



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și Internelor



Ministerul Finanțelor Publice
Comisia Națională de Prognoză



Inovație în administrație
Programul Operațional
„Dezvoltarea Capacității Administrative”

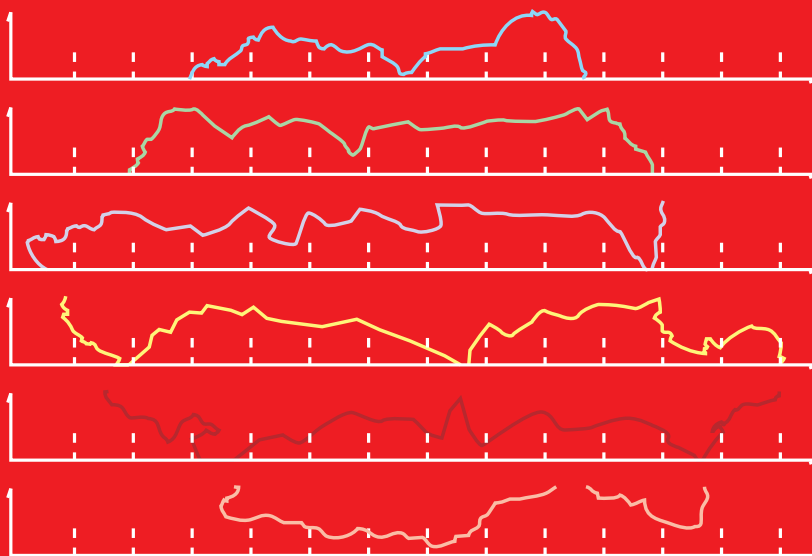
Inovație în administrație

PROGRAMUL OPERAȚIONAL „DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE”

Proiect cofinanțat din Fondul Social European

REZUMAT

Prioritizarea politicilor Uniunii Europene prin prisma avantajelor produse de acestea pentru România, în perspectiva participării la negocierile desfășurate în cadrul procesului de revizuire a bugetului comunitar



**Prioritizarea politicilor Uniunii Europene
prin prisma avantajelor produse de acestea pentru România,
în perspectiva participării la negocierile desfășurate
în cadrul procesului de revizuire
a bugetului comunitar**

REZUMAT

SINTEZĂ

Anul 2012 este foarte important în privința negocierii modificărilor pe care le va suferi Bugetul Uniunii Europene în perspectiva următorului exercițiu financiar, 2014-2020. Criza economică și financiară globală, declanșată în anul 2007, a complicat negocierile, sumele exorbitante destinate salvării unor state și sistemele financiare cu probleme ducând la o atitudine extrem de conservatoare a statelor cu contribuții nete la Bugetul UE. Astfel, pe de o parte, se exclude o creștere cantitativă a acestui Buget, acesta rămânând plafonat la maximum 1,05 la sută din Produsul Intern Brut comunitar, iar pe de altă parte, au de suferit, din punct de vedere calitativ, regiunile cele mai sărace, adică tocmai acelea care au cea mai mare nevoie de convergență. În plus, obiectivele Agendei Europa 2020, deși susținute în continuare la nivel declarativ, nu sunt sprijinite și de o alocare bugetară corespunzătoare. Față de acest tablou complicat, România dispune de o marjă foarte îngustă de negociere – pe care gradul modest de absorbție de până acum nu o ajută în vreun fel – fiind obligată să țină seama atât de argumentele principale, cât și de cele pragmatice, în susținerea diverselor măsuri de modificare a Bugetului, atât pe partea de venituri, cât și pe cea de cheltuieli.

1. ORGANIZAREA ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE ÎN STATELE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE ȘI RELEVANȚA EI PENTRU ROMÂNIA

1.1. Considerații generale

În ciuda existenței aceluiași set de reguli la nivel european, structurile de management și implementare a fondurilor structurale variază mult între statele membre, iar câteodată și între regiunile aceluiași stat membru. Această varietate poate fi explicată prin diferențele privind organizarea teritorială, mărimea fondurilor disponibile, experiența privind managementul acestor fonduri etc. Datorită contextelor instituționale diverse, este dificil să se tragă concluzii generalizatoare. Sistemul de administrare a fondurilor structurale trebuie să fie adaptat la structura administrativă a țării, și anume spre nivelul cu cea mai mare capacitate administrativă.

1.2. Autoritățile de management și relația cu organismele intermediare

Autoritățile de management au rol de programare, monitorizare și evaluare, acestea fiind atribuțiile standard întâlnite în toate statele membre. Cu toate acestea, o parte a acestor funcții pot fi delegate către organisme intermediare, iar decizia asupra acestei delegări se ia la nivel național. La momentul actual, nu există o practică uniformă privind delegarea sarcinilor, fiecare stat membru organizându-se în mod diferit, în funcție de structura și tradiția sa administrativă.

În ceea ce privește distribuția responsabilităților între autoritățile de management și organismele intermediare, Wostner argumentează că dacă autoritatea de management nu are puterea finală de decizie, delegarea sarcinilor s-a făcut ineficient, deoarece poate duce la jocuri de putere între organismele implicate și la suprareglementare din partea autorității de management, care nu își poate impune altfel poziția.

Coordonarea nu trebuie asigurată neapărat de autoritatea de management, deși aceasta este situația care se întâlnește de cele mai multe ori. După cum arată cazurile Portugaliei și Cehiei, o instituție separată de coordonare poate fi prevăzută, dar acest aranjament instituțional poate ridica probleme dacă autoritatea de coordonare nu beneficiază de suficient sprijin politic. Existența unei autorități puternice de coordonare este necesară mai ales în sistemele aflate în fazele inițiale de funcționare.

1.3. Externalizarea administrării fondurilor structurale

Statele membre sunt responsabile de implementarea politicii de coeziune. Cu toate acestea, unele funcții pot fi externalizate. Externalizarea poate fi făcută pe termen lung pentru cele mai multe dintre funcțiile de administrare ale unui program sau poate fi parțială (de exemplu, evaluarea proiectelor). Se pot, de asemenea, externaliza studii de evaluare sau se poate proceda și la detașarea în cadrul autorităților de staff din partea unor organizații private. Însă externalizarea trebuie să se facă doar atunci când există motive clare pentru a o face.

1.4. Tipuri de organizare

În ceea ce privește tipul de organizare a sistemelor de management ale fondurilor structurale, întâlnim sisteme centralizate, sisteme regionale și sisteme mixte.

1.4.1. Sisteme centralizate

În **Finlanda**, autoritățile de management sunt localizate în ministerele centrale, deși aceste atribuții încep să fie parțial transferate către nivelul regional. Un sistem centralizat de management al fondurilor structurale întâlnim și în **Danemarca**.

În țările în care regiunile au puține resurse financiare și de management autoritățile centrale au rolul hotărâtor în absorbția fondurilor UE. În această categorie intră și unele dintre statele membre mai mici (**țările baltice, Slovenia, Malta, Cipru, Luxemburg**), în care structurile subnaționale nu au capacitatea de a aduce o contribuție semnificativă la implementarea programelor.

1.4.2. Sisteme regionale

În **Germania**, landurile sunt responsabile de dezvoltarea regională, fiecare program la nivel de land având o autoritate de management. Reprezentanții nivelului federal participă în comitetele de monitorizare a programelor landurilor.

Italia a avut până recent un sistem mixt, în care implementarea se făcea la nivel regional pentru partea de centru-nord și era coordonată la nivel central pentru sudul Italiei (aflat încă sub obiectivul de convergență). La momentul actual, și regiunile din sud au primit puteri sporite în acest proces.

Alte țări în care există o substanțială autonomie regională în ce privește implementarea fondurilor structurale sunt **Olanda, Belgia, Austria și Portugalia**.

1.4.3. Sisteme mixte

Într-o serie de state membre programele operaționale multiregionale au fost înlocuite de programe specifice fiecărei regiuni (16 programe pentru regiunile **Poloniei**, șapte în **Ungaria**, opt în **Cehia**). În **Spania**, autoritățile centrale sunt responsabile pentru managementul și implementarea a peste 60% din fondurile Fondului European de Dezvoltare Regională, iar funcțiile autorității de management pentru toate programele operaționale sunt împărțite între Ministerul Economiei și Finanțelor și regiuni. Proiectele de amploare și cele multiregionale cad în responsabilitatea autorităților centrale.

1.5. Tendințe în organizarea sistemelor de management al fondurilor structurale

Se observă o tendință a **întăririi regionalizării** unor aspecte ale implementării, dar care este deseori acompaniată de întărirea autorităților centrale de coordonare. Astfel, unele dintre noile state membre care au avut resurse crescânde (Cehia, Polonia, Ungaria, Slovacia) au început să transfere unele dintre responsabilitățile de implementare la nivel regional. În aceste state, programele operaționale care vizau mai multe regiuni au fost înlocuite cu programe specifice fiecărei regiuni. O altă tendință observabilă este **raționalizarea la nivel central**. Aceasta poate lua forma unei concentrări a responsabilităților de implementare într-un număr mai mic de organisme la nivel central și poate fi cauzată de reducerea bugetelor care trebuie administrate.

1.6. Organizarea administrării fondurilor Uniunii Europene în România

- Întărirea rolului de coordonare la nivel central al Ministerului Afacerilor Europene și asigurarea sprijinului politic pentru acest minister;
- Plasarea autorităților de management în subordinea Ministerului Afacerilor Europene;
- Studiarea oportunității externalizării unor atribuții ale autorităților de management și ale organismelor intermediare;
- Depolitizarea recrutării personalului în instituțiile implicate în gestionarea fondurilor UE.

2. IMPACTUL ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE ASUPRA ECONOMIEI ROMÂNEȘTI

2.1. Impactul absorbției fondurilor europene asupra economiei românești în perioada 2014-2020

Modelul utilizat este:

$$Y = TFP * L^{\alpha} * K^{1-\alpha} . \quad (1)$$

Variabilele folosite în model sunt obținute de la Eurostat și Institutul Național de Statistică și acoperă perioada 2000-2010 cu frecvență trimestrială. Pe baza literaturii de specialitate pentru România și alte țări din Uniunea Europeană, am ales o valoare de 0,65 pentru α .

Pentru estimarea impactului pe care absorbția de fonduri europene îl va avea asupra creșterii economice din perioada 2014-2020 am aplicat unele filtre de corecție asupra intrărilor maximale presupuse de fonduri europene.

Tablelul nr. 2.1. Proiecția fondurilor europene care ar putea fi accesate de România în exercițiul bugetar 2014-2020 și potențialul lor investițional (miliarde euro)

	Fondurile europene care ar putea fi accesate de România	Coefficient de ajustare pentru determinarea potențialului investițional	Valoare rezultată a ipoteza unui grad de absorbție de 100%
I. Fonduri structurale și de coeziune	25,1		15,1
Fonduri structurale	10,0	60%	6,0
Fonduri de coeziune	15,1	60%	9,1
II. Fonduri politica agricolă comună	21,7		4,6
Pilonul I	13,5	10%	1,4
Pilonul II	8,2	40%	3,3
Total I+II	46,8		19,7

Surse: Documente ale Comisiei Europene; calcule ale autorilor.

Fondurile structurale și de coeziune prezintă cel mai mare potențial investițional în economia României (de peste trei ori mai mare decât fondurile aferente politicii agricole comune) și deci cel mai puternic impact asupra creșterii economice viitoare. Astfel, considerăm că în cadrul negocierilor pentru bugetul UE 2014-2020 autoritățile române trebuie să pună un accent deosebit asupra volumului fondurilor structurale și de coeziune care ar putea fi alocate României precum și condițiilor specifice de alocare (condiționalități). Cu toate acestea,

fondurile aferente politicii agricole comune nu ar trebui trecute cu vedere. Rolul lor în modernizarea pe termen mediu și lung a satului românesc, creșterea productivității agriculturii și sprijinirea creșterii economice prin intermediul exporturilor rămân vitale.

Impactul estimat al absorbției de fonduri europene asupra ocupării forței de muncă în perioada 2014-2020 este unul conservator, în condițiile în care majoritatea investițiilor publice și private necesită o ocupare relativ redusă (investiții în infrastructura rutieră, feroviară, aeriană și navală, investiții în noi capacități de producție în industria prelucrătoare, investiții în dotarea cu echipamente a agriculturii românești care conduc în mod natural la diminuarea ocupării excesive din prezent).

Tabelul nr. 2.2. Estimarea impactului macroeconomic al absorbției fondurilor europene în perioada 2014-2020, conform scenariului alternativ (creștere economică anuală medie de 2% în absența fondurilor europene)

	Ipoteza optimistă (grad de absorbție 100%)	Ipoteza moderată (grad de absorbție 80%)	Ipoteza pesimistă (grad de absorbție 60%)
Impact total PIB, din care:	+2,4pp/an	+2,0pp/an	+1,6pp/an
- fonduri structurale și de coeziune	+1,8pp/an	+1,5pp/an	+1,2pp/an
- fonduri politica agricolă comună	+0,6pp/an	+0,5pp/an	+0,4pp/an
Impact total ocupare forță de muncă	+20.200 persoane/an	+18.400 persoane/an	+16.600 persoane/an
Impact brut asupra veniturilor bugetare din contribuții de asigurări și impozitul pe venitul persoanelor fizice	+0,98 mld. euro/an	+0,90 mld. euro/an	+0,82 mld. euro/an
Impact brut asupra veniturilor bugetare din TVA	+0,68 mld. euro/an	+0,62 mld. euro/an	+0,57 mld. euro/an
Impact net asupra veniturilor bugetare totale (după scăderea contribuției României la bugetul UE)	+1,2 mld. euro/an	+1,0 mld. euro/an	+0,8 mld. euro/an

Surse: INS, documente ale Comisiei Europene; calcule ale autorilor.

2.2. Concluzii

- În cadrul negocierilor pentru exercițiul financiar 2014-2020, **România trebuie să pună accentul în special asupra fondurilor structurale și de coeziune care au cel mai mare impact asupra creșterii economice.** În cadrul agriculturii, România trebuie să dezvolte capacitățile de prelucrare a produselor agricole pentru a trece treptat de la producția și exportul de cereale spre producția și exportul de produse alimentare destinate consumatorilor. Un alt domeniu care trebuie impulsionat este producția de legume și fructe, unde se înregistrează în

continuare deficite comerciale iar valoarea adăugată este mai mare decât în cazul cerealelor.

- **Un grad de absorbție de 100% a fondurilor europene în intervalul 2014-2020 poate determina o creștere economică medie de 4,4%**, în timp ce un grad de absorbție de 0% va menține creșterea economică în jurul nivelului de 2% pe tot acest interval. O creștere economică medie de 4,4% este consistentă cu atingerea unui produs intern brut pe cap de locuitor de aproximativ 11.400 de euro în anul 2020, de la 5.780 de euro în anul 2010. Exprimat la paritatea puterii de cumpărare, produsul intern brut pe cap de locuitor ar putea avansa la 65% din media UE-27 în anul 2020 de la 46% din media UE-27 în anul 2010. România poate recupera astfel o parte a decalajelor de dezvoltare economică față de UE și de zona euro. De altfel, la momentul adoptării euro, statul care a avut cel mai redus PIB pe locuitor la paritatea puterii de cumpărare a fost Estonia, cu 66% din media UE-27. Acesta ar putea reprezenta un nivel minim de convergență reală.
- **Calitatea intrărilor de capital reprezentate de fonduri europene este superioară altor tipuri de capital străin sau autohton** (investiții străine directe, investiții bugetare realizate din resurse naționale), ceea ce înseamnă o contribuție semnificativă a productivității totale a factorilor de producție la creșterea economică. În ipoteza unei absorbții bune a fondurilor europene în exercițiul financiar 2014-2020, există condiții pentru menținerea creșterii economice la niveluri relativ înalte și după anul 2020.
- **O creștere economică bazată pe fonduri europene este consistentă cu setul de politici al României pentru adoptarea euro.** Criteriile de convergență nominală (menținerea inflației la niveluri reduse, ținerea sub control a deficitului bugetar și a datoriei publice) și criteriile de convergență reală (recuperarea decalajelor privind produsul intern brut pe cap de locuitor, structura economiei naționale, gradul de deschidere a economiei) vor fi mai ușor de atins în condițiile creșterii gradului de absorbție a fondurilor europene.
- **O estimare a impactului absorbției fondurilor europene asupra economiei românești în perioada 2021-2025 arată o ușoară accelerare a creșterii economice** datorită intrărilor de fonduri europene din perioada 2014-2020, care pot stimula productivitatea totală a factorilor. Astfel, în ipoteza unui grad de absorbție de 100% în perioada 2021-2025, creșterea economică medie poate accelera la 4,8%

(față de 4,4% în intervalul 2014-2020), în ipoteza unui grad de absorbție de 80% în perioada 2021-2025, creșterea economică medie poate accelera la 4,6% (față de 4% în intervalul 2014-2020), iar în ipoteza unui grad de absorbție de 60% în perioada 2021-2025, creșterea economică medie poate accelera la 4,4% (față de 3,6% în intervalul 2014-2020).

- **O absorbție de 100% a fondurilor europene atât în exercițiul financiar 2014-2020, cât și în perioada 2021-2025 poate crea aproximativ 200.000 de noi locuri de muncă stabile până în 2025, localizate îndeosebi în sectoare cu valoare adăugată mare (industria prelucrătoare, servicii). În paralel, va avea loc o creștere a veniturilor de natură salarială a persoanelor ocupate în agricultură în prezent, prin orientarea mai puternică a acestui sector spre cerințele economiei de piață.**

3. MODIFICAREA SISTEMULUI RESURSELOR PROPRII (VENITURI ALE BUGETULUI UNIUNII EUROPENE). IMPLICAȚII PENTRU ROMÂNIA ȘI COMPARAȚII CU ALTE STATE. RECOMANDĂRI PENTRU POZIȚIA DE NEGOCIERE

3.1. Situația actuală

În exercițiul bugetar actual, resursele proprii ale BUE se bazează pe trei componente:

- resursele proprii bazate pe Venitul National Brut (VNB) – circa 0,75% din VNB comunitar (în 2010);
- resursele proprii „tradiționale”, bazate pe taxe vamale și taxe pe zahăr – circa 0,13% din VNB comunitar (în 2010);
- resursele proprii bazate pe TVA – circa 0,10% din VNB comunitar (în 2010).

Aceste trei resurse totalizează 0,98% din VNB comunitar. Diferența până la 1,05% din VNB (cât reprezintă bugetul comunitar) este asigurată de alte venituri, cum ar fi surplusuri din anii anteriori.

Sușținătorii introducerii unei noi resurse proprii doresc ca Uniunea să aibă o mai mare autonomie față de statele membre în ceea ce privește finanțarea. Aceștia argumentează că bugetul UE a rămas stabil de-a lungul ultimilor ani, în jur de 1% din VNB, deși activitățile și competențele Uniunii au sporit. UE a primit noi competențe în domenii precum energia, politica externă, spațiul cosmic, combaterea schimbărilor climatice ș.a., dar acestea nu au primit și un răspuns bugetar.

În multe ministere de finanțe contribuția la bugetul UE este văzută doar ca o cheltuială, fără a se pune în balanță beneficiile ce decurg dintr-o convergență sporită. Deoarece ministerele de finanțe sunt cele care fac plățile lunare către bugetul UE, acestea sunt mereu interesate de balanța netă a propriei țări. Prin introducerea unei noi resurse proprii acest calcul (principiul *juste retour*) nu ar mai fi cu atâta ușurință și atât de des invocat.

O altă cauză este legată de modalitatea foarte alambicată de calculare a bazei de impunere a TVA, care presupune calcule foarte complicate pentru ajungerea la **TVA armonizată**, adesea destul de îndepărtată de TVA reală.

Modificarea sistemului de venituri este legată și de necesitatea eliminării excepțiilor (*rebates*). Prima excepție (*rebate*) a fost acordată Marii Britanii, începând cu 1984, pe baza Acordului de la Fontainebleau. Motivul principal pentru *rebate*-ul britanic era faptul că Marea Britanie primea mult mai puține fonduri PAC față de ceilalți mari contributory (Franța, Germania). De asemenea, la

asemenea, la acea dată, Marea Britanie era mai săracă decât media statelor UE. Între timp, situația s-a schimbat în mod radical, *rebate*-ul britanic fiind tot mai dificil de justificat (de exemplu, în 2012, *rebate*-ul britanic totalizează 3,8 miliarde euro). Bazându-se pe precedentul britanic, o serie de alte țări (Austria, Germania, Olanda, Suedia) au obținut *rebate*-uri proprii la resursele provenite din TVA pentru exercițiul bugetar 2007-2013, iar Olanda și Suedia au obținut, în plus, *rebate*-uri și la resursele provenite din VNB pentru exercițiul bugetar 2007-2013. Desigur că tot acest sistem complicat, de excepții care atrag după ele alte excepții, ar trebui eliminat.

O altă cauză (mărturisită în surdină) este necesitatea percepută de unele state de a degreva într-o anumită măsură bugetele naționale de la sarcina finanțării Bugetului UE, trecând această sarcină mai mult asupra sectorului privat (instituții financiare, companii energetice, companii aeriene etc.).

3.2. Propuneri existente de modificare a sistemului resurselor proprii

Măsurile-candidat pentru noi resurse proprii trecute în revistă de Comisie au fost următoarele:

1. **Taxa pe Tranzacții Financiare (FTT)**, care s-ar baza pe achizițiile/vânzările de instrumente financiare (acțiuni, obligațiuni, derivative etc.) întreprinse de instituțiile financiare. S-a sugerat o rată de taxare de 0,1% pentru acțiuni și obligațiuni, respectiv de 0,01% pentru instrumentele derivative. Veniturile aduse la BUE s-ar încadra între 43,7 miliarde euro (în 2014) și 54,2 miliarde euro (în 2020).

Totuși, această taxă ridică numeroase întrebări, cum ar fi:

- a) Care este legătura ei cu Agenda Europa 2020?
- b) De ce ar trebui instrumentele potențial mai riscante (derivativele) să fie taxate mai blând decât instrumentele mai puțin riscante?
- c) De când a început părerera străzii să fie un criteriu valid în alegerea opțiunilor de politică economică?

2. **Taxa pe Activități Financiare (FAT)** ar fi o *corporate tax* asupra instituțiilor financiare în sensul cel mai larg (bănci, companii de credit, companii de asigurări, companii de brokeraj, fonduri de management, fonduri de investiții etc.). La o rată de taxare de 5%, ar putea aduce venituri estimate de circa 24,6 miliarde euro (în prețuri 2009). Totuși, având în vedere că impozitul pe profit asupra întreprinderilor s-a lovit de o puternică rezistență din partea statelor membre atunci când a fost propus ca resursă proprie nouă, se poate argumenta că nici FAT nu are

prea multe șanse de adoptare, îndeosebi într-o perioadă în care băncile se luptă pentru îndeplinirea criteriilor Basel III. În plus, rămân valide o serie de întrebări de la FTT;

3. **Taxa pe energie (ET).** Încă din 2004, Comisia a calculat că mai puțin de jumătate din nivelul minim al accizelor aplicat combustibililor ar fi suficient pentru a finanța jumătate din Bugetul UE. De atunci, lucrurile nu au evoluat, probabil din cauza lobby-ului cumulat al fabricanților de mijloace de transport, al transportatorilor, al vânzătorilor de combustibil și al publicului (motorizat). Cu toate acestea, dacă este să ne raportăm la Agenda Europa 2020, cu greu s-ar putea găsi un candidat mai potrivit pentru o nouă resursă proprie europeană;
4. **Taxa pe transporturi aeriene (TAT).** Actualmente, transportul aerian beneficiază de un tratament preferențial în comparație cu transportul rutier și feroviar. Nu se percepe TVA la biletele de zbor, practic nu este taxat kerosenul etc. Aceasta în timp ce transportul aerian este unul dintre marii poluatori și, ca atare, subiect al Agendei Europa 2020. S-ar putea institui fie o taxă de decolare (*departure tax*) asupra tuturor pasagerilor care se îmbarcă într-un aeroport european, fie o acciză de zbor (*flight duty*) asupra navelor (nu asupra pasagerilor), în funcție de performanța ecologică a avioanelor. S-a calculat că o astfel de taxă ar putea aduce circa 20 miliarde euro în anul 2020 la bugetul comunitar;
5. **O nouă resursă TVA.** Avantajul acestei propuneri este că s-ar renunța la actualul sistem complicat, de calcul al TVA potențiale. Ideea principală ar fi că o rată unică de taxare (egală cu cea mai mică rată TVA aplicată în statele membre) ar fi utilizată în toate statele UE. Aplicarea unei rate comune de 1% ar genera venituri cuprinse între 20,9 miliarde euro și 50,4 miliarde euro (prețuri 2009).

3.3. Poziții ale statelor membre cu privire la modificarea sistemului resurselor proprii

Franța, Italia, Finlanda și Austria sunt favorabile taxei pe tranzacții financiare. Franța propune o TTF pentru zona euro și va implementa una la nivel național, chiar și în lipsa unui acord în UE. Marea Britanie și Malta se opun vehement introducerii unei TTF.

Germania se opune ideii de noi resurse bazate atât pe TVA, cât și TTF. Guvernul federal nu se opune unei TTF în principiu, dar ar dori ca o astfel de taxă să fie utilizată pentru a sprijini bugetele naționale, și nu bugetul UE. Cancelarul Merkel și partidul CDU sunt favorabili unei TTF, dar partenerul liberal de coaliție

se opune acesteia, astfel că este puțin probabil ca Germania să susțină înființarea unei astfel de taxe.

Germania și Olanda vor ca fondurile dintr-o eventuală taxă să fie folosite de un nou Mecanism European de Stabilitate, și nu pentru bugetul UE.

Danemarca, țara care deține președinția rotativă a Consiliului UE, se opune unei TTF afirmând ca va duce la pierderea a mii de slujbe.

Suedia tinde să vadă în această chestiune o pierdere de suveranitate. Guvernul se opune ambelor tipuri de taxe (TTF și VAT) și această poziție este susținută și de o bună parte a opoziției.

Ungaria, Polonia, Cehia, Spania și România tind să se opună TTF, dar vor să vadă mai întâi rezultatele unui studiu de impact al acesteia.

Cehia este în favoarea stabilirii contribuțiilor în funcție de VNB. Nu dorește să discute alternative (taxe UE). Probabil este mai deschisă față de taxa pe tranzacții financiare decât pe un TVA UE.

3.4. Concluzie preliminară

Spre deosebire de ET și TAT, taxa pe tranzacții financiare mai prezintă trei dezavantaje majore:

- nu are nicio legătură cu obiectivele declarate ale Agendei Europa 2020;
- creează hazard moral, pedepsind de-a valma instituțiile financiare vinovate de actuala criză și pe cele nevinovate;
- poate crea evaziune pe scară mare, fiind cunoscută abilitatea sectorului financiar de a inventa vehicule noi, netaxabile.

Pe lângă aceste dezavantaje de natură **principială**, mai există un dezavantaj major de natură **pragmatică**: nu este rezonabil a se aștepta de la Marea Britanie să accepte, **în același timp**, o eliminare a *rebate*-ului care i se aplică și o taxă care ar penaliza disproporționat economia britanică. Prin urmare, această propunere nu are nicio șansă rezonabilă să treacă, cel puțin atât timp cât Marea Britanie este membră a Uniunii Europene.

3.5. Estimarea impactului asupra României a diverselor variante de modificare a sistemului resurselor proprii

3.5.1. Considerații generale

Într-un exercițiu contrafactual, se poate determina, cu aproximație, care ar fi impactul asupra bugetului României al aplicării diverselor variante de modificare a sistemului resurselor proprii. Odată stabilit impactul respectiv, el ar trebui filtrat prin prisma a două judecăți de valoare:

- a) asigurarea unei cantități echitabile a contribuției României la bugetul comunitar (având în vedere raportul de aproximativ 100:1 dintre PIB-ul comunitar și PIB-ul României);
- b) respectarea principiilor economice prezentate în subcapitolul anterior.

3.5.2. Impactul Taxei pe Tranzacții Financiare (FTT)

Impactul FTT aplicate titlurilor de stat și instrumentelor derivate s-ar ridica, în România, la circa **280 milioane euro/an. La aceasta ar trebui adăugată însă și FTT aplicată acțiunilor tranzacționate pe bursă.** Volumul total al acestora în anul 2011, conform estimărilor BVB, a fost de 10,5 miliarde lei. Aplicând taxa de 0,1% la ambele capete, ar rezulta o valoare de 21 milioane lei (circa 5 milioane euro), ceea ce ar duce totalul FTT la 285 milioane euro/an. Astfel, se poate estima că impactul FTT în România ar depăși semnificativ nivelul „echitabil” de 150-200 milioane euro/an. În plus, argumentele de ordin principal (și pragmatic) enunțate anterior ar trebui să determine autoritățile române să nu susțină introducerea acestei resurse proprii.

3.5.3. Impactul Taxei pe Activități Financiare (FAT)

Se remarcă obținerea unei sume modice, de **aproximativ 43 milioane euro. Totuși, acest rezultat se datorează circumstanțelor deosebite ale anului 2010, în care pierderile instituțiilor financiare au fost de aproape aceeași magnitudine cu profiturile.** Într-un an normal din punct de vedere al profiturilor, este de așteptat ca suma rezultată din aplicarea FAT să fie mult mai mare. Și în acest caz, considerente principiale pledează împotriva adoptării acestei taxe, chiar dacă ea, la fel ca și FTT, eliberează resurse nete pentru bugetul național.

3.5.4. Impactul Taxei pe Energie (ET)

Într-un document al Comisiei, se spune că „mai puțin de jumătate din **nivelul minim** al accizelor aplicat combustibililor ar fi suficient pentru a finanța jumătate din bugetul UE” (adică peste 70 miliarde euro/an). Întrucât problema pe care ne-o punem noi este de a găsi substitut pentru 10% din bugetul UE, pentru a înlocui resursa bazată pe TVA (veche), este nevoie de **mult mai puțin** decât jumătate din nivelul minim al accizelor aplicat combustibililor. Pentru simplificare, vom considera că nivelul accizării combustibililor în România reprezintă nivelul minim în UE. Într-adevăr, o comparare a datelor existente la 1 iulie 2011 arată că România avea cele mai mici accize din UE la benzină fără plumb, gaz combustibil pentru propulsie, păcură pentru încălzire (casnică și industrială) și niveluri printre cele mai mici ale accizelor la kerosen pentru propulsie, GPL, gaz natural pentru încălzire (casnică și industrială), cărbune și cocs pentru încălzire (casnică și industrială), electricitate (casnică și industrială). Numai la gazul combustibil pentru încălzire (casnică și industrială) nivelul accizelor în România se situa peste media europeană.

Cu această ipoteză simplificatoare, putem aprecia ca ar fi suficientă alocarea unei zecimi din sumele colectate ca accize la combustibili („mult mai puțin decât jumătate din nivelul minim”) pentru a asigura circa 200 milioane euro/an reprezentând contribuția României la bugetul UE, iar suma colectată la nivelul comunitar după același algoritm (**o zecime din nivelul actual** al accizelor la combustibili) ar fi, probabil, suficientă pentru a acoperi cele 15 miliarde euro/an rezultate din retragerea resursei proprii TVA (veche). Sau, altfel spus, următoarele 10 procente de majorare a accizelor la combustibili, întreprinse până în 2014, pot fi făcute venituri proprii ale UE. Din punct de vedere al bugetului național, o asemenea măsură ar fi neutră.

3.5.5. Impactul Taxei pe Transporturi Aeriene (TAT)

O nouă resursă alternativă o constituie instituirea unei taxe pe zbor (*departure tax*) pentru fiecare pasager de avion care decolează de pe un aeroport european. În România, în anul 2010 au fost transportați în curse interne 1,476 milioane pasageri, iar în curse internaționale, 8,651 milioane pasageri. Presupunând că numărul pasagerilor internaționali se divide în mod egal între sosiri și plecări, ar rezulta un număr de 4,325 milioane plecări în zboruri internaționale și un număr total de 5,800 milioane plecări de pe aeroporturile românești.

Pentru a obține o resursă proprie nouă de 150 milioane euro, taxa de zbor ar trebui instituită la un nivel de aproximativ 25 euro/pasager (sau puțin peste 100 lei/pasager). Acest nivel s-ar putea dovedi prohibitiv, îndeosebi pentru zborurile *low-cost*.

Punând în balanță toate elementele pro și contra, se pare totuși ca un asemenea nivel de (supra) taxare este foarte greu de suportat de transportatorii aerieni, îndeosebi într-un moment în care multe companii aeriene trec printr-un masiv proces de restructurare. Eventual, s-ar putea începe cu un nivel mai mic (simbolic) al taxei de zbor, pentru a păstra legătura cu Agenda Europa 2020, urmând ca nivelul acesteia să fie crescut în viitor, în funcție de condițiile pieței.

3.5.6. Impactul noii resurse bazate pe TVA

În anul 2012, conform algoritmului complicat de calcul al TVA (veche), România contribuie cu 155,3 milioane euro dintr-un total de 14498,91 milioane euro, respectiv cu 1,07% din totalul resursei bazate pe TVA (veche). În noua variantă, mult simplificată, de calcul al TVA, în funcție de cât reprezintă consumul final în cadrul PIB (30%; 35% sau 40%), contribuția calculată a României ar fi, respectiv, de **126,2 milioane euro**, **147,3 milioane euro** sau **168,3 milioane euro**, adică în apropierea nivelului actual al contribuției, conform unor calcule preliminare ale MFP.

Avantajele resursei bazate pe TVA (nouă) față de cea bazată pe TVA (veche) constau în simplitate și transparență, nemaifiind necesară calcularea unei rate medii ponderate, a unei baze de calcul intermediare și a celor 22 de compensații necesare vizavi de baza de calcul intermediară. De exemplu, nu mai sunt necesare compensații vizând: articolele taxate atunci când ar trebui să fie exceptate; articolele exceptate atunci când ar trebui să fie taxate; pragurile de înregistrare; corecțiile derivând din diferențele între prognozat și efectiv etc.

4. MODIFICĂRI PROPUSE DE COMISIA EUROPEANĂ PRIVIND POLITICA DE COEZIUNE ȘI IMPACTUL LOR ASUPRA ROMÂNIEI. COMPARAȚII CU ALTE STATE. RECOMANDĂRI PENTRU POZIȚIA DE NEGOCIERE

4.1. Mărima bugetului alocat politicii de coeziune

Propunerea Comisiei Europene este de a aloca, pentru 2014-2020, o sumă totală de 376 miliarde euro pentru politica de coeziune, în creștere nominală cu circa 22 la sută față de exercițiul bugetar 2007-2013, când suma alocată în 2004 a fost de 308 miliarde euro. Se poate constata faptul că respectiva creștere acoperă rata inflației cumulate pe cei șapte ani.

4.2. Plafonarea bugetului alocat fiecărui stat membru la 2,5 la sută din Produsul Intern Brut (PIB)

Comisia Europeană a propus, la un moment dat, ca bugetul alocat fiecărui stat membru să fie plafonat la maximum 2,5 la sută din VNB, față de 3,8 la sută din PIB în exercițiul financiar curent. Astfel, se încălca, de facto, principiul declarat al solidarității și se prelungea perioada de convergență a statelor mai puțin dezvoltate cu cele mai dezvoltate.

O simulare ex-post pentru perioada 2007-2010 arată că diferența la nivelul alocărilor pentru România pe care țara le-ar pierde anual prin aplicarea noii formule de calcul se situează între 1,5 și 2 miliarde euro, ceea ce ar însemna între 10 și 14 miliarde euro pierdute la nivelul întregului exercițiu bugetar. Din punct de vedere principal, o asemenea diminuare nu putea fi acceptată, cu atât mai mult cu cât nu se aducea niciun argument credibil în favoarea ei.

Ulterior, în proiectele de regulamente, Comisia a propus plafonarea bugetului statelor la 2,5% din PIB. Deși alocările calculate conform acestei formule sunt marginal mai bune decât cele ce rezultă din aplicarea a 2,5% din VNB, diferențele de alocări față de exercițiul bugetar actual continuă să fie semnificative.

Din punct de vedere pragmatic, trebuie însă recunoscut faptul că România are o slabă poziție de negociere, reușind să absoarbă până în noiembrie 2011 mai puțin de 4 la sută din fondurile de coeziune disponibile, cu perspectiva (optimistă) de a aduce acest procent la 30-35 la sută în 2013. Ca atare, vorbind realist, reducerea cu circa o treime a fondurilor potențial disponibile nu va afecta de facto România foarte mult, cu excepția cazului improbabil a unei îmbunătățiri dramatice a capacității de absorbție. Totuși, considerăm că acest subiect ar trebui reținut ca atu de negociere, eventual prin formarea unui parteneriat cu alte state CEE având

o rată de absorbție mult mai bună, iar acceptarea plafonului diminuat ar trebui să se facă doar în ultimă instanță, în schimbul unor concesii pe alte domenii de interes.

4.3. Propunerea alocării unor fonduri sporite pentru „regiuni de tranziție” și „regiuni mai dezvoltate” în cadrul politicii de convergență

În noul exercițiu bugetar se propune o modificare radicală, prin alocare sporită de fonduri așa-numitelor „regiuni de tranziție” (cu PIB/locuitor între 75 și 90 la sută din media UE) și așa-numitelor „regiuni mai dezvoltate” (cu PIB/locuitor peste 90 la sută din media UE). Pentru regiunile mai puțin dezvoltate (cele cu PIB/locuitor sub 75 la sută din media UE), alocarea totală de fonduri ar scădea cu o cincime, pentru regiunile de tranziție alocarea ar crește cu circa o jumătate, iar pentru regiunile mai dezvoltate alocarea ar crește cu aproximativ o cincime (tabelul nr. 4.3).

Tabelul nr. 4.3. Compararea pe tipuri de regiuni a alocărilor bugetare pentru convergența 2007-2013 față de propunerile 2014-2020

Tip de regiune	Buget 2007-2013		Buget 2014-2020	
	Total (milioane euro)	euro/locuitor	Total (milioane euro)	euro/locuitor
Mai puțin dezvoltate (PIB < 75%)	202.320	187,9	162.590	193,9
Tranziție (75%<PIB<90%)	26.170	105,6	38.952	70,4
Mai dezvoltate (PIB > 90%)	44.263	21,4	53.143	25,5

Sursa: D.G. Internal Policies, „Comparative Study on the visions and options for cohesion policy after 2013”, august 2011.

Aplicând, cu titlu de aproximație, această cheie de reducere pentru regiunile mai puțin dezvoltate (cu circa o cincime), ar rezulta că România ar primi circa zece miliarde euro în exercițiul bugetar 2014-2020, față de 12,7 miliarde euro în exercițiul bugetar 2007-2013.

Există totuși o modalitate de compensare a acestei politici, prin alocările care se vor face din Fondul de coeziune, care va totaliza circa 69 miliarde euro în 2014-2020, față de aproximativ 70 miliarde euro în 2007-2013. Conform unei chei de repartizare care favorizează statele sărace, cu populație și suprafață mare, România ar fi îndreptățită să primească circa 15 miliarde euro din acest Fond de coeziune. Plusul de circa 8,5 miliarde euro posibil de obținut de România din

Fondul de coeziune în 2014-2020 față de 2007-2013 ar fi mai mult decât suficient pentru a compensa reducerea cu 2,5 miliarde euro de la sumele alocate regiunilor mai puțin dezvoltate.

Dacă aceste calcule vor fi confirmate în practică, România poate să accepte, din punct de vedere pragmatic, pachetul de fonduri de coeziune. Ea se va afla însă într-o minoritate, întrucât este printre puținele câștigătoare (alături de Bulgaria și de Grecia) în materie de fonduri de coeziune.

4.4. Programarea strategică și coordonarea fondurilor

Comisia Europeană propune introducerea unui Cadru Strategic Comun (CSF) (*Common Strategic Framework*) prin care ar fi coordonate cele trei fonduri de coeziune, plus fondurile agricole EARDF și piscicol EFF, urmărindu-se îndeaproape obiectivele Strategiei Europa 2020.

Din punct de vedere pragmatic însă, atragem atenția asupra faptului că, în cadrul acestui aranjament, guvernele vor fi obligate să semneze Programe de Parteneriat (PP), purtătoare de condiționalități, lucru care nu era necesar în cadrul vechiului aranjament. Așadar, problema nu se mai pune dacă vor exista sau nu condiționalități, ci cum vor arăta acestea.

4.5. Introducerea de condiționalități

În stadiul actual, de discuții, Comisia Europeană are în vedere patru tipuri de condiționalități: ex-ante, structurale, macroeconomice și ex-post (sau de performanță).

Condiționalitățile ex-ante sunt cele mai sofisticate și mai greu de îndeplinit, referindu-se, de exemplu, la transpunerea legislației europene, la crearea cadrelor strategice (pentru cercetare-dezvoltare, modificări climatice etc.), la eficiența planificării pe proiecte (în transport, energie etc.) și la eficiența instituțiilor (planificare bugetară, achiziții publice).

De asemenea, condiționalitățile structurale sunt relativ greu de îndeplinit (de exemplu, asigurarea flexibilității forței de muncă), iar finanțarea activităților poate fi oprită până la remediarea neajunsurilor.

În aceste condiții, considerăm că guvernul s-a grăbit atunci când a anunțat că „România este deschisă la propunerea Comisiei Europene de a avea condiționalități ex-ante, sub rezerva ca aceste condiționalități să fie strict legate de obiectivele politicii de coeziune”. Tot din punct de vedere principal, condițio-

nalitățile macroeconomice îngreunează suplimentar absorbția de fonduri comunitare. Dar, din punct de vedere pragmatic, trebuie admis faptul ca aceste condiționalități macroeconomice au toate șansele de a fi introduse în contextul actual, în care statele donatoare doresc să disciplineze statele recipiente. În același timp, România își îmbunătățește an de an performanța macroeconomică, astfel încât, la orizontul anului 2014 aceste condiționalități nu ar trebui să constituie o problemă. Ca atare, poziția „foarte rezervată” a guvernului „față de ideea de a sancționa Politica de Coeziune prin condiționalități macroeconomice” ar merita să fie revizuită.

În ceea ce privește condiționalitățile ex-post (sau de performanță), România nu ar trebui să aibă, din punct de vedere principial, nimic împotriva acestora, atâta timp cât ele prevăd recompensarea acelor state care înregistrează cel mai mare progres în atingerea țintelor propuse. În acest sens, Comisia Europeană are în vedere blocarea unei sume echivalente cu 5 la sută din buget și redistribuirea acesteia, la jumătatea exercițiului bugetar, către statele cele mai performante. În opinia noastră, aceasta nu poate fi considerată o măsură cu caracter „punitiv” (ex-post).

4.6. Modificarea ratelor de cofinanțare

Este foarte posibil să existe o propunere din partea Comisiei Europene privind scăderea ratelor actuale de finanțare, respectiv de la 85% la 70-75% pentru regiunile mai puțin dezvoltate și de la 50% la 30-40% pentru regiunile mai dezvoltate.

Guvernul român ar trebui să fie pregătit ca, în negocieri, să insiste asupra păstrării nivelului actual de cofinanțare.

Având în vedere gradul scăzut de absorbție al fondurilor comunitare, Comisia Europeană a aprobat ca, până la sfârșitul anului 2013, România, alături de alte câteva state (Bulgaria, Letonia, Ungaria), să contribuie cu o cofinanțare de numai 5%. În negocieri, Guvernul României ar putea solicita o prelungire a acestui tratament favorabil, cel puțin în primii ani ai exercițiului bugetar 2014-2010.

5. MODIFICĂRI PROPUSE DE COMISIA EUROPEANĂ PRIVIND POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ (PAC) ȘI IMPACTUL LOR ASUPRA ROMÂNIEI. COMPARAȚII CU ALTE STATE. RECOMANDĂRI PENTRU POLITICA DE NEGOCIERE

5.1. Principalele propuneri de reformare a PAC din punctul de vedere al Comisiei Europene

- 1) Ecologizarea plăților directe (*Greening of direct payments*).** UE dorește să se asigure că PAC sprijină atingerea obiectivelor de protecție a mediului, și astfel 30% din sprijinul direct va fi condiționat de ecologizare. Aceasta înseamnă că activitatea tuturor fermierilor trebuie îndreptată spre protecția mediului prin intermediul unor acțiuni care vor fi definite în legislație și care trebuie să fie verificabile. Impactul dorit ar fi orientarea sectorului agricol într-o direcție mai sustenabilă în viitor.
- 2) Convergența plăților (*Convergence of payments*).** Plățile directe pe hectar vor fi ajustate progresiv, pentru a se asigura o distribuție mai echitabilă a sprijinului direct, ținând cont totodată de diferențele existente din punct de vedere al salariilor și al costurilor altor factori de producție. De-a lungul perioadei, toate statele membre cu plăți directe sub nivelul de 90% din medie vor reduce distanța dintre nivelul actual al plăților și acest nivel cu 1/3. Acest proces de convergență va fi finanțat proporțional de toate statele membre beneficiare de plăți directe peste media UE. Alocarea fondurilor pentru dezvoltare rurală va fi reformată prin stabilirea de criterii mai obiective și mai bine îndreptate către realizarea obiectivelor PAC.
- 3) Limitarea nivelului plăților directe (*Capping the level of direct payments*).** Se dorește limitarea sprijinului agricol primit de marile ferme (una dintre propuneri ar fi o limitare la 300.000 euro), iar sumele astfel economisite vor fi direcționate către dezvoltarea rurală.

5.2. Poziția de negociere a României pentru viitoarea politică agricolă comună europeană

5.2.1. Poziția României față de propunerea de limitare a nivelului plăților directe (*capping*)

Aceasta nu are un fundament din punct de vedere **principal** la nivelul UE, deoarece contravine obiectivelor Strategiei Europa 2020. Datele statistice arată existența unei corelații directe între randamentul mediu la hectar pentru grâu și dimensiunea exploatațiilor agricole, ceea ce înseamnă că la nivelul UE este

necesară susținerea financiară tocmai a marilor exploatații, dacă UE dorește să treacă de la deficit la excedent comercial cu produse agroalimentare.

Se poate afirma că plafonarea la numai 300.000 euro a subvențiilor pentru marile exploatații va diminua drastic capacitatea de investire a mediului privat, într-un context în care nici statul nu are fonduri suficiente pentru acestea. Micii producători, presupuși beneficiari ai procesului de redistribuire, nu vor avea niciodată capacitatea de a investi pe scară mare în infrastructura agricolă.

Tabelul nr. 5.1. Randamentul mediu la ha pentru grâu, în funcție de mărimea exploatațiilor (2008)

Țara/Mărimea exploatației	0-4 ESU	4-8 ESU	8-16 ESU	16-40 ESU	40-100 ESU	>100 ESU
Bulgaria	35,95	38,01	32,48	32,22	35,73	42,95
Ungaria	47,48	46,15	49,39	49,29	49,39	52,48
Polonia	43,17	46,45	50,27	54,20	57,06	60,87
România	34,24	35,02	32,66	33,13	32,10	38,38
Marea Britanie	-	-	-	74,43	82,24	88,31
Franța	-	-	61,07	63,16	69,12	75,36

Sursa: RICA/FADN (rețeaua de informații contabile agricole).

Putem spune că propunerea de limitare a plăților directe are mai degrabă un fundament social și politic, fiind lipsită de susținerea unor argumente economice. Dacă va fi acceptată, ea va conduce în cazul României la încetinirea semnificativă a procesului de concentrare a terenurilor agricole (excesiv de fragmentate în prezent) în mari exploatații agricole în viitor.

Limitarea plăților pentru fermele mari presupune riscul apariției unor încercări ale beneficiarilor de a se sustrage acestei măsuri prin divizări artificiale ale marilor exploatații agricole. Răspunsul UE ar putea fi îndreptat spre combaterea acestor practici, aflate la limita sau chiar dincolo de cadrul legal, ceea ce va duce la **creșterea birocrației**.

Sumele cu care se vor reduce plățile destinate fermelor mari prin aplicarea acestei propuneri sunt estimate, în funcție de scenariile elaborate de Comisia Europeană, la doar 200-900 milioane euro la nivelul UE. Diversele scenarii arată că Franța, Austria, Olanda, Irlanda, Finlanda, Suedia nu vor fi afectate aproape deloc, în timp ce țări precum România, Bulgaria, Grecia, Slovacia, Marea Britanie, Ungaria vor fi cele mai afectate.

5.2.2. Poziția României față de propunerea de ecologizare a plăților directe (*greening*)

România este mult sub media UE în ceea ce privește ponderea suprafeței destinate agriculturii organice în suprafața totală (1,2% față de 4,7%). În România aproape 67% din suprafața ecologică este cultivată cu cereale, în timp ce 27% sunt culturi industriale, iar legumele au cea mai scăzută pondere, de numai 0,4%. Având în vedere nivelul foarte redus al suprafețelor ocupate în prezent de culturile organice la nivelul UE, **considerăm că este prematură orientarea agriculturii europene în direcția ecologizării** în următorii ani, în condițiile în care probleme mult mai grave nu au fost rezolvate încă – securitatea alimentară mondială în contextul fluctuației prețurilor pe burse, reducerea disparităților între gradul de dezvoltare economică a diferitelor regiuni rurale din UE, nevoia sprijinirii țărilor subdezvoltate din afara UE prin ajutoare alimentare.

România este una dintre țările UE care au înregistrat cele mai **mari progrese în domeniul reducerii gazelor cu efect de seră** în perioada 1990-2009, concretizate într-o reducere cu 48%. Obiectivele Strategiei Europa 2020 impun UE reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 20% în perioada 1990-2020. Deși este adevărat că în cazul României această reducere s-a bazat, aproape în exclusivitate, pe închiderea întreprinderilor din industria grea de după 1989, considerăm că este incorect ca unele țări UE să devină în mod forțat „campioni” ai unei agriculturi ecologice, în condițiile în care alte țări și-au intensificat emisiile de gaze cu efect de seră în ultimii 20 de ani.

Totodată, **România** este una dintre țările UE care folosește **cea mai puțină energie și cele mai puține îngrășăminte și pesticide în cadrul agriculturii**. Consumul de energie la hectar este de șase ori mai scăzut în cazul României decât în Franța. În același timp, Franța cheltuiește de 2,7 ori mai mult pe îngrășăminte și pesticide la hectar. Nivelul slab de mecanizare combinat cu sistemele învechite de irigații sunt factorii decisivi de limitare a consumului de energie în agricultură în cazul României.

5.2.3. Poziția României față de propunerea de convergență a plăților (*convergence of payments*)

Este mai bine să absorbim 80% dintr-o sumă mai mică decât maximul posibil a fi atins de România, dar pe baza unor condiționalități stabilite local și astfel ancorate în realitățile românești, decât 40% dintr-o sumă cu 50-100 de milioane de euro mai mare, dar pe baza unor condiționalități stabilite de UE și care oricum vor fi greu de îndeplinit și vor avea un cost administrativ și birocratic mult mai mare.

5.3. Pozițiile statelor membre privind reforma PAC. Strategii de alianțe ale României în cadrul negocierilor

În ce privește propunerile privind finanțarea PAC, statele membre UE se vor împărți în mai multe axe. O primă axă este cea care separă statele membre între cei care doresc o PAC puternică și cei care doresc să reducă această politică. În general, 22 de state membre sunt favorabile menținerii statu-quoului în ceea ce privește PAC, iar cinci state membre (Marea Britanie, Olanda, Danemarca, Suedia și Malta) doresc reformarea profundă a acesteia. O altă falie este între vechile și noile state membre, noile state membre cerând o reducere mai rapidă a diferențelor între nivelul plăților directe. Cu toate acestea, având agriculturi diferite, noile state membre nu reprezintă un grup omogen, astfel că negocierile și coalițiile din Consiliu se vor realiza pe fiecare subiect în parte.

Propunerea de ecologizare (greening)

În general, statele nordice au pozițiile cele mai favorabile față de propunerea Comisiei privind ecologizarea. Pe lângă o cerere generală de a reduce bugetul CAP, Suedia dorește transferarea unei părți a bugetului acesteia către finanțarea cercetării asupra schimbărilor climatice, fiind favorabilă unei concentrări mai mari pe mediu (*greening*). Și Finlanda este favorabilă *greening*-ului politicii și reducerii plăților directe, dar totuși nu dorește o reformă majoră a PAC. Danemarca dorește să facă din ecologizarea PAC o prioritate. Olanda are o poziție pozitivă asupra propunerii Comisiei, dar dorește o dezvoltare a opțiunilor posibile. Portugalia este de asemenea de acord cu introducerea principiului ecologic în PAC, dar dorește mai multă flexibilitate în ceea ce privește procentul care va fi alocat acestui principiu și o adaptare la diversele climate din Europa. Danemarca și Irlanda ar dori ca propunerile privind *greening*-ul să fie definite în așa fel încât să poate fi aplicate cât mai eficient posibil. Germania sprijină *greening*-ul, dar se teme că acesta ar duce la creșterea sarcinilor birocratice. Există însă diferențe în actuala coaliție de guvernare: partidul CDU este favorabil *greening*-ului, pe când CSU se opune acestui principiu (ministrul federal al agriculturii este din CSU).

Există, de asemenea, o serie de state care nu se declară împotriva principiului ecologizării PAC, dar par mai degrabă circumspecte față de propunerea Comisiei. Cehia preferă ca ecologizarea să se facă pe o bază voluntară și atrage atenția asupra birocrăției suplimentare care s-ar crea. Franța a declarat că susține noțiunea de ecologizare, dar că măsura trebuie să fie simplă și să țină cont de contextul bugetar, propunerea Comisiei nerăspunzând acestor obiective. Polonia susține principiul ecologizării, dar ridică problema birocratizării suplimentare. Marea Britanie crede că măsurile privind ecologizarea trebuie

păstrate în pilonul II al PAC și că propunerile Comisiei vor avea un impact redus asupra mediului. Bulgaria, un alt nou stat membru, susține principiul *greening*-ului cu condiția ca aceasta să nu afecteze viabilitatea sectorului agricol. Ungaria este circumspectă față de *greening*, fiind de acord cu propunerea dacă aceasta nu va crea noi proceduri birocratice. Ungaria dorește reducerea procentului propus susținând că, în general, activitățile desfășurate în agricultură sunt nepoluante. Franța și Slovacia și-au exprimat dezacordul față de procentul ridicat avut în vedere pentru ecologizare. Deși Spania, a doua țară beneficiară a PAC, declară că susține principiul ecologizării, pe care consideră că îl aplică deja consistent la nivel național, ea nu sprijină propunerea Comisiei considerată ca fiind exagerată și nerealistă. O altă beneficiară a PAC, Italia, se opune *greening*-ului a 30% din suprafață.

Propunerea de convergență a plăților directe

Polonia a fost foarte critică față de diferențele foarte mari între plățile primite de agricultorii din vechile state membre și cei din statele care au aderat în 2004 și 2007. De asemenea, statele baltice au fost foarte vocale în a-și exprima nemulțumirea față de propunerea Comisiei în ceea ce privește convergența nivelului plăților directe. Letonia este de părere că propunerea Comisiei nu asigură un sprijin corect și echitabil pentru fermieri și aceasta va afecta în mod negativ competitivitatea între fermierii europeni. Bulgaria dorește, de asemenea, o reducere mai rapidă a diferențelor dintre nivelurile de plăți directe. Irlanda este un alt susținător al abordării pragmatice propuse de Comisia Europeană pentru pilonul I. Letonia consideră că propunerile actuale nu rezolvă problema inechității, din calculele sale preliminare rezultând existența unor țări care vor primi în continuare plăți la hectar nejustificat de scăzute (în anul 2020, Letonia va primi doar 57% din media UE, în timp ce alte state vor primi 157%, diferențele fiind astfel de trei ori). Portugalia salută în același timp introducerea principiului convergenței asistenței financiare acordate statelor membre, dar consideră că nivelul concret de convergență este insuficient.

Olanda este dezamăgită de modul în care fermierii olandezi vor fi afectați prin realocarea fondurilor agricole către cei aparținând statelor din Europa Centrală și de Est (în comunicatul de presă sunt nominalizate România și Polonia ca fiind țările cele mai avantajate). Realitatea este că Olanda este un contributor net la bugetul agricol european, cu 830 milioane euro în anul 2010. Dar oare exporturile olandeze de ardei gras și alte legume spre țările Europei Centrale și de Est precum România nu reprezintă un element de susținere a creșterii economice

din Olanda? În prezent, fermierii olandezi beneficiază de cele mai mari plăți la hectar din UE, de peste 440 de euro/ha și este ușor de înțeles opoziția lor în fața schimbărilor care ar putea duce la pierderea unor avantaje competitive.

Propunerea de limitare a plăților directe (capping)

Propunerea de limitare a plăților directe la nivelul de 300.000 de euro este susținută numai de Austria, și nu principial, ci datorită faptului că majoritatea fermelor austriece nu vor fi afectate. Spania, Irlanda și Germania se opun *capping*-ului. Olanda consideră că limitarea plăților în funcție de dimensiunea fermelor nu este neapărat o măsură pozitivă și propune condiționarea plăților de anumite politici adoptate. Cehia se va opune probabil limitării plăților pentru fermele mari deoarece dimensiunea medie a fermelor din Cehia este printre cele mai mari din UE. Marea Britanie se opune, de asemenea, limitării plăților către fermele mari. Aceștia li se adaugă Slovacia, care și-a exprimat dezacordul față de această propunere a Comisiei.

6. ABSORBȚIA DE FONDURI EUROPENE PENTRU INFRASTRUCTURA ENERGETICĂ: PERSPECTIVA 2014-2020

6.1. Cadrul general

România este destul de bine plasată pentru îndeplinirea țintelor energetice asumate în cadrul Strategiei Europa 2020. Este vorba despre:

- reducerea emisiilor de CO₂ cu 20 la sută (ținta intermediară pentru România în 2013 este o reducere cu 21,05 la sută);
- atingerea unei ponderi de 24 la sută a resurselor regenerabile în consumul total de energie (în anul 2011, această pondere era deja de 19,4 la sută);
- reducerea consumului de energie cu 19 la sută (sau cu 10 milioane tone echivalent petrol).

În privința infrastructurii energetice, necesarul de investiții este foarte mare, iar fondurile cu această destinație alocate prin Bugetul UE sunt nu numai greu accesibile, ci și insuficiente. La nivel comunitar, numai pentru domeniul infrastructurii energetice ar fi necesare circa 1100 miliarde euro în perioada 2014-2020 (conform Working Paper SEC 2011 868 final), adică mai mult decât întregul buget al UE pe perioada respectivă! Dintre acestea, circa 400 miliarde euro ar fi necesare pentru rețele de distribuție, aproximativ 200 miliarde euro pentru rețele de transmisie și stocare, iar circa 500 miliarde euro pentru construirea de noi capacități de producție. Soluția așteptată de Comisia Europeană este ca sectorul privat să acopere circa 95 la sută din necesarul de finanțare, o ipoteză destul de optimistă în condițiile de criză actuale.

6.2. Perspectiva Connecting Europe Facility

Suma totală propusă de Comisie vizând infrastructura pentru exercițiul bugetar 2014-2020 este de 40 miliarde euro (în scădere cu circa 46 la sută față de exercițiul bugetar 2007-2013, când totalul finanțărilor pentru infrastructură se situează la 73,5 miliarde euro), din care: 9,1 miliarde euro pentru energie; 21,6 miliarde euro pentru transporturi și 9,1 miliarde euro pentru IT.

Conform comunicatului „A Budget for Europe 2020” Part I și Part II, au fost identificate următoarele rute prioritare pentru infrastructura energetică, interesante din perspectiva României:

- coridorul de electricitate (nr. 3) din Europa Centrală și de Sud-Est (Austria, Bulgaria, Cehia, Germania, Grecia, Italia, Polonia, România,

- Slovacia, Slovenia, Ungaria), cu accent pe creșterea capacității de transfer dintre România, Bulgaria și Grecia;
- coridorul de gaz (nr. 5) sudic (Austria, Bulgaria, Grecia, Italia, România, Ungaria), care ar transporta gaz din regiunea Mării Caspice și din Orientul Apropiat;
 - coridorul de gaz (nr. 7) Nord-Sud în Europa Centrală și de Sud-Est (Austria, Bulgaria, Cehia, Grecia, Polonia, România, Slovacia, Slovenia, Ungaria) cu accent pe fluxuri în ambele direcții între România și Ungaria.

6.3. Probleme identificate în cazul României

România a inclus în inițiativa Nord-Sud în domeniul energiei, agreată de Comisia Europeană, în luna noiembrie 2011, trei proiecte pe energie electrică (subsumate coridorului nr. 3) și șase proiecte pe gaze naturale (subsumate coridoarelor nr. 5 și 7). Urmează ca, dintre acestea, Comisia să le selecționeze pe cele mai viabile. Totuși, în cazul particular al României, există o serie de probleme care pot descalifica din start țara noastră, dacă nu sunt rezolvate din timp.

O primă problemă majoră constă în cerința ca toate investițiile în energie să fie acoperite prin prețul (tarifele) practicat(e) la energia electrică, respectiv la gaze naturale, condiție pe care România nu o îndeplinește. De altfel, nu numai Comisia Europeană, ci și Fondul Monetar Internațional solicită de mult timp guvernelor României să respecte un calendar de liberalizare a prețurilor la energie. Din punct de vedere economic, o asemenea cerință are deplină justificare, întrucât România nu poate face parte din rețelele energetice internaționale având prețuri ale energiei mult diferite de ale partenerilor săi. Din punct de vedere social, efectele unei liberalizări a prețurilor pot fi abordate printr-o mai bună țintire a subvențiilor pentru grupurile cele mai defavorizate, dar lăsând restul populației și al firmelor să plătească prețul pieței.

O a doua problemă majoră ar putea-o constitui, dacă este promulgată, o modificare recentă a alin. (2), punctul b) al art. 4 din Legea gazelor nr. 351/2004 conform căreia, pentru „asigurarea securității în aprovizionarea cu gaze naturale, gazele naturale din producția internă vor fi valorificate numai pe piața internă de gaze, cu excepția cazului în care producția de gaze naturale depășește consumul pentru o perioadă de minimum doi ani consecutiv”. Rezultatul modificării, dacă va fi promulgată, va fi acela că va interzice exportul de gaze naturale. Această prevedere legislativă are toate șansele de a fi privită de Comisia Europeană ca o măsură care contravine TFUE, respectiv principiului fundamental de asigurare a

liberei circulații a mărfurilor și, în lipsa corectării ei, poate servi ca temei pentru anularea alocării de fonduri pentru infrastructură energetică României. Totodată, această problemă constituie un argument în plus pentru liberalizarea prețului gazului natural autohton și pentru aducerea sa mai aproape de nivelurile practicate în Europa.

O a treia problemă majoră o constituie o posibilă nouă derogare de la prevederile Ordonanței de Guvern nr. 64/2001 privind repartizarea profitului la societățile naționale, companiile naționale și societățile comerciale cu capital integral de stat, așa cum a fost Ordonanța de Urgență nr. 55/2010, care a stabilit că, pentru exercițiul financiar al anului 2010, minimum 90% din profitul contabil rămas după deducerea impozitului pe profit se repartizează sub formă de vărsăminte la bugetul de stat sau dividende. Concret, prin această Ordonanță de Urgență s-a instituit obligația operatorilor naționali (TRANSELECTRICA, TRANSGAZ) să vireze la bugetul de stat 90% din profiturile anuale obținute (în loc de 50% cum era prevăzut în Ordonanța de Guvern nr. 64/2001), chiar dacă aceiași operatori naționali sunt presupuși să-și creeze fonduri de investiții necesare pentru a cofinanța proiecte de infrastructură foarte scumpe. Avem în vedere în special obligațiile rezultate din ratificarea de către România prin Legea nr. 57/2010 a Acordului dintre Austria, Bulgaria, Ungaria, România și Turcia privind Proiectul Nabucco. Conform acestui Acord, participanții la proiectul Nabucco, printre care și TRANSGAZ, trebuie să verse anual o sumă reprezentând contribuția lor la capitalul social al proiectului (200 milioane euro, din care 30% acoperit de operatorii naționali, iar 70% acoperit de BERD, BEI etc.). O prevedere similară cu cea din Ordonanța de Urgență nr. 55/2010 și pentru exercițiul financiar 2011 sau chiar și pentru cel al anului 2012 riscă să lipsească TRANSGAZ de o resursă necesară pentru achitarea cotei sale la acest proiect.

7. ABSORBȚIA DE FONDURI EUROPENE PENTRU CERCETARE ȘI INOVARE: PERSPECTIVA 2014-2020

7.1. Cadrul general și finanțarea cercetării

Suma totală propusă de Comisia Europeană (CE) pentru cercetare și inovare pentru perioada 2014-2020 (*Common Strategic Framework for Research and Innovation*) este de 80 de miliarde de euro, în creștere de la 59,3 miliarde euro în intervalul 2007-2013 (fără politica de coeziune).

Datele statistice îngrijorătoare pentru România sunt o expresie a subfinanțării cercetării de către bugetul de stat, dar și o reflectare a interesului scăzut arătat de mediul privat de afaceri pentru activitatea de cercetare și inovare. Evoluția numărului de salariați din activitatea de cercetare-dezvoltare din România arată o diminuare continuă a numărului de salariați din sectorul întreprinderi (ce poate fi asimilat, în linii mari, sectorului privat al economiei naționale) și din sectorul guvernamental, în paralel cu o creștere a numărului de salariați din sectorul învățământului superior.

Ținta stabilită de România pentru cheltuielile brute de cercetare și dezvoltare conform Strategiei Europa 2020 este de 2% din PIB, repartizată egal între sectorul guvernamental și cel privat. Datele statistice aferente anului 2010 arată că România a cheltuit 0,46% din PIB pentru cercetare (fondurile publice au avut o pondere de 0,25% din PIB, iar fondurile private și fondurile din străinătate au înregistrat o pondere de 0,21% din PIB). Efortul la orizontul anului 2020 este relativ egal – sectorul public trebuie să consemneze o creștere de patru ori a cheltuielilor de cercetare și dezvoltare ca pondere în PIB, în timp ce sectorul privat (incluzând aici și fondurile externe), o creștere de cinci ori.

7.2. Proiecte prioritare pentru România

7.2.1. ELI (Extreme Light Infrastructure)

Acesta este un proiect european care implică aproximativ 40 de instituții academice și de cercetare din 13 țări membre ale Uniunii Europene. Acesta este unic în lume datorită noutăților științifice și tehnologice, experimentelor la frontiera științei și aplicațiilor comerciale pe scară largă (medicină, mediu, energie). Proiectul va conduce la construirea celui mai puternic laser din lume. Primele trei locații ale proiectului care ar trebui să fie operaționale din 2015 sunt Măgurele (România), Praga (Cehia) și Szeged (Ungaria). A patra locație va fi aleasă în 2012 și ar putea primi finanțare din 2017. Strategiile de alianță a

României cu Cehia și Ungaria ar trebui explorate în cadrul negocierilor pentru bugetul UE din 2014-2020.

ELI corespunde în totalitate obiectivelor Strategiei Europa 2020 privind o creștere economică inteligentă, sustenabilă și inclusivă. Acesta va asigura o concentrare importantă de resurse financiare naționale și europene, atât publice, cât și private, cu efecte benefice asupra creșterii economice, ocupării și dezvoltării cercetării științifice. Campusul internațional va cuprinde 500 de locuri de cazare pentru doctoranzi și postdoctoranzi români și străini și 1.000 de locuri de cazare pentru cercetători români și străini. În final, ELI poate contribui la oprirea migrației cercetătorilor români către destinații din afara UE, cum ar fi Statele Unite ale Americii și Canada și atragerea de cercetători din alte țări din domenii precum fizică, tehnologia materialelor, biologie, chimie, medicină.

Bugetul ELI pentru 2012-2015 este de aproximativ 280 de milioane de euro, iar bugetul estimat pentru *cluster* este de un miliard de euro pentru 2011-2020, reprezentând fonduri structurale, investiții private și fonduri publice. Cofinanțarea din partea bugetului de stat este de 17%. Este foarte important ca proiectul să atragă și capital privat, dincolo de fondurile europene și de fondurile de la bugetul de stat. Estimările noastre arată că proiectul ELI poate genera aproximativ 800 de locuri de muncă pe an până în anul 2020, atât în faza inițială de proiectare și construcție, cât și în cea ulterioară, de exploatare științifică și comercială.

7.2.2. Centrul de cercetări interdisciplinare Delta Dunării

Proiectul este orientat pe două paliere:

- punerea în valoare din punct de vedere științific a ecosistemului Dunăre-Delta Dunării-Marea Neagră, cu tot ceea ce înseamnă cercetare de top în domeniul biologiei, fizicii, chimiei, protejării mediului;
- impulsivitatea din punct de vedere socioeconomic a zonelor adiacente, care au un nivel de dezvoltare economică sub media României.

Valoarea estimată a investiției este de aproximativ 100 de milioane de euro, care va fi acoperită din trei surse de finanțare:

- bugetul programului-cadru la nivelul UE;
- contribuția participanților, inclusiv contribuții în natură. Este extrem de importantă atragerea sectorului privat în acest proiect (inclusiv prin investiții de tipul *venture capital*), atât în faza de construcție, cât și în faza de operare și mentenanță: construcția facilităților pentru specialiștii care vor fi cazați într-o regiune izolată, în centrul Deltei Dunării, conectarea campusurilor la rețelele de apă, canalizare, gaze, internet,

- organizarea de curse regulate pe apă și pe șosea pentru transportul specialiștilor de la cel mai apropiat aeroport până în centrul Deltei etc.;
- bugetul național.

7.3. Posibile măsuri de stimulare a activităților de cercetare-dezvoltare

Codul fiscal conține măsuri pentru stimularea investițiilor private în cercetare-dezvoltare. Astfel, prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 200/2008 s-a introdus în Codul fiscal (art. 19.1) o deducere suplimentară de 20% a cheltuielilor eligibile pentru cercetare-dezvoltare (ceea ce înseamnă o reducere suplimentară cu până la 3,2 lei a impozitului pe profit pentru fiecare 100 de lei cheltuiți cu cercetarea-dezvoltarea). Codul fiscal permite, de asemenea, amortizarea accelerată și în cazul echipamentelor folosite la cercetare-dezvoltare.

Ținând cont de importanța implicării investitorilor privați în activitatea de cercetare-dezvoltare, ar putea fi luată în considerare chiar o creștere a procentului de deducere suplimentară.

Totodată, statul ar trebui să considere posibilitatea implicării, alături de sectorul privat, în susținerea unor companii și proiecte din domeniul cercetării-dezvoltării cu capacitate reală de a deveni un succes comercial:

1. Elaborarea unui top 50 proiecte de cercetare ale unor companii și oameni de știință din România care să fie ulterior dezvoltate în sistem de parteneriat public-privat. Statul ar trebui să furnizeze 75% din capital, iar partenerul privat, 25%. Juriul ar trebui să aibă în componență mai mulți membri din partea sectorului privat decât de la stat, având în vedere capacitatea superioară a mediului privat de a intui tendințele de dezvoltare a afacerilor în viitor și de a pune în practică o idee valoroasă din punct de vedere științific, dar care mai are încă un drum de parcurs pentru a deveni valoroasă și din punct de vedere comercial. Diverse scenarii analizate arată că efortul statului ar putea fi situat în jurul sumei de 25 de milioane de euro pentru toate cele 50 de proiecte, respectiv o medie de 500.000 de euro/proiect;
2. Listarea pe Bursa de Valori București a zece *start-up*-uri românești din domeniul cercetării, care ar urma să beneficieze de un aport de 10% al statului la capital, urmând ca restul de 90% să fie atras prin bursă. Un element esențial este ca cel puțin una dintre aceste companii (cea care va înregistra cel mai mare succes comercial într-un interval de timp de la lansare) să fie promovată ulterior prin acțiuni de marketing agresiv,

care să arate succesul metodei. Ulterior, pe baza principiului bunelor practici, exemplul ar urma să fie adoptat pe scară largă.

Este aproape o certitudine că, fără intervenția statului în dezvoltarea cercetării, proiectele valoroase care există în prezent în România vor fi cumpărate de investitori străini sau vor fi abandonate la stadiul de proiect, fără a avea vreodată șansa de a fi transpuse într-un succes comercial. Posibilele finanțări private prin intermediul creditelor bancare vor fi limitate în următorii ani, din cauza noului cadru internațional, mult mai restrictiv, care va pune presiune pe capitalul bancar și pe calitatea activelor (Basel III, testele de stres derulate de European Banking Authority, Dodd-Frank Wall Street Reform). Totodată, dezvoltarea cercetării prin intermediul unor investiții de tipul *venture capital* va fi supusă unor restricții severe din partea investitorilor privați care analizează, de regulă, câteva zeci de proiecte înainte de a selecta unul singur.