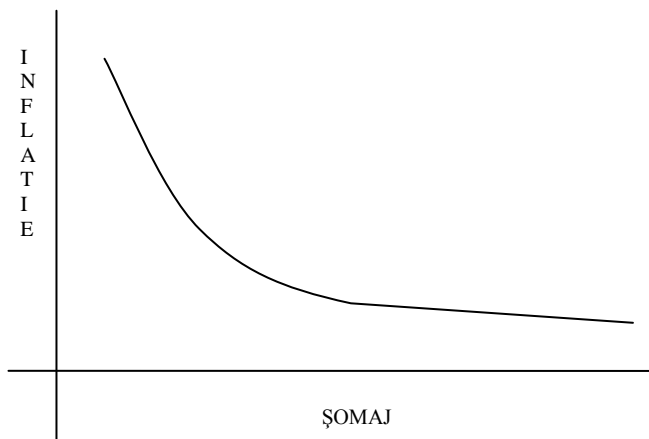
stimularea investițiilor publice, ca premisă a creșterii numărului locurilor de muncă). În România, șomajul a reprezentat o provocare extrem de puternică, mai ales în perioada restructurărilor economice din anii 90. Din nefericire, soluțiile privind șomajul nu au vizat nici crearea de noi locuri de muncă și nici recalificarea/reconversia profesională a celor care și-au pierdut locul de muncă. Politicile promovate în această perioadă au favorizat fie pensionarea anticipată a șomerilor din unitățile economice restructurate dezechilibrând sustenabilitatea sistemului de pensii pe termen lung⁷, fie angajarea lor în sectorul public, supradimensionându-l⁸, creând o sarcină suplimentară asupra bugetului de stat și adâncind deficitul bugetar structural. Piața muncii din România a fost, de asemenea, marcată de o imigrație puternică către statele Uniunii Europene, fenomen cu dublu efect: favorabil asupra statisticii interne a șomajului, ușurând preocupările guvernamentale pentru politici de resorbire a acestuia; efect nefavorabil, din perspectiva deficitului de forță de muncă bine calificată, resimțit puternic în perioada de boom economic 2007-2008. Trebuie reținut că obiectivele intervenției publice trebuie să privească mediul macroeconomic ca un tot și orice intervenție trebuie să ia în calcul că unele obiective se corelează și influențează reciproc. De exemplu, corelația dintre inflație și șomaj a fost evidențiată pentru prima oară de economistul englez Alban Wiliam Philips în anul 1958. Curba

⁷ Vârsta medie de pensionare în România este cea mai scăzută din cadrul Uniunii Europene, de 56 de ani și o lună.

⁸ „Asigurarea de locuri de muncă de către stat pentru oricine dorește să intre pe piața muncii ar însemna supradimensionarea sectorului public, ajungându-se la preponderența sa în economie respectiv la negarea bazei private a sistemului economiei de piață. Mai mult, ar însemna dezvoltarea sectorului public, după alte criterii decât cele de eficiență economică” – Ailenei Dorel, Grosu Tudor, *Economia sectorului public*, Editura Bren, București, 2002, p. 201.

Philips este reprezentarea grafică a relației inverse dintre dinamica șomajului și a salariilor nominale. De fapt, Philips își bazează raționamentul pe relația inversă dintre varianțele salariul nominal și rata șomajului. Mai târziu, Samuelson și Solow reinterpretează această relație ca o relație inversă între inflație și șomaj, privind inflația ca o rezultată a creșterii costurilor cu salariile.

Curba Philips – forma clasică



Milton Friedman a încercat să impregneze o notă mult mai practică acestei relații, înlocuind salariul nominal cu cel real. Includerea șomajului natural în analiza lui Friedman au relativizat eficiența prezumției curbei Philips, deoarece politicile destinate a reduce șomajul sub rata șomajului natural, ajung în final să accelereze procesul inflaționist. Cu toate acestea, perioadele recesioniste ne demonstrează că relația inversă salarii/inflație nu funcționează, înregistrându-se în același timp și inflație și un șomaj crescător – *stagflație*.