



Institutul European din România

**STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI
(SPOS 2009)**

SINTEZE

– Studii de strategie și politici (SPOS 2009) –

ISSN 1843-1372

© INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA, 2010

Bd. Regina Elisabeta 7-9 București, sector 3, România

Telefon: (4021) 314 26 96; Fax: (4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro; Website: www.ier.ro

DTP: Monica Alexandra Dumitrescu

Print: Alpha Media Print, www.amprint.ro

București, Splaiul Unirii nr. 313

Cuvânt înainte

Programul de cercetare-dezvoltare destinat studiilor de strategie și politici (Strategy and Policy Studies – SPOS), lansat de Institutul European din România în 2006 pentru sprijinirea României în exercitarea atribuțiilor sale de stat membru al UE, a fost continuat în anul 2009 printr-o nouă serie de studii.

Temele abordate au răspuns unor cerințe diverse, de mare actualitate din perspectiva evoluțiilor economiei și societății românești, fiind rezultatul unui proces de consultare, atât a documentelor programatice naționale și europene, cât și a nevoilor instituționale așa cum sunt ele percepute de reprezentanții administrației centrale prezenți la reuniunile de coordonare ale afacerilor europene.

Studiile furnizează elemente de fundamentare ale principalelor direcții de acțiune în vederea aducerii la îndeplinire a unor măsuri adoptate pe plan european (*Finanțe publice - Introducerea unui cadru fiscal-bugetar pe termen mediu; Viitorul resurselor proprii ale Comunităților Europene, prin prisma implicațiilor asupra contribuției României la bugetul UE și Impactul implementării pachetului energie-schimbări climatice asupra economiei românești*), precum și perspective ale politicilor românești de promovare a unor măsuri de reformă națională în context european (*Flexicuritatea și dialogul social în România – perspective privind implementarea principiilor flexicurității în întreprinderile românești, respectiv Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor*).

Sperăm ca demersul nostru să reprezinte o contribuție reală la fundamentarea documentelor programatice menite să ghideze evoluția României în calitate de stat membru al Uniunii Europene.

Gabriela Drăgan

Director general al Institutului European din România

CUPRINS

Studiul nr. 1 Finanțe publice: introducerea unui cadru fiscal - bugetar pe termen mediu	7
Studiul nr. 2 Viitorul resurselor proprii ale Comunităților Europene, prin prisma implicațiilor asupra contribuției României la bugetul UE	17
Studiul nr. 3 Flexicuritatea și dialogul social în România – perspective privind implementarea principiilor flexicurității în întreprinderile românești	29
Studiul nr. 4 Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor	39
Studiul nr. 5 Impactul implementării pachetului energie-schimbări climatice asupra economiei românești	57

Studiul nr. 1

FINANȚE PUBLICE: INTRODUCEREA UNUI CADRU FISCAL - BUGETAR PE TERMEN MEDIU

*Autori**: Prof. univ. dr. **Moisă ALTĂR** (coordonator)
Prof. univ. dr. **Lucian Liviu ALBU**
Conf. univ. dr. **Ciprian NECULA**
Lector univ. drd. **Gabriel BOBEICĂ**

Actuala criză economico-financiară a atras atenția atât la nivel european cât și în plan național asupra necesității de a spori calitatea finanțelor publice, având în vedere faptul că finanțele publice reprezintă un vector menit să asigure redresarea economică și relansarea creșterii. Un factor esențial pentru asigurarea unei eficiențe sporite a politicilor fiscal-bugetare e reprezentat de creșterea continuă a calității finanțelor publice.

Studiul „Finanțe publice: introducerea unui cadru fiscal - bugetar pe termen mediu” abordează aceste aspecte din perspectiva necesității adaptării sistemului fiscal-bugetar la contextul actualei crize economice și financiare. Lucrarea de față face o serie de recomandări cu privire la măsurile care trebuie adoptate în perioada următoare. Politica fiscal-bugetară a României trebuie să se bazeze pe respectarea principiului transparenței, a principiului responsabilității, a principiului eficienței și să asigure stabilitatea poziției fiscale a țării. În același timp, politica fiscal-bugetară trebuie să asigure echitatea socială, respectiv maximizarea eficienței sociale a resurselor bugetare utilizate.

În vederea creșterii calității guvernării fiscale, se impune adoptarea de urgență a unor măsuri instituționale și legislative, cum ar fi: o nouă lege a responsabilității fiscale, elaborarea unei strategii fiscale pe termen lung, trecerea la o programare bugetară

* **Moisă ALTĂR**, profesor universitar, cu experiență în realizarea de proiecte internaționale și în cadrul participării la elaborarea modelului RQM (Romanian Quarterly Model), utilizat de Ministerul Finanțelor în analiza deciziilor fiscal-bugetare.

Lucian Liviu ALBU, profesor universitar și director al Institutului de Prognoză Economică, având o experiență vastă în domeniul cercetării în numeroase proiecte de macroeconomie și prognoză economică, desfășurate la nivel național și internațional.

Ciprian NECULA, Conf. univ. dr. la Academia de Studii Economice București, Catedra de Monedă, cu experiență în cadrul a numeroase proiecte de cercetare în domeniul politicii fiscale și al prognozei macroeconomice și autor de publicații de specialitate.

Gabriel BOBEICĂ, Lector univ. drd. la Academia de Studii Economice București, participant la numeroase proiecte de cercetare ca membru în colectivul de cercetare și autor al unor publicații de specialitate în domeniul politicii monetare și al modelelor econometrice.

multi-anuală prin implementarea unui cadru bugetar pe termen mediu, introducerea unor reguli fiscale stricte, înființarea unui consiliu fiscal independent, etc.

Temele tratate de studiu pot fi rezumate sub forma unor întrebări fundamentale, care sunt abordate în cadrul analizei, cum ar fi:

1. Ce elemente sunt importante în asigurarea calității finanțelor publice?

În cuantificarea calității finanțelor publice se ține seama de următoarele elemente principale:

- mărimea sectorului public
- nivelul și sustenabilitatea poziției fiscale
- structura și eficiența cheltuielilor publice
- structura și eficiența sistemului veniturilor bugetare
- guvernanta finanțelor publice

Pentru cuantificarea nivelului fiecăruia dintre cele cinci elemente constitutive pentru conceptul de calitate a finanțelor publice, experții Comisiei Europene au selectat dintr-un număr de 400 potențiali indicatori, 66 de variabile semnificative. Selecția s-a făcut utilizând o serie de teste statistice și econometrice.

În iulie 2009, membrii Grupului de lucru privind calitatea Finanțelor Publice au publicat o serie de rezultate privind mărimea indicatorilor de eficiență și clasificarea pe baza acestora a statelor membre UE. O atenție deosebită merită acordată indicatorului de guvernanta publică, care include la rândul său trei variabile. Acestea vizează existența și calitatea unui cadru bugetar pe termen mediu (CBTM); regulile de politică bugetară și fiscală utilizate pe plan național și existența unui consiliu fiscal independent reglementat printr-o lege adaptată de Parlament.

2. De ce factori depinde sustenabilitatea politicii fiscale?

Conceptul de sustenabilitate se referă la implicațiile viitoare ale politicilor fiscale curente, mai precis, la oportunitatea ca Guvernul să promoveze în continuare actualele politici fără a periclita solvabilitatea bugetară. Evoluția ponderii datoriei publice în PIB este elementul cheie al sustenabilității politicii fiscale. Astfel, politica fiscală se consideră a fi sustenabilă atunci când ponderea datoriei publice în PIB este finită și piețele financiare sunt dispuse să absoarbă nivelul datoriei contractate de către Guvern. Sectorul public este solvabil atunci când valoarea actualizată a surplusurilor primare viitoare este egală cu valoarea curentă a datoriei publice.

Aceasta implică o valoare nulă pentru datoria publică pe termen lung. Sau, echivalent, sectorul public nu poate fi un debitor net în termeni de valoare actualizată. Aceasta reprezintă o condiție strictă pentru solvabilitate, care impune ca la un anumit moment în viitor balanța primară să devină pozitivă.

3. De ce sunt importante regulile fiscale?

Atractivitatea regulilor fiscale ca modalitate de a limita derapajele guvernelor în ceea ce privește cheltuielile și deficitul bugetare se datorează aparentei simplități a unui cadru fiscal

bazat pe reguli. O dată ce regula fiscală este adoptată, performanța guvernului în respectarea acesteia este relativ ușor de evaluat. Nu se poate stabili, însă, fără echivoc eficacitatea unei reguli fiscale. Aceasta în principal deoarece variabilele fiscale reacționează nu numai la măsurile de politică macroeconomică, ci, mai ales, la evoluțiile variabilelor macroeconomice: PIB, rata ocupării, rata inflației etc. Astfel, aparenta conformare la o regulă poate să fie, în realitate, rezultatul unor condiții economice favorabile.

Argumentele în favoarea constrângerii gradului de discreție al politicii fiscale se bazează pe trei tipuri de efecte adverse ale politicii guvernamentale: (a) deficite excesive; (b) creșterea continuă a variabilității și (c) prociclicitatea politicii fiscale. Beneficiile stabilirii restricțiilor asupra comportamentului politicii fiscale evoluează în jurul a două teme majore: disciplină fiscală și coordonarea dintre politica monetară și cea fiscală.

Deficitele excesive. Creșterea datoriei publice în multe țări industrializate după anii '70 a adus în atenție orientarea guvernelor către deficitele sporite și îndatorarea excesivă. Datoria publică se acumulează tranzitoriu deoarece guvernele nu internalizează costul datoriei adiționale și amână ajustările fiscale care ar trebui să urmeze unei evoluții ciclice. Răspunsul politicii fiscale la fluctuațiile economice trebuie să fie contraciclic: excedent bugetar în perioadele de expansiune și deficit bugetar în cele de recesiune. De multe ori, însă, politica fiscală este prociclică, în perioadele de expansiune economică cheltuielile crescând mai mult

decât veniturile. Deoarece elasticitatea cheltuielilor bugetare în raport cu modificarea PIB este inferioară celei a veniturilor, creșterea cheltuielilor din perioadele de expansiune economică va conduce, în perioadele de recesiune, la deficite excesive.

Un argument în plus pentru limitare discreției fiscale prin introducerea unui cadru bazat pe reguli este necesitatea coordonării politicii fiscale cu cea monetară. Dacă obiectivele de politică macroeconomică sunt diferite (de exemplu: banca centrală este preocupată de rata inflației, în timp ce autoritatea fiscală dorește un nivel al producției superior celui potențial), competiția dintre autoritatea fiscală și cea monetară conduce la niveluri de echilibru pentru inflație și producția agregată diferite de cele optime.

În sens larg, regulile fiscale se referă la totalitatea elementelor legislative și procedurale pe baza cărora se fundamentează politica bugetară. Într-un sens mai restrâns, regulile fiscale stabilesc obiective sau plafoane numerice pentru agregatele bugetare: venituri, cheltuieli, deficit bugetar, deficit bugetar ajustat ciclic, datorie publică etc. Kopits și Symansky (1998) înțeleg prin regulile fiscale constrângerile permanente asupra politicii fiscale, exprimate în termenii unui indicator sintetic al performanței fiscale. După cum remarcă Ayuso-i-Casals et al. (2007), această definiție exclude obiectivele fiscale revizibile periodic, incluse în majoritatea cadrelor bugetare pe termen mediu (CBTM) care funcționează în țările europene.

Setul de reguli fiscale aplicate în practica economică este destul de vast, diferențele dintre acestea manifestându-se sub trei aspecte: agregatul fiscal țintit, gradul de acoperire și designul instituțional. Reguliile fiscale care au drept obiectiv principal consolidarea disciplinei fiscale stabilesc limite pentru deficitul bugetar sau pentru datoria publică. Reguliile care au ca obiect cheltuielile sau veniturile urmăresc reechilibrarea structurii bugetului, stăvilirea creșterii necontrolate a unor categorii de cheltuieli etc. Reguliile fiscale pot acoperi întreg sectorul guvernamental, sau o componentă a acestuia, cum ar fi cea a asigurărilor sociale. Un sondaj realizat în 2006 de către Grupul de lucru asupra calității Finanțelor Publice (*Working Group on the Quality of Public Finances – WGQPF*) din Cadrul Comisiei Europene a arătat că aprox. 2/5 dintre regulile fiscale în vigoare în țările membre ale Uniunii Europene se referă la deficitul bugetar, 1/4 la datoria publică, 1/4 la cheltuielile guvernamentale și 1/10 la veniturile bugetare. În cadrul aceluiași sondaj s-a observat că cele mai multe dintre regulile referitoare la deficitul bugetar și la datoria publică se aplică asupra bugetelor regionale și locale, în timp ce majoritatea regulilor privitoare la cheltuieli au ca obiect guvernele centrale și sectorul protecției sociale. Două treimi dintre regulile referitoare la cheltuieli definesc plafoane pentru nivelul sau ratele de creștere ale acestora în termeni nominali, restul de o treime fiind definite în termeni reali sau ca procent în PIB.

Reguliile fiscale funcționează la nivel național, dar și supra-național. Reguliile fiscale pentru țările membre ale Uniunii

Europene sunt definite la nivel supra-național prin Pactul de Stabilitate și Creștere. O regulă fiscală eficientă trebuie să fie bine-proiectată (definită clar, simplă, transparentă, consistentă și flexibilă), să permită implementarea efectivă (prin înglobarea mecanismelor de respectare ex ante și ex post și a posibilităților de monitorizare eficientă) și să fie aplicabilă (în ceea ce privește decizia, amendarea și sancțiunile).

Criteriile menționate anterior au fost dezvoltate pentru a evalua calitatea regulilor fiscale interne, la nivel național. Pentru a fi aplicabile la nivel supra-național, modul de proiectare și implementare a acestora trebuie modificat în ceea ce privește cel puțin două privințe:

- respectarea suveranității naționale și a subsidiarității. Reguliile fiscale trebuie să fie cât mai neutre în raport cu preferințele sociale ale țărilor, eterogene la nivelul EU. Aceasta împiedică adoptarea regulilor care – explicit sau implicit – includ referiri la rolul și mărimea sectorului public în economie;
- realizarea de compromisuri între diversele criterii, cum ar fi simplitate și flexibilitate, simplitate și adecvare, flexibilitate și aplicabilitate.

O regulă fiscală eficientă trebuie să ia în considerare deficitul ex post și nu ex ante; să nu se poată suspenda temporar sau abroga prin majoritatea simplă a legislativului; să fie impusă de către o *autoritate transparentă, independentă politic și nepartizană*; trebuie să ofere acces liber la informații tuturor părților potențial afectate pentru a indica nerespectarea regulilor fiscale; iar

în cazul încălcării trebuie să prevadă sancțiuni substanțiale.

4. Care este rolul mecanismului stabilizării automate în cadrul sistemului fiscal – bugetar?

Setul de reguli fiscale la nivelul Uniunii Monetare Europene (UME) se bazează pe funcționarea stabilizatorilor automați (respectiv modificări cu caracter ciclic ale veniturilor și cheltuielilor publice) ca instrument principal al stabilizării fiscale. O dată ce țările membre au atins pozițiile fiscale pe termen mediu, definite conform Pactului de Stabilitate și Creștere. Regulele de politică fiscală bazate pe funcționarea stabilizatorilor automați prezintă o serie de avantaje evidente. Veniturile și cheltuielile publice conjuncturale cum ar fi cheltuielile cu ajutorul de șomaj amortizează fluctuațiile economice fără întârzieri în obținerea informațiilor și în implementare. Mai mult, impactul stabilizatorilor automați este de scurtă durată, iar dacă aceștia operează simetric pe durata ciclului economic nu contribuie la deteriorarea poziției bugetare structurale.

Utilizarea stabilizatorilor automați ca regulă, respectiv a măsurilor discreționare ca excepție generează întrebări privind stabilizarea automată. În acest sens, este interesant de văzut dacă este suficientă magnitudinea actuală a stabilizatorilor automați? Presupunând că politica monetară este optimă, este suficientă acțiunea stabilizatorilor automați pentru a aduce fiscalitatea la un nivel optim, atât la nivel național cât și în zona Euro? Stabilizatorii automați acționează întotdeauna în direcția stabilizării?

Filozofia care stă la baza Pactului de Stabilitate și Creștere este aceea a armonizării taxelor: statele membre ale UE, după atingerea obiectivelor pe termen mediu, trebuie să lase stabilizatorii automați să funcționeze în mod liber. Aceștia reprezintă mijloacele naturale de reducere a variațiilor în activitatea economică. Având în vedere argumente precum problemele de sincronizare, ireversibilitate și incertitudinea modelelor, utilizarea măsurilor discreționare de politică fiscală în scopul stabilizării trebuie să se limiteze la situații excepționale: recesiuni accentuate, risc ridicat al supraîncălzirii economiei sau accelerarea inflației. Nereușitele politicii economice sporesc, de obicei, fluctuațiile economice. Politica fiscală discreționară trebuie să se utilizeze foarte rar pentru stabilizare, fiind imposibil să se elimine deciziile eronate și lipsa de sincronizare. Aceasta se datorează, în general, întârzierilor în luarea deciziilor și a gradului mare de incertitudine în ceea ce privește șocurile care afectează economia. Mecanismele de transmisie (atât pe partea cererii, cât și a ofertei) trebuie considerate cu mare atenție chiar și în cazurile excepționale în care se are în vedere utilizarea politicii discreționare. Faptul că politica fiscală acționează atât prin canale ale cererii agregate, cât și prin cele ale ofertei agregate are un rol important asupra eficienței cu care se răspunde diferitelor șocuri. Această afirmație este valabilă atât pentru stabilizatorii automați, cât și pentru politica discreționară.

5. De ce este important Pactul de Stabilitate și Creștere în sistemul fiscal european?

Pactul de Stabilitate și Creștere are o componentă preventivă și una corectivă. Aspectul preventiv al PSC privește stabilirea și realizarea corespunzătoare a obiectivelor bugetare pe termen mediu. În esență, latura preventivă a PSC constă în realizarea unei politici fiscale cât mai aproape de optim, care să garanteze stabilitatea, dar să ofere, în același timp, suficient spațiu de manevră stabilizatorilor automați. Componenta corectivă constă în reguli simple, care să conducă la un minim de disciplină fiscală și la ancorarea anticipărilor.

Din punct de vedere formal, Pactul de Stabilitate și Creștere se bazează pe:

- *angajamentul politic* al tuturor părților implicate (Comisie, state membre, Consiliu) de a implementa pe deplin și din timp procesul de supraveghere bugetară;

- *elemente de ordin preventiv*, prin intermediul cărora se asigură supravegherea permanentă a deficitelor bugetare în scopul evitării depășirii valorii de referință de 3%. În acest scop, a fost adoptată reglementarea Consiliului 1466/97 pentru consolidarea supravegherii multilaterale a pozițiilor bugetare și coordonarea politicilor economice. Această reglementare prevede prezentarea de către toate statele membre a programelor de convergență și stabilitate care sunt examinate de Consiliu. Consiliul trebuie să emită un semnal de avertizare timpurie (en. *early warning signal*) cu scopul prevenirii apariției unui deficit excesiv;

- *elemente de ordin punitiv* care permit, în eventualitatea nerespectării criteriului de 3%, să se solicite statelor membre să ia măsuri corective și, dacă este cazul, să se impună sancțiuni.

Fiecare stat membru trebuie să înainteze Consiliului ECOFIN și Comisiei informațiile necesare în scopul realizării supravegherii multilaterale la intervale de timp regulate sub forma programelor de stabilitate, care trebuie să includă: *obiectivul pe termen mediu* al poziției bugetare aproape de echilibru sau în surplus, principalele ipoteze cu privire la evoluțiile economice anticipate și variabilele economice importante, *descrierea măsurilor de politică bugetară și economică* ce urmează a fi luate sau propuse a fi luate în scopul atingerii obiectivelor programului de stabilitate și *o analiză asupra modului în care principalele ipoteze economice afectează poziția bugetară și a datoriei publice*. Statele membre ale Uniunii Europene, dar care sunt în afara uniunii monetare trebuie să trimită programe de convergență care au un conținut similar cu programele de stabilitate. Informațiile cu privire la traiectoria nivelului surplusului/ deficitului guvernamental, a datoriei publice și a principalelor ipoteze economice utilizate sunt furnizate anual și cuprind elemente privind situația din anul curent, cel precedent, dar și cel puțin din următorii trei ani.

Implementarea PSC a fost marcată de o serie de dificultăți, care au condus, în cele din urmă, la revizuirea acestuia în anul 2005:

- gradul de asumare politică a Pactului din partea statelor membre a scăzut, existând în unele țări o contradicție evidentă între angajamentele bugetare și acțiunile concrete realizate pentru atingerea țintelor;
- a fost relativ dificil să se stabilească obiective bugetare clare și verificabile care să ia în considerare condițiile economice implicite;
- au existat țări membre care nu au pus în practică politici bugetare sănătoase în perioadele de creștere economică susținută, ceea ce a condus la deteriorarea deficitelor structurale și la reducerea spațiului de funcționare în mod simetric a stabilizatorilor automați în perioada de încetinire economică ce a urmat;
- mecanismele și procedurile PSC au funcționat necorespunzător în anumite momente critice.

În urma dificultăților în implementare, Pactul de Stabilitate și Creștere a suferit reforme în patru direcții: (a) o mai mare concentrare asupra datoriei publice și a sustenabilității acesteia; (b) redefinirea obiectivele pe termen mediu specifice fiecărei țări; (c) luarea în considerare a mai multor factori și circumstanțe și (d) acțiunile preventive timpurii. Cum unele dintre cele mai vehemente critici aduse Pactului vizau lipsa de argumente economice în sprijinul regulilor fiscale adoptate și implementate, noul Pact reformat oferă o atenție sporită circumstanțelor economice naționale atât în dimensiunea sa preventivă cât și în cea corectivă, punitivă. Principalele modificări aduse Pactului de Stabilitate și

Creștere sunt sintetizate în Tabelul 2.5.2. din lucrare.

În ceea ce privește dimensiunea preventivă, obiectivul bugetar pe termen mediu se stabilește în funcție de situația economică și fiscală concretă a fiecărui stat membru. Astfel, ponderea curentă a datoriei publice în PIB, rata de creștere a PIB potențial și sustenabilitatea finanțelor publice se vor analiza pentru fiecare economie în parte. Li se va permite astfel țărilor caracterizate printr-o pondere redusă a datoriei publice în PIB și printr-o rată ridicată de creștere a PIB potențial să aibă deficite structurale reduse.

Conform PSC revizuit, obiectivul pe termen mediu trebuie să urmărească trei scopuri (Comisia Europeană, 2006):

- să ofere o marjă de siguranță pentru respectarea limitei de 3% din PIB a deficitului bugetar;
- să asigure evoluția rapidă către o situație sustenabilă;
- luând în considerare primele două scopuri, să lase suficient spațiu de manevră unor eventuale măsuri de politică bugetară, ținând cont, de exemplu, de necesitățile legate de investițiile publice.

De asemenea, Pactul revizuit permite și diferențierea proceselor de ajustare ale diferitelor țări către obiectivul pe termen mediu. În ceea ce privește dimensiunea corectivă, noul Pact modifică chiar și cu mai puțină strictețe condițiile în care depășirea plafonului de 3% din PIB se poate considera excepțională. Procedura de deficit excesiv nu mai este liniară și există posibilitatea repetării anumitor pași în situația unor evoluții economice

adverse. Modul de funcționare a PSC prezintă un interes sporit pentru situația fiscală actuală și viitoare a României.

6. Ce sunt procedurile de deficit excesiv și care sunt implicațiile acestora?

Articolul 104 din Tratatul CE prevede că statele membre trebuie să evite deficitele bugetare excesive, definite prin utilizarea ca limită a valorii de referință de 3% și prevede procedura care urmează să fie adoptată la nivelul Uniunii pentru identificarea și evaluarea deficitelor excesive, inclusiv în ceea ce privește posibilitatea aplicării de sancțiuni financiare. Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC) detaliază procedura de deficit excesiv, prevăzând calendarul și termene-limită în interiorul cărora Consiliul ECOFIN trebuie să decidă asupra existenței procedurii de deficit excesiv, plecând de la rapoartele pregătite de Comisie și de la opiniile elaborate de Comitetul Economic și Financiar. În cazul existenței deficitului excesiv, Consiliul, la propunerea Comisiei, face recomandări pentru statul membru vizat și stabilește un termen limită pentru adoptarea de măsuri concrete în vederea eliminării deficitului excesiv.

Tratatul prevede, de asemenea, posibilitatea aplicării de sancțiuni țării care nu corectează deficitul bugetar excesiv. Sancțiunile constau, într-o primă etapă, în depunerea unui depozit nepurtător de dobândă la Comisia Europeană cu o componentă fixă egală cu 0,2% din PIB și o componentă variabilă calculată în funcție de mărimea deficitului. Mărimea

acestui depozit nu poate depăși totuși limita de 0,5% din PIB. Acest depozit se transformă efectiv în amendă, dacă procedura de deficit excesiv nu a fost corectată în termen de doi ani.

7. Cum se poate caracteriza atitudinea politicii fiscale în România?

Conform ultimei variante a Programului de Convergență (Guvernul României, 2009) strategia bugetară a României pe termen mediu este construită astfel încât deficitul bugetar structural să fie în 2012 egal cu 0,9% din PIB. Atingerea obiectivului pe termen mediu urmează să se realizeze prin adoptarea unei politici fiscale restrictivă, justificată atât prin lipsa spațiului de manevră în domeniul fiscal, dar și prin necesitatea corectării unor dezechilibre macroeconomice.

În decursul perioadei 2005-2008, caracterizată prin expansiunea cererii, atitudinea de politică fiscală în România a fost mai degrabă pro- decât contraciclică. Oportunitățile oferite de nivelul PIB peste potențial nu au fost exploatate de către autoritatea fiscală pentru a reduce, prin consolidarea cheltuielilor, deficitul structural.

Atitudinea pro-ciclică a politicii fiscale a fost recunoscută și de către BNR ca un risc major la adresa procesului de dezinflație (a se vedea Raportul asupra inflației al BNR din august 2007) și a stat la baza recomandărilor Comisiei Europene (Comisia Europeană, 2007, 2008a, 2008b) în direcția unei politici contraciclice.

8. De ce este necesară coordonarea politicii monetare cu politica fiscală?

Comportamentul autorității fiscale poate afecta capacitatea autorității monetare de a-și atinge ținta de inflație. Spre deosebire, însă, de interacțiunile cauzate de restricția intertemporală de buget, interacțiunile strategice dintre autoritățile monetară și fiscală sunt consecința diferențelor dintre modurile în care cele două autorități își definesc obiectivele. Funcțiile de pierdere corespunzătoare pot diferi prin variabilele pe care le includ, prin valorile obiectivelor pentru aceste variabile sau prin ponderile acordate acestor obiective.

Politicile monetară și fiscală sunt instrumente fundamentale pentru atenuarea ciclurilor economice. Într-o uniune monetară politica monetară este centralizată, în timp ce politicile fiscale sunt independente, realizându-se la nivel național. Această asimetrie în delegarea politicilor între autoritățile naționale și supranaționale, combinată cu interacțiunile naturale care există între politicile monetare și fiscale ridică probleme practice de implementare a politicii fiscale în acest cadru.

Uniunea Monetară Europeană (UME) este o zonă monetară în care statele suverane au în mare măsură autonomie fiscală, dar în care politica monetară este gestionată de o autoritate monetară unică. UME este construită pe fundamentul disciplinei fiscale. Autonomia bugetară a statelor membre UME este subiectul a numeroase reglementări ale Tratatului de la Maastricht și ale PSC. Tratatul stabilește norme referitoare la deficitul bugetar și la datoria publică pentru aderarea la moneda

unică. În timp ce prescrierile numerice ale Tratatului constituie un dispozitiv de selecție pentru membrii zonei euro, scopul Pactului de Stabilitate și Creștere este să asigure disciplina fiscală la nivelul Uniunii Monetare Europene.

9. Care au fost efectele politicii fiscal - bugetare din anul 2008 pentru anul 2009?

Efecte externe

- Depășirea plafonului de 3% din PIB pentru deficitul bugetar admis conform Pactului de stabilitate și creștere, ceea ce pune România în situația de a i se aplica procedura de deficit excesiv;
- Reducerea ratingului suveran de către agențiile internaționale de rating sub categoria de grad investițional (minim BBB-) cu consecințe negative asupra costurilor aferente finanțării externe la nivel guvernamental.
- Lipsa de predictibilitate a politicii fiscal-bugetare și derapajul bugetar major de la sfârșitul anului trecut au condus la erodarea încrederii investitorilor străini în perspectivele economiei românești. În ultima parte a anului trecut, fluxul de investiții străine a scăzut de la 963 milioane euro în octombrie la mai puțin de 400 milioane euro în decembrie

Efecte interne

- Obligații neonorate ale administrației centrale și locale către agenții economici de 7,7 miliarde lei, echivalentul a 2,1 miliarde euro (1,5% din PIB) care au

condus la o restrângere artificială a volumului de activitate, îndeosebi, în ramura construcții. Aceasta este una din cauzele pentru care, spre exemplu, lucrările de construcții s-au majorat în noiembrie doar cu 13,4%;

- Creșterea cu 16,4 miliarde lei a datoriei publice guvernamentale la 30 noiembrie 2008 față de sfârșitul anului 2007 ca urmare a finanțării unui deficit bugetar mult mai mare decât cel estimat, în condițiile turbulențelor

de pe piețele financiare internaționale, restrângerii lichidității la nivel global și creșterii randamentelor obținute la emisiunile de titluri de stat în lei

- Necesitatea ajustării cheltuielilor publice și a deficitului bugetar în condițiile unui mediu economic dificil
- Lipsa de absorbție a fondurilor europene. Spre exemplu, neefectuarea plăților în agricultură din avansul primit de la UE a făcut ca o suprafață importantă să nu fie cultivată.

Studiul nr. 2

VIITORUL RESURSELOR PROPRII ALE COMUNITĂȚILOR EUROPENE, PRIN PRISMA IMPLICAȚIILOR ASUPRA CONTRIBUȚIEI ROMÂNIEI LA BUGETUL UE

Autori:* **Napoleon POP** (coordonator)
Niculae DONE
Mihai DIMITRIU

Acest studiu, dedicat reformării bugetului Uniunii Europene este de sine stătător, nu este un follow-up la eventuale studii anterioare, deși autorii s-au inspirat din demersuri de cercetare similare, și nu continuă o eventuală serie de analize din domeniu pentru a da o secvențialitate unei preocupări care, prin documentarea făcută, se pare că a devenit debordantă la nivelul Uniunii Europene. Conform obiectivelor fixate și termenilor de referință ale acestui studiu - care nu poate fi considerat decât unul de etapă, autorii și-au propus să formuleze repere de sprijin a judecăților care trebuie să fundamenteze poziția națională în procesul de reformare a bugetului Uniunii Europene (BUE), proces care va avea efecte implicite asupra mecanismului viitor de construire a perspectivei financiare a UE.

Bugetul comunitar, prin valențele sale de forță financiară în promovarea politicilor comunitare la care contribuie și de care beneficiază România ca Stat Membru, este unul dintre principalele instrumente de promovare a interesului național. Credem că este o obligație a autorităților naționale de a fi vocale prin inițiativă, poziție, contribuție și consens, în eforturile de a valorifica oportunitatea și provocarea procesului de reformă a BUE.

*Urmărind scopurile practice de a furniza elementele necesare pentru Grupul de lucru inter-instituțional constituit pentru formularea poziției României în contextul reformei BUE (GII), de la bun început trebuie să insistăm pe liniile de forță ale exercițiului de reformare a bugetului de comunitar, desprinse din sinteza consultărilor publice. Astfel, adaptarea bugetului Uniunii la o lume în schimbare rapidă are ca **singură opțiune validă reforma** acestuia, iar în favoarea acestui demers s-au exprimat aproape toți contributorii.*

* **Napoleon POP** este director al Centrului de Cercetări Financiare și Monetare "Victor Slăvescu" și membru al Consiliului de Administrație al BNR.

Niculae DONE este consultant în cadrul KPMG, având o experiență bogată pe probleme de fiscalitate, inclusiv în cadrul Ministerului Finanțelor Publice din România.

Mihai DIMITRIU este director adjunct al Centrului de Cercetări Financiare și Monetare "Victor Slăvescu" și autor a numeroase lucrări privind politica financiar- monetară.

Obiectivele politicilor comune au nevoie continuă și în creștere de resurse financiare. Acestea sunt considerabile, însumând peste 100 miliarde de euro în valoare absolută, dar numai cca. 2,5% din cheltuielile publice cumulate ale Statelor Membre sau ceva peste 1% din PIB UE total. Reformarea bugetului comunitar trebuie deschisă oricăror idei noi care **focalizează cheltuielile pe provocările viitoare și nu pe frustrările trecutului**. Acest lucru înseamnă acceptarea **modificării centrului de greutate a execuției bugetului** - lucru în desfășurare - pe noile priorități semnalate deja de statele membre și care converg spre aspectele de competitivitate, mediu și energie. Așezarea Uniunii în noul format - 27 de membri - care determină configurarea noului cadru financiar multianual, reclamă criterii de performanță a funcționării actualului sistem de resurse proprii ale **bugetului, mai echilibrate și mai transparente**, cu eliminarea sistemului de corecție, ascunzând un hățiș de negocieri care nu-și mai au justificare la nivelul Uniunii. Dinamismul timpurilor reclamă și revederea raportului **stabilitate versus flexibilitate operațională mai mare** în execuția bugetului, respectiv depășirea rigidității capitolului de cheltuieli, prin care să se reducă diferențele dintre alocările angajate și cele de plătit.

1. Ce urmărește și ce implicații are reformarea bugetului Uniunii Europene?

Punctul inițial al reformei BUE este legat de începutul cadrului financiar multianual 2007-2013 (în decembrie 2005, cu prelungirile până la mijlocul anului 2006), când Consiliul European, de la nivelul șefilor de stat și guvern, a invitat Comisia Europeană să facă o evaluare sub multiple aspecte a veniturilor și cheltuielilor bugetului comunitar. Rezultatele acestei evaluări au fost diseminate în anii 2008-2009.

Comisia Europeană a lansat o consultare publică a tuturor celor interesați, la nivel local, regional și național. Contribuțiile acestora urmează să ajute Comisia în elaborarea unei „Cărți Albe” privind reforma BUE, ce urmează să devină obiect al dezbaterilor statelor membre.

Obiectivul reformării BUE este circumscris necesității **dezvoltării unei viziuni strategice de maximizare a valorii adăugate** pe care o poate genera execuția eficientă a bugetului comunitar. Acest lucru a fost evidențiat și cu prilejul conferinței cu tema „*Reformarea bugetului, schimbarea Europei*”, din 12 noiembrie 2008, având la bază documentul pregătit de Secretariatul General și DG Buget al Comisiei Europene, respectiv „Raport de consultare, reforma bugetului pentru o Europă în schimbare: rezumat al contribuțiilor” (datat 3 noiembrie 2008).

Viziunea strategică a reformării BUE este condiționată de coeziunea ei cu principiile fundamentale care călăuzesc integrarea europeană, ca o construcție încheată, solidă și devotată cetățenilor comunității europene:

(i) axarea bugetului pe politicile care răspund cel mai bine provocărilor prioritare cu care se confruntă Uniunea Europeană;

(ii) alinierea completă la mecanismul subsidiarității și proporționalității;

(iii) optimizarea eficacității, eficienței, și întărirea răspunderii în execuția bugetului.

Aceleași principii se constituie și în obiective ale reformei BUE, contribuțiile la viziune urmând să ajute la selecția noilor măsuri care pot traduce mai bine și mai fluid în viață valorile UE, în condițiile unei Europe în schimbare ca urmare a noilor provocări.

Analiza documentelor dedicate reformei BUE atrage atenția asupra unui fapt esențial, respectiv acela că implicațiile modificării resurselor BUE sunt profunde, iar importanța lor trebuie tratată în raport cu specificul și performanțele naționale instituționale, incluzând mecanismele și funcționalitatea acestora, caracteristice României.

Din acest considerent, reforma BUE trebuie privită ca o **oportunitate** de evaluări și recomandări de corecție care să ajute la reducerea, în final, a efectelor negative ale impactului cantitativ asupra contribuției României la resursele reformate ale BUE.

Privită ca oportunitate, reformarea BUE, respectiv impactul acesteia asupra contribuției financiare a României la bugetul comunitar, trebuie să genereze **decizii politice interne** cu privire la cel puțin trei aspecte importante:

(i) identificarea și susținerea la Bruxelles a acelei variante a reformei BUE în care România își regăsește opiniile și implicit interesele sale;

(ii) conservarea poziției de beneficiar net;

(iii) încorporarea cât mai rapidă a principiilor bugetului comunitar în modul de construire a bugetului național, din perspectiva atât a unei mai bune compatibilități pe obiective, cât și a continuității facile a contribuției financiare a României la BUE.

Legitimizarea în plan național a modificării resurselor financiare constituind contribuția României la BUE reformat, presupune implicit o mai mare transparență a utilizării fondurilor alocate sau a beneficiilor nete probabile ale acestora, care este de dorit să ajungă până la nivelul cetățeanului.

2. Care sunt principalele concluzii ale Comisiei Europene privind rezultatele consultărilor publice?

La sfârșitul anului 2008, Comisarul pentru programarea financiară și buget, Dr. Dalia Grybauskaite, a prezentat principalele concluzii generate de consultările publice pe marginea reformei BUE. Participarea la aceste consultări s-a concretizat prin contribuțiile oficiale, pe bază de chestionar, ale Statelor Membre, dezbateră directă a problematicii reformei BUE de către peste 2000 de persoane din 20 de state membre ale UE și cca. 300 de contribuții concrete cu referiri la o diversitate de aspecte legate de reformă.

Consultările publice converg către mesaje comune, relativ puternice:

(i) BUE este instrumentul principal prin care Uniunea poate face față schimbărilor observabile la nivelul continentului;

(ii) modernizare rapidă a BUE este șansa Uniunii pentru a găsi soluții la noile riscuri și provocări;

(iii) valoarea adăugată de execuția BUE este parametrul esențial al eficienței cheltuielilor comunitare la nivel european;

(iv) este preferabilă respingerea conceptului de „juste retour” atunci când se evocă orientarea cheltuielilor BUE, acesta devenind un obstacol, chiar insurmontabil, pentru orice dezbatere de la care se așteaptă o finalitate;

(v) provocările la care trebuie să răspundă UE - care ar trebui reflectate conceptual și operațional în modul de abordare al BUE - sunt reprezentate de schimbările climatice, necesitatea creșterii competitivității UE într-o economie globalizată, asigurarea securității în aprovizionarea cu energie, inegalitățile care există între țări și regiuni, îmbătrânirea populației, factorii externi care exercită presiuni sau se constituie în amenințări la adresa UE.

Sinteza acestor mesaje și a ordinii provocărilor din punct de vedere al importanței lor la nivelul Comisiei Europene - în contextul preocupărilor pentru restructurarea resurselor financiare ale BUE rezultate din Raportul de Consultare și Raportului Final al London School of Economics and Political Science (29 aprilie 2008) - pune accentul, în primul

rând, pe dinamica **viitoarelor destinații ale cheltuielilor BUE:**

- *În sensul creșterii:* cheltuieli pentru asigurarea competitivității, pe baza îmbunătățirii cercetării și inovației; cheltuieli pentru protecția mediului și reducerea efectelor schimbărilor climatice, susținerile optând pentru fonduri directe mai multe; cheltuieli pentru energie, cumulând aspecte de securitate în aprovizionare, vizând promovarea proiectelor de interconectare alternativă.

- *În sensul scăderii:* cheltuielile pentru agricultură, condiționat de continuarea alinierii lor la obiectivele comune, în paralel cu reducerea alocațiilor sub forma de ajutoare directe.

- *În sensul menținerii:* sprijin în continuare pentru cheltuielile care operaționalizează principiul coeziunii, cu observația că sunt necesare modificări ale politicilor de punere în practică: concentrarea fondurilor pentru cele mai puțin dezvoltate state sau regiuni ale Uniunii și asigurarea unei mai rapide convergențe economice a statelor membre.

Noile orientări ale cheltuielilor BUE, pornind de la restructurarea priorităților obiectivelor politice comune, vor configura în mod corespunzător resursele actuale, noi și alternative de finanțare viitoare a bugetului comunitar. Cea mai importantă susținere o capătă ideea că resursele financiare ale BUE trebuie să rezoneze cu noile obiective ale politicilor Uniunii Europene. Dar, asta nu înseamnă implicit acceptarea facilă a unor creșteri cantitative semnificative ale veniturilor BUE, fie în mod absolut, fie ca procent din PIB-ul total al UE.

Pe fondul ideii de coerență a finanțării cu anvergura politicilor angajate de Uniune prin consensul Statelor Membre, se disting tendințe de conservare și /sau de restructurare a resurselor financiare ale BUE: continuarea susținerii resurselor proprii tradiționale (RPT) ale BUE, catalogarea contribuțiilor determinate pe baza venitului național brut ca fiind cele mai sigure, eliminarea treptată a contribuțiilor determinate pe baza valorii adăugate, acceptarea de resurse alternative cu examinarea aplicabilității acestora în funcție de evoluția în prioritățile politicilor UE și a impactului lor instituțional și legislativ.

Corelat cu reforma resurselor financiare ale BUE a fost tratat mecanismul de corecție/compensare, care trebuie aplicat uniform, eliminat sau curățat de privilegiile câștigate de unele State Membre, inclusiv sub influența unor presiuni politice naționale exercitate în circumstanțe în prezent modificate.

Sinteza concluziilor consultărilor publice pe tema resurselor de finanțare a BUE nu exclude relevanța opiniilor exprimate cu privire la eficiența BUE. Legat de acest aspect, cu atât mai mult cu cât conceptul de „juste retour” se dorește a fi eliminat, trebuie menționată diversitatea de mijloace exprimate prin care bugetul comunitar poate căpăta mai mare eficacitate și eficiență. Ele pot fi concentrate pe patru direcții:

(i) **transparență sporită**, cu semnificația unui acces public facil la informațiile care privesc formarea și execuția BUE;

(ii) **structură simplificată**, ceea ce echivalează cu integrarea tuturor cheltuielilor în buget;

(iii) **responsabilitate întărită** a Statelor Membre, care ajung să gestioneze, în final, 80% din resursele redistribuite prin BUE;

(iv) **mai mare flexibilitate** în execuția bugetului, pentru a se conferi BUE o mai mare viteză de reacție, prin cheltuieli, la provocările unei Europe în schimbare.

3. Care sunt scenariile de reformare a BUE?

Scenariile de reformare a resurselor proprii în sens larg ale BUE, așa cum au fost formulate în Raportul Final al Comisiei Europene, elaborat inclusiv pe baza Raportului prezentat de echipa de la London School of Economics and Political Science, ne îndreaptă atenția spre o grupare a implicațiilor posibile ale reformei resurselor proprii în funcție de următoarele:

(i) instrumentele de fundamentare ale resurselor proprii;

(ii) nivelul suficient sau insuficient al veniturilor BUE;

(iii) repartizarea contribuțiilor la BUE între Statele Membre;

(iv) mecanismele de corecție/compensare;

(v) aspecte instituționale;

(vi) stabilitatea Tratatului Uniunii.

Indiferent din ce punct de vedere vom privi aceste aspecte - ca domenii, principii, criterii etc. - ele constituind subiecte de negociere între Statele Membre ale UE, **prima conotație a implicațiilor reformei resurselor proprii ale BUE este și pentru**

România de natură politică, pentru că vizează acțiunea politică pentru a accepta, respinge sau a susține un scenariu sau o variantă combinată a acestora.

Cele cinci scenarii, care se doresc să fie o succesiune construită pe fondul soluțiilor și a aplicabilității lor în timp, sunt denumite în ordine: **Reforma minimă 2013, Resursele proprii comunitare 2013, Reforma minimă 2020, Resursele proprii comunitare 2020, Taxarea prin reprezentare.**

Scenariul 1 - Reforma minimă 2013 - practic nu aduce modificări esențiale actualului sistem de resurse la veniturile BUE, ce este fondat pe două resurse - **Resurse proprii tradiționale (RPT)** și resurse bazate pe **Venitul național brut (VNB)** - exceptând faptul că resursa bazată pe TVA devine a doua ca importanță după cea bazată pe VNB și cu tendință de a fi abolită.

Scenariul 2 - Resurse proprii comunitare 2013 - asumă deja ideea că pentru următoarea perspectivă financiară pe termen mediu, statele membre trebuie să decidă două lucruri: (i) să înceapă să asigure **Resurse proprii comunitare autentice (RPCA)** pe partea de venituri ale BUE, fără a fi excluse RPT din contribuțiile naționale; (ii) să păstreze nealterate toate elementele de construcție ale BUE.

Cele două precizări privind deciziile statelor membre cu referire la scenariul 2 comportă următoarele completări de **interpretare cantitativă**: (i) RPT urmează să-și reducă ponderea; (ii) instrumentele de tip non-taxe asupra veniturilor, principal taxă de zbor și/sau de mediu (emisii de

carbon), ar urma să furnizeze o contribuție de 25% din totalul resurselor de venituri ale BUE; (iii) resursa bazată pe VNB ar urma să crească progresiv.

Scenariul 3 - Reforma minimă 2020 - privește termenul lung, dar, sub aparenta comparabilitate sau similitudine pe fond privind resursele cu scenariul 1, el postulează progresele pe partea de cheltuieli ale BUE, în sensul că principiul teritorial al pachetelor de cheltuieli nu mai rămâne prioritar, ceea ce amendează abordarea conceptului de „juste retour”, acesta pierzându-și rolul de principiu esențial. Modificările menționate ar aduce în prim plan principiul abilității sau capacității de a plăti ca argument al creșterii veniturilor la BUE.

Argumentul pentru **efortul unor plăți progresive**, în sfera contribuțiilor naționale, este inspirat din **atributul tipic de progresivitate** al unui sistem fiscal, care legitimează de o altă manieră principiul egalizării contribuțiilor. Șansa acceptării scenariului 3 în această formă este dată de creșterea corespunzătoare a ponderii cheltuielilor pentru **bunuri publice la nivelul UE**, în contrast cu scăderea cheltuielilor de tip redistributiv teritorial.

Scenariul 4 - Resurse proprii comunitare 2020 - pleacă de la necesitatea de a **alinia problematica BUE la stadiul actual al integrării politice**, observând că istoria integrării europene a fost dominată mai degrabă de schimbări în direcția creșterii numerice a membrilor sau a domeniilor obiect al integrării - *incremental changes* - decât de avansări semnificative instituționale - *big institutional leaps*.

Scenariul propune evoluția către un buget autentic al UE care reflectă tipul de sistem de integrare reprezentat de însăși UE, așa cum se prezintă acum. Ca urmare, se propune o combinație a contribuțiilor Statelor Membre cu taxe și non-taxe prelevate direct la nivel de UE, asimilând un puternic **caracter comunitar** - *common European character* - cum ar fi licitarea licențelor de mediu sau preluarea veniturilor din emisiunea monetară a Băncii Centrale Europene.

Scenariul 5 - Taxarea prin reprezentare - privește dincolo de anul 2020, în vederea eliminării tuturor obstacolelor din calea unui sistem bugetar comunitar autentic la nivel de UE, ceea ce sugerează un scenariu pe termen și mai lung decât a fost definit inițial în raport cu perioada de referință a actualei reforme a BUE. Din acest punct de vedere, scenariul 5 implică în mod necesar schimbări în tratat sau reforme instituționale, similare cu cele procesate în cadrul Tratatului de la Lisabona, chiar cu privire la BUE. Legat de acest ultim aspect, este de menționat însăși percepția autorilor că scenariul 5 implică noi posibile dificultăți ale unor proceduri privind construcția și operaționalizarea bugetului comunitar, dar soluționarea lor constă tocmai în implementarea pe etape a reformelor BUE sugerate de scenariile anterioare.

Elaboratorii acestui scenariu afirmă că el ar putea asigura cu adevărat **un buget autentic la nivelul UE**, ca instrument de implementare a politicilor și scopurilor comune, eliberat de practicile

de redistribuire, deci cu avantajul unei arondări reale a tuturor partenerilor conceptului de „juste retour”. Rămân interesante de semnalat principiile de fundamentare ale acestui scenariu, care ar trebui să elimine rezistența statelor membre la necesitățile de creștere ale părții de venituri ale BUE.

Astfel, sursa primordială a veniturilor BUE va consta din RPCA, singure sau în combinație resursele de tip taxe și non-taxe la nivel UE ar trebui să asigure un nivel suficient de finanțare a mării părți din cheltuielile BUE, regulile de echilibrare a bugetului trebuie relaxate sau, în cel mai bun caz, cel al păstrării sursei reziduale de echilibru să rămână contribuția bazată pe VNB cu evoluție regresivă.

De asemenea, principiul progresivității resursei reziduale, bazate pe contribuția din VNB, ar trebui să fie admis în schema de redistribuire echitabilă inter-state ale Uniunii a presiunii financiare între contribuțiile naționale, ceea ce înseamnă din punct de vedere al **impactului cantitativ** al scenariului - cu acceptarea îmbunătățirii obligatorie a armonizării BUE cu o creștere semnificativă a bunurilor publice și politicilor comune europene în paralel cu valoarea adăugată - că statele membre trebuie să accepte și o **creștere a contribuțiilor naționale** bazate pe VNB. Această creștere, dezirabilă din punct de vedere al scenariului, ar putea ajunge la 2,0 - 2,5% din VNB, cifră recunoscută ca fiind extrem de ambițioasă chiar de către autorii scenariului.

4. Care ar fi implicațiile pentru România și contribuția sa financiară?

Reforma BUE, conform chestionarului adresat administrațiilor Statelor Membre ale UE cu privire la resursele proprii ale Uniunii, **pare să fie numai aparent un demers tehnic**, limitarea la această înțelegere simplistă fiind nu numai înșelătoare, ci și dăunătoare. Deși România este stat membru al UE, ea rămâne o țară emergentă și încă în tranziție din punct de vedere al consolidării și maturității democrației și economiei de piață, valori pentru care acțiunea politică rămâne în prim plan. Din această perspectivă, **orice demers aparent tehnic are încă nevoie de un puternic sprijin politic.**

România, cu puțina sa experiență de Stat Membru al UE, nu a putut interveni practic cu nimic la convenirea ultimului cadru financiar multilateral. Acest lucru este principalul argument pentru a vedea implicațiile multiple ale reformei BUE pornind de la scenarii relativ coerente. De asemenea, simpla observare a răspunsurilor administrației României la chestionar **aduce argumente asupra întâietății implicațiilor politice** prin simplul considerent că evaluarea calitativă a criteriilor de performanță ale actualului sistem de resurse proprii, așa cum sunt grupate în chestionarul adresat administrațiilor Statelor Membre, **se concentrează pe calificative aparținând diapazonului mediu**, din care extremele de evaluare cu conotația de **dezacord total și neaplicabilitate sau irelevantă** au fost eliminate.

Ca urmare, răspunsurile României la chestionar o plasează **printre multele țări care nu sunt pe deplin mulțumite de actuala structură bugetară**, conform însăși expresiei utilizate de Comisia Europeană în „Raportul de Consultare”. De asemenea, **multitudinea de răspunsuri negative sau de aprecieri de incorectitudine** cu privire la mecanismele de corecție, de compensare și egalizare, denotă practic o opoziție a României exact față de decizii anterioare ale UE cu privire la operaționalizarea BUE, decizii cu o mare încărcătură politică. Reformarea în aceste domenii necesită tot o acțiune politică.

Deși există asigurări ale elaboratorilor celor 5 scenarii că acestea **urmează un design corect al unor căi coerente de reformare a resurselor financiare ale BUE pe parcursul schimbărilor propuse**, principiul status quo-ul îl vom constata numai în scenariile 1 și 3. Scenariile 2 și 4, și într-o ultimă instanță chiar scenariul 5, se bazează pe **reducerea ponderii contribuțiilor naționale** și înlocuirea lor cu **RPCA**.

În toate aceste scenarii ar trebui întrezărită o posibilă soluție ideală pentru un mix de diferite resurse din venituri care să asigure un impact de redistribuire lin, fără convulsii și contraste, pe perioada trecerii spre taxe sau non-taxe la nivel UE, corelat cu introducerea unui mecanism automat de egalizare pe partea de venituri ale BUE.

Cele 5 scenarii de reformare a BUE ne atrag atenția și asupra complicațiilor

unor schimbări, chiar graduale, generate de o opțiune sau alta, ce trebuie să mențină funcționalitatea la scara UE prin mecanismele actuale sau reconfigurate la nivel național. Invitația în sine spre resurse autentice ale BUE ne ridică problema asanării efectelor disparităților economice existente, de tradiție și cultură economică între Statele Membre, chiar reformarea BUE putând fi o soluție în acest sens.

În același timp, nu poate fi trecută cu vederea opinia cu privire la o posibilă orientare a reformei sistemului de resurse proprii în sens larg ale BUE pe termen mediu, conform căreia **opțiunile înclină spre conservarea principiilor** în ceea ce privește mărimea BUE, suveranitatea fiscală și neutralitatea fiscală, în timp ce, pe termen lung, este de așteptat soluționarea eliminării complete a mecanismelor de corecție - egalizare și a punerii în evidență a unei legături mai strânse între reforma veniturilor și a cheltuielilor BUE, **întru-un context de menținere a performanțelor actuale bune ale unor criterii și îmbunătățire a celor slabe.**

Compararea acestor poziții naționale de fond cu sinteza opiniilor extrase de Comisia Europeană din cele cinci scenarii referitoare la reforma resurselor proprii, ne conduce în primul rând la concluzia că România se aliniază principial, până la un punct, necesității de schimbare, posibil la un moment mai îndepărtat.

Însă atractivitatea redusă a introducerii de noi resurse precum și concluzia privind preferințele favorabile unei simplificări și reforme până la eliminarea mecanismelor de corecție - egalizare, corespund opiniilor

formulate de România. Este de subliniat, ca o concluzie a studiului, că predominanța conservatorismului în zona RP, în general și al RPT, în special, cuplată cu vehemența solicitării eliminării mecanismelor de corecție - egalizare (dacă se poate cât mai repede), este oarecum în contradicție cu așteptările foarte mari privind necesitate unei mai mari relevanțe a principiului **valorii adăugate a execuției BUE**, unde Comisia constată un grad semnificativ de convergență spre principalele „provocări politice”, ca efecte ale globalizării. Aceste provocări pun la mare încercare capacitatea Statelor Membre de a modela și gestiona consecințele globalizării fără instrumentul reprezentat de BUE.

Incidența maximă a scenariului 4 este modificarea Tratatului UE. În actualele condiții, ar fi preferabil de evitat astfel de problemele politice, în opinia autorilor. Se poate accepta însă că până la o posibilă implementare a scenariului 4 în 2020, Statele Membre să ajungă la o poziție comună. Avem în vedere faptul că, în ultimii 20 de ani, perioadele de modificare a Tratatului UE au fost în medie de 6 ani.

O altă implicație politică a scenariului 4, este conferirea Parlamentului European a dreptului de a legifera taxe cu caracter autentic comunitar. Acest drept implică o dezbatere nu prea facilă legată de suveranitatea fiscală, în condițiile în care principiul co-deciziei privind puterea de a stabili taxe ar rămâne și la nivelul Consiliului European.

Față de astfel de complicații, elaboratorii scenariului 4 admit și varianta modestă de implementare a acestuia fără a

aduce atingere Tratatului UE, în condițiile în care scenariul se va limita la doar trei aspecte, respectiv:

(i) reducerea resursei pe baza VNB la 50% și chiar la mai puțin;

(ii) crearea de RPCA a căror pondere să crească cel puțin până la 50%;

(iii) acceptarea unei contribuții progresive bazate pe VNB.

Decelăm astfel că **implicațiile cantitative** ale scenariului 4, ar fi egalizarea contribuțiilor naționale cu RPCA.

Prin RPCA ar trebui înțelese resurse derivând din competențele exclusive ale UE, ca venituri din politica agricolă comună (PAC) și politica monetară comună. Contribuțiile naționale vor crește în raport cu **prosperitatea relativă** a fiecărui Stat Membru, ceea ce incumbă o metodologie de cuantificare a acestora care ar excede simpla mărime a PIB-ului unui Stat Membru.

Scenariul 5 privește perioada de după anul 2020. Pe lângă faptul că ia în considerare **principiile de eficiență și echitate ale execuției unui buget** în accepțiunea unui raport mai vechi care a fost eliminat de pe un traseu cu rezultate - este vorba de Raportul McDougall al Comisiei Europene din 1977 - **aduce în discuție importanța analizelor economice aprofundate și practicile bugetare ale federațiilor existente în lume**, fără a solicita - așa cum a făcut raportul menționat - transformarea UE într-o federație, ceea ce este absolut de neconceput pentru un viitor cât de cât previzibil.

Formularea pachetului de reformare a veniturilor BUE, în sensul construirii unei

propuneri viabile care să fie asumată de Comisia Europeană ca o ofertă către Statele Membre, pare să fie încă în etapa unor alegeri dificile, vizând: susținerea generală a suveranității și neutralității fiscale, acceptarea actualelor resurse proprii ale BUE, gradele diferite de deschidere și acceptabilitate a eventuale noi resurse de tipul RPCA, nuanțarea și specificitatea criteriilor de bună guvernanta în colectarea fiscală și cheltuirea veniturilor BUE.

Ne fundamentăm această afirmație pe faptul că incidențele reformei BUE pot avea oricând conotații legislative și instituționale la nivel național și comunitar, ridicate ca problematică de Statele Membre, până a se ajunge la negocierea pe baza impactului de ordin cantitativ a noilor orientări acceptabile în formarea resurselor financiare ale BUE și a sistemului acestor resurse.

Reforma sistemului de RP evidențiază două direcții care se bucură de un sprijin consistent, conform generalizărilor Comisiei Europene. Este vorba fie de o evoluție către un sistem compus numai din RPT și cele bazate pe VNB, fie de o tranziție de la sistemul de contribuții naționale spre un sistem **bazat pe noi resurse**, alternative, cu caracter autentic comunitar.

Constatăm, astfel, că în paralel cu susținerea aproape unanimă a **meritelor resursei bazate pe VNB**, mai ales ca resursă cu nivel suficient, stabilă, de completare și egalizare, simplă, echitabilă și transparentă, există și disponibilitatea de a fi discutate posibile **surse alternative** care să devină ele RP ale BUE, evident altele decât cele actuale.

Susținerea semnificativă a menținerii RPT din punct de vedere al acceptării lor prin prisma criteriilor de performanță față de execuția BUE, este combătută de opinii conform cărora taxele reținute de state drept contribuție la BUE au, fie baze incorecte de calcul, fie costuri de colectare ridicate, ceea ce are conduce la nevoia de a fi reduse sau eliminate. În acest context de evaluări, opiniile de scoatere treptată a resursei bazate pe TVA cu extinderea probabilă temporară a resursei bazate pe VNB pentru necesitățile de compensare capătă amploare, ca reflex de disponibilitate pentru o reformă minimă a BUE.

O altă concluzie importantă, care nu pare să fie lipsită de șanse de implementare pe termen lung, este că în conformitate cu numeroase opinii, altele decât cele guvernamentale, se susține ideea finanțării unei cât mai mari părți a BUE **cu resurse proprii noi**, chiar în spiritul acquis-ului, deși se recunoaște simultan că ele ar genera **probleme tehnice și politice semnificative**.

Deschiderea spre posibile resurse proprii noi nu întrunește o adeziune mare pentru un **impozit la nivel de UE**, tocmai datorită complicațiilor instituționale și de reglementare suprastatală. Este de menționat că preocuparea pentru resurse noi este relativ mai veche, fiind de amintit o serie întreagă de rapoarte ale Comisiei din perioada 1998 - 2004, care au generat încă de atunci o listă de posibile noi resurse, cum sunt: taxa pe mediu, taxa TVA modulată, accizele pentru tutun, alcool și uleiuri minerale, taxa pe veniturile corporațiilor, taxe pentru telecomunicații,

taxe pe venitul persoanelor, taxe la dobânzi din venituri sau preluarea veniturilor din emisiunea monetară a Băncii Centrale Europene.

Analiza RPT sau a resurselor alternative capabile să satisfacă în întregime necesitățile de finanțare ale BUE (resursa bazată pe TVA, taxa pe veniturile corporațiilor, taxe pe combustibilul pentru motoare, taxa pe veniturile persoanelor etc.), prin prisma unor criterii de acceptabilitate la nivel de UE, viabilitate, suficiență, vizibilitate, atractivitate pentru factorii politici și public, nu poate evidenția performanțe predominant bune și foarte bune.

Ridicarea acestor **taxe la nivel de UE** pare simplă din punct de vedere tehnic, dar este complicată instituțional. Performanța bună generalizată la **nivelul de resursă suficientă** ridică probleme poate mai puțin îngrijorătoare de vizibilitate, dar **criteriile de sensibilitate a adoptării și mai ales punctele slabe** contracarează deocamdată, prin implicațiile posibile, performanțelor bune la nivelul celorlalte criterii.

Tot la nivelul Comisiei, cu precizarea predominanței opiniei administrațiilor publice, **singurul viitor model de finanțare** a unui BUE reformat, extract al scenariilor amintite, ar fi cel bazat pe prevalența resursei de tip VNB, cu eliminarea pe etape a contribuției bazate pe TVA și eliminarea mecanismelor de corecție/egalizare. Acest model pare viabil pe termen mediu, în raport cu calendarul noului cadru financiar multianual. În același timp, se sugerează că pe termen lung ar putea fi luat în discuție **modelul de finanțare bazat pe resurse alternative**,

după extinderea la maximum a resursei bazate pe VNB.

Analiza celor cinci scenarii generalizate pe partea resurselor financiare ale BUE evidențiază că acestea reprezintă, probabil proporțional cu ponderile semnificative, aproape întreg spectrul de opțiuni raționale legate de reforma resurselor proprii în sens larg ale BUE. Comparativ cu formulele de generalizare a marilor tendințe extrase din multitudinea de opinii emise, România poate fi pusă în fața unor opțiuni care se îndepărtează de la propria viziune cuprinsă în răspunsurile la chestionar și chiar de la cea sintetizată la nivel de Comisie.

Exercițiul reformei BUE rămâne incitant prin detaliile de nuanță și accentele pe diferențele dintre ceea ce se dorește și ceea ce se poate face practic, pe termen mediu și lung. România, pe lângă o poziție de principiu ancorată actualelor realități, are la dispoziție un evantai de opțiuni asupra cărora poate să se exprime.

Credem că pentru România, dincolo de implicarea în reformarea BUE,

esențială este, mai ales prin execuția BUE, asigurarea unei **continuități și chiar întăriri a elementelor de solidaritate și coeziune**. Acest lucru i-ar permite apropierea mai rapidă de nivelul mediu de dezvoltare a UE, în condițiile păstrării unei poziții de beneficiar net.

Etapa de configurare a reformei BUE ne sugerează focalizarea pe implicațiile calitative asupra resurselor de constituire a veniturilor la bugetul comunitar. În același timp însă, analiza impactului lor cantitativ în raport cu potențialul propriu și cu beneficiile execuției BUE, va ajuta România să contribuie la promovarea unei soluții de progres a BUE, în propriul interes. Pornind de la scenariile prezentate și de la sinteza tendințelor relevate de acestea la nivelul Comisiei, autorii recomandă inițierea unei dezbateri naționale, fiscalitatea rămânând una dintre problemele de mare sensibilitate, atât pentru administrație, cât și pentru mediul de afaceri și cetățean.

Studiul nr. 3

FLEXICURITATEA ȘI DIALOGUL SOCIAL ÎN ROMÂNIA – PERSPECTIVE PRIVIND IMPLEMENTAREA PRINCIPILOR FLEXICURITĂȚII ÎN ÎNTRINDERILE ROMÂNEȘTI

Autori:* Dr. ec. **Cătălin GHINĂRARU**, C.S. gr.I (coordonator)

Dr. ec. **Florin PAVELESCU** C.S. gr.I

Dr. jr. **Raluca DIMITRIU**, Prof. univ.

Autor contributor: Dr. jr. **Georgeta MODIGA**, Lect. univ

Nimeni nu se mai poate îndoi în acest moment că noi toți trăim un sau poate ar fi mai bine spus într-un mare timp al schimbării. Această schimbare a început acum douăzeci de ani, atunci când regimurile comuniste din Europa Centrală și de Răsărit s-au prăbușit. Atunci s-a prăbușit și lumea creată după cel de al doilea Război Mondial, în a cărei umbră lungă și nefastă ne-am născut mulți dintre noi.

În acest mare timp al schimbării, început acum douăzeci de ani, România, împreună cu celelalte țări din Estul European, a trecut de la o societate închisă, totalitară și de la o economie autarhică, condusă voluntarist și pe principii stabilite în vremea primei conflagrații mondiale, la o societate democratică, bazată pe o economie capitalistă deschisă, poate mai deschisă chiar decât i-ar fi permis, în mod normal, nivelul său de dezvoltare. Dar normal poate nu este termenul potrivit, deoarece aceste timpuri nu s-au încadrat în normalitate, dacă așa ceva poate exista istoric și de ce nu chiar economic și societal.

Anormalitatea aceasta, însă, a avut și beneficii și acestea au fost evidente, cel mai important dintre ele și cel fără de care în mod sigur acest studiu și această carte poate că nici nu ar fi apărut, fiind evenimentul istoric petrecut în 2007 și care a fost intrarea României în Uniunea Europeană.

* **Cătălin GHINĂRARU**, dr.ec, este Secretar Științific al Institutului Național de Cercetare Științifică în domeniul Muncii și Protecției Sociale, cercetător științific gr.1;

Florin PAVELESCU, Dr.ec., este cercetător științific gr.1 la Institutul Național de Cercetări Economice al Academiei Române, Institutul de Economie Națională;

Raluca DIMITRIU, Prof. Dr. jr, este cadru universitar titular la catedra de drept a Academiei de Studii Economice din București;

Georgeta MODIGA, Lect. Dr. jr., este cadru universitar titular la catedra de drept a Universității DANUBIUS din Galați.

1. Ce legătură există între Flexicuritate și Uniunea Europeană?

La exact cinci decenii de la fondarea Comunităților Europene prin semnarea Tratatului de la Roma, România, ce poartă în numele ei pecetea Cetății Eterne din care curge întreaga civilizație a continentului nostru, a revenit în familia europeană, o familie însă mai mult decât sensibil diferită de cea din care România a fost smulsă cu forța la finele celui de al Doilea Război Mondial. Asupra acestui aspect este bine să reflectăm, iar, studiul nostru, deși nu are acest obiect, încearcă totuși cel puțin să pună (și) această problemă.

De ce să pună această problemă și altele pe deasupra însă? Pentru simplul motiv că, aproape exact în punctul median al acestor două decenii ce încep cu prăbușirea comunismului și se încheie sau reîncep cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona chiar în zilele în care aceste rânduri sunt scrise, a fost elaborată ceea ce va rămâne desigur în istoria construcției Europene drept Strategia de la Lisabona, documentul programatic ce a stat la baza viziunii Europene de dezvoltare pentru acest deceniu din care mai avem un singur an.

Desigur Strategia de la Lisabona este copilul unei perioade de extraordinară efervescentă economică, de creștere și dezvoltare, de extindere a Uniunii către Estul fost comunist, de boom tehnologic, de prosperitate, o prosperitate care s-a extins și asupra jumătății mai sărace a continentului și deci inclusiv asupra României, dar, și aici poate într-o măsură mult mai mare decât am vrea sau am putea să admitem noi în calitate de contemporani, prin vizionarismul său, ea a reușit, măcar în

parte, să asigure soluții și pentru perioada de profundă criză economică prin care omenirea și Europa trec de aproape doi ani de zile.

O părțică nu neimportantă din acest vizionarism al Strategiei de la Lisabona este legat de conceptul complex de FLEXICURITATE, deci de subiectul acestei lucrări.

2. Ce este Flexicuritatea?

Nu ne-am propus și desigur nici nu puteam să ne propunem să dăm noi o definiție a flexicurității, fiind convingși de altfel că o singură definiție nu este posibilă sau dacă una ar fi fost posibilă atunci ea ar putea fi sintetizată de sintagma lui Milton Friedman “*there are no free lunches*”, ceea ce, în termeni pur economici și sociali, înseamnă că nu există și nu pot exista niciodată BENEFICII fără COSTURI, după cum este de asemenea greu acceptat că un cost oarecare nu va aduce măcar o fărâmă de beneficiu.

Pe acest fundament am început să construim demersul nostru, demers pe care nu l-am dorit însă o repetare a ceea ce s-a scris despre construcțiile de tip flexicuritate din spațiul European, ci o abordare al cărei centru de greutate să fie România și modelul românesc de flexicuritate, oricât de simplu structurat ar fi acesta la momentul când am scris și aceasta din credința profundă că, așa după cum trebuie să construim o economie și o societate românească în context european, și aici conceptul de flexicuritate este una dintre cheile de boltă, tot așa trebuie să construim și o viziune românească asupra Europei și construcției europene.

3. Care sunt reperele Flexicurității pentru întreprinderile românești?

Pornind de la considerentele de mai sus am examinat, desigur pentru început, modelele consacrate. Trecerea noastră în revistă s-a oprit neapărat asupra celebrului model danez al triumphiului de aur al flexicurității, bazat pe: a) flexibilitatea pieței forței de muncă, în care mobilitatea ridicată a locurilor de muncă și implicite a lucrătorilor joacă un rol important, b) o rețea generoasă și fezabilă de protecție socială și c) o politică activă a pieței forței de muncă, prin intermediul căreia se reușește să se mențină interesul persoanelor care se află temporar în șomaj pentru sporirea calificării și evitarea riscului “capcanei sărăciei”, care apare de regulă datorită unui nivel ridicat al ratei de înlocuire a salariului de către ajutorul de șomaj.

Totodată, nu am neglijat nici experiența olandeză, poate mai puțin cunoscută, dar care, într-o anumită măsură, o precede de fapt pe cea daneză, deși aceasta din urmă se bucură de avantajul de acum consacrat al celebrității. Reformarea pieței forței de muncă olandeze a constituit o etapă deosebit de importantă în elaborarea sub aspect teoretic și implementarea practică a conceptului de flexicuritate. S-a dovedit astfel că anumite principii legate de flexibilizarea funcționării pieței forței de muncă pot fi transplantate dintr-o țară în alta, relativ rapid în contextul unui grad ridicat de dezvoltare economică și a unor similitudini între modelele sociale,

dat fiind faptul că Olanda și Danemarca aparțin variantei nordice a modelului social european.

Examinarea celor două modele, danez și olandez, nu putea fi însă decât una critică desigur, întrucât este evident că avem de a face cu modele de dezvoltare și viziuni societale față de care România, societatea și economia ei, sunt foarte departe și aceasta nu neapărat datorită nefericitei noastre paranteze istorice de după 1945-47. De aceea, dacă această trecere în revistă ne-a putut prilejui o revizuire a conceptelor teoretice, precum și a sistemelor de măsurare ale acestora, ea nu ne-a servit și nu credem că ne poate efectiv servi drept sursă de inspirație.

Aceasta deoarece FLEXICURITATEA este de tip “open source”! Cu alte cuvinte, fiecare stat membru, întrucât flexicuritatea are acum un statut European bine definit, statut care este întărit în proiectul de Strategie al Comisiei Europene pentru deceniul următor, denumit deocamdată simplu “EU 2020”¹, trebuie, este chiar invitat, să își definească propriile obiective de dezvoltare, obiective ce trebuie, pe lângă încadrarea în temele mari ce vor fi definite pentru următorul deceniu de către Consiliul European din primăvara lui 2010, să țină cont de situația proprie, de nevoile proprii și de modul în care viziunea de dezvoltare, tot proprie, se poate articula în cadrul viziunii de ansamblu a unei Uniuni Europene de această dată mult mai bine structurată decât cea pe care o lăsasera tratatele ante-Lisabona.

¹ A se vedea “Commission of the European Communities” – Consultation on the future “EU 2020” strategy (working document), Brussels, COM(2009) 647/3;

Din acest punct de vedere și având în minte necesitatea ca FLEXICURITATEA să se poată manifesta și la noi în deplinătatea ei, spre a cita din nou documentul recent al Comisiei, am examinat dispozitivul instituțional românesc, așa cum a rezultat el după două decenii de tranziție de la Plan la Piață și de efort cu adevărat remarcabil de integrare a României în spațiul european și în ceea ce este Piața Unică (Single Market), concept economic și social fundamental al acestuia. Analiza aceasta pe care am dorit-o suficient de detaliată nu ne prezintă așa cum ar părea la prima vedere un portret dezamăgitor. Dimpotrivă, ea arată că un mare efort de progres a fost făcut, că există elemente importante pentru demersul necesar flexicurității și că, acest concept, considerat încă de mulți ultra-inovator într-o formă sau alta, chiar se poate manifesta și de fapt se și manifestă cu adevărat. Există însă și numeroase sechele pe care nu aveam, nu puteam să le înlăturăm și care, ar putea, în condițiile în care efectele crizei economice mondiale (spre a nu folosi aici termenul de “depresiune”, poate mult prea dur dar după părerea noastră foarte potrivit!) se vor manifesta sau mai bine spus, spre a fi mai optimiști, vor reverbera pentru un oarecare timp de aici încolo, să ne facă această ieșire din criză cu mult mai anevoioasă. Aici trebuie neapărat să rupem cu trecutul și să inovăm. Ceea ce va veni după criză va depinde crucial de inovare și inclusiv de inovare instituțională. Altfel, locurile de muncă pierdute nu numai că nu vor putea fi recuperate, căci asta s-ar putea întâmpla oricum dar, s-ar putea să fie extrem de greu să generăm noi locuri de

muncă și mai ales locuri de muncă cu un conținut diferit de cel al celor pierdute în vârtoarea crizei, locuri de muncă capabile să satisfacă cerințele unei oferte de muncă diferite de ceea ce am văzut în ultimele două decenii.

Am acordat o abordare largă a acestei prezentări poate sui generis a lucrării privind flexicuritatea, pentru că nu ne propunem totuși numai să rezumăm ci să și însumăm gândurile noastre referitoare la un concept ce iată că se găsește încorporat, ca una dintre cheile de boltă ale viziunii strategice europene pentru deceniul următor, în cuvântul schimbare. Schimbarea aceasta este însă și o schimbare de generații. În acești douăzeci de ani o nouă generație a ajuns la maturitate și o nouă generație a venit pe lume și bate acum la porțile pieței muncii. Aceste generații sunt fundamental diferite de cele trecute, incluzând între acestea pe cea a autorilor acestui text. Diferența fundamentală a fost dată tocmai de schimbare, de schimbarea care nu a fost incrementală, ci RADICALĂ! O schimbare ce a permis acestor generații ce fac și vor face parte din oferta de muncă ce va experimenta flexicuritatea în deplinătatea ei (“*at its full*”), să fie mult mai bine informate și mai bine educate decât cele ce le-au precedat. În consecință întrebarea legitimă și la care într-un fel sau altul încercăm și noi să răspundem în capitolele ce tratează problematica FLEXICURITĂȚII la nivel macro și micro economic este: *Va fi oare cererea de muncă la nivelul așteptărilor acestei oferte? Va reuși ea să aducă acele locuri de muncă pe care o ofertă mult mai bine pregătită le caută, le dorește și în fine,*

și poate nu în ultimul rând, se vor mai putea genera echilibrele de piața muncii la nivel pur național sau ele se vor transfera la nivelul Pieței Unice în timp ce la tradiționalul nostru nivel național va trebui să ne obișnuim cu PERPETUITATEA DEZECHILIBRULUI?

Aici rezidă în opinia noastră forța conceptului de FLEXICURITATE și mai ales necesitatea de a încerca cel puțin ca acesta să fie adus la deplinătate.

Care este însă răspunsul pe care noi încercăm să îl dăm? Unul simplu, deși poate oarecum deconcertant, cel puțin pentru cei din generația autorilor și a celor de până la ea: Echilibrul la nivelul piețelor naționale ale muncii este un concept al trecutului și de el va trebui să uităm². Dezechilibrul la nivelul piețelor naționale, mult prea mici în toate statele membre practic pentru jocul economic global va deveni regulă, și de aici necesitatea de a flexibiliza, deci de a face ceea ce în limbajul piețelor financiare, chiar dacă mult prea hulite astăzi, înseamnă LEVERAGE, concomitent cu un efort continuu și câteodată poate greu de suportat, de securizare socială sau tot în limbajul piețelor financiare, de HEDGING.

Între leverage-ul flexibilizării și hedging-ul pe care neapărat trebuie să îl facem pentru securizare, ceea ce acum ne poate apărea ca o stare de dezechilibru, cu care repetăm, va trebui să ne obișnuim, își găsește deplinătatea practică conceptul de FLEXICURITATE.

Dezechilibrul despre care discutăm și care este deja vizibil, aduce cu sine necesitatea unor tranziții extrem de rapide pe piața muncii, introduce în realitatea de zi cu zi a vieții noastre un traseu puțin obișnuit până astăzi, un traseu nelinear al vieții și mai ales al vieții active. Acest traseu nelinear ce îl va duce pe individ înainte și înapoi, dacă putem spune acest lucru, deci *de la școală la muncă și de la muncă... înapoi la școală*, nu va însemna comoditate. Dimpotrivă el va semnala, va fi manifestarea la nivel micro, a unui dezechilibru. Dezechilibrul la nivel individual va avea corespondent și la nivel de întreprindere. Modul în care întreprinderile operează azi, nu va mai fi probabil posibil și asta în foarte scurt timp. Aceasta nu înseamnă desigur că întreprinderile vor trece de la gândire pe termen scurt, speculativă și dedicată aproape exclusiv profitului, la una pe termen lung, dedicată dezvoltării durabile, prevenirii schimbărilor climatice etc., așa cum probabil că ar vrea unii să creadă, mai ales după lecția aspră a crizei. Nu, nici pe departe! Dimpotrivă. Inovația, atât cea tehnologică cât și cea financiară, chiar reglementate mai atent, vor deveni mult mai dinamice și mai ales mai agile. Programarea, business-planning-ul pe termen scurt și chiar foarte scurt vor fi din ce în ce mai necesare pentru că firma va trebui să-și flexibilizeze operațiile pe o piață al cărei echilibru nu va mai fi unul local, parohial, predictibil, ci unul continental, global, impredictibil.

² Aceasta nu este o simplă speculație academică. Ea se bazează pe rezultatele unui exercițiu de anticipare a cererii și ofertei de calificări la nivel European, la care autorul acestor rânduri ia parte, în cadrul unui proiect finanțat de către Centrul CEDEFOP și ale cărui rezultate vor fi făcute publice cel mai probabil în primele două luni ale anului 2010;

Echilibru impredictibil, iată ceva nou! Da, acest ceva nou și aceasta încercăm de asemenea să o spunem atunci când ne aplecăm asupra implicațiilor actualei crize asupra modului în care va trebui să regândim economia și piața românească a muncii și mai ales asupra modului în care va trebui să regândim ceea ce am construit până în prezent pentru flexicuritate, va deveni parte a realității curente. Până nu demult, eram obișnuiți cu un fel de corelație inversă care în sine părea și ea un echilibru predictibil. Când piața își întărea rolul, statul și-l diminuea și... viceversa, atunci când statul își întărea rolul, piața se retrăgea. Acest joc a fost până acum parte a ciclului economic. S-ar putea însă să nu mai fie așa. Criza actuală ne-a arătat că trebuie concomitent întărite mecanismele pieței și că în nici un caz nu trebuie recăzut în capcana protecționismului dar, pe de altă parte, trebuie să întărim și capacitatea și rolul statelor, a căror forță extraordinară poate și trebuie să fie pusă la lucru în sprijinul cetățenilor și întreprinderilor. În acest mod, dezechilibrul despre care vorbeam poate fi făcut suportabil. Acesta este de fapt la nivel macro jocul de *leverage și hedging*, de *flexibilitate și securitate* despre care vorbim.

Va fi ușoară însă trecerea la acest model, va fi greu să facem această tranziție? Răspunsul este iarăși după noi foarte clar: NU! Va fi o nouă încercare a cărei reușită este ca întotdeauna nesigură.

4. Ce este specific sistemului românesc actual de Flexicuritate?

Principalele caracteristici a ceea ce am putea numi un rudiment de model național de flexicuritate sunt în prezent:

- un sistem de pensii conceptual cel puțin bine structurat dar minat în fapt de existența a numeroase politici de tip pro-ciclic, ceea ce pune sub semnul întrebării atât gradul de adecvare a beneficiilor în viitor cât mai ales sustenabilitatea și robustețea sistemului. Această insecuritate privind evoluția componentei de securitate pe termen lung subminează orice încercare de a realiza politici care să abordeze munca din perspectiva întregii vieți (a life-time approach to work);

- un sistem de indemnizație de șomaj ce nu încurajează tranzițiile din șomaj în ocupare, are o legătură foarte slabă cu baza de contribuție, deși are o finanțare preponderent contributivă și nu poate juca rolul de stabilizator automat în perioade de criză;

- o panoplie de măsuri active neadecvată unei economii de piață emergente, gestionată rigid la nivel central, fără implicarea actorilor locali și regionali și care și-a dovedit deja ineficiența și mai ales neatractivitatea;

- un sistem de formare profesională în plină dezvoltare, foarte dinamic, axat pe individ și efortul individual care, însă, are nevoie de forme și metode inovative de sprijin din partea puterii publice, având un potențial ridicat de a juca rolul de stabilizator automat în perioade de criză/inversiune a ciclului economic;

- o modalitate foarte rigidă de reglementare a contractelor de muncă cu durată determinată și a celor atipice, ce rigidizează la maximum piața muncii și generează prin ea însăși efecte de accentuare a pantei, fie ea ascendentă, fie descendentă a ciclului economic;

- aranjamente instituționale în ceea ce privește disponibilizările colective calculate după practica europeană în domeniu și respectând condiționalitățile minimale ale reglementărilor europene în materie. Deși procedural rigide, pe fond ele sunt de fapt suficient de flexibile, prevederile legate de compensațiile financiare fiind de fapt lăsate la latitudinea partenerilor sociali.

Rezultă din cele de mai sus că, deși a realizat progrese însemnate în aceste două decenii de liberalizare economică și integrare europeană, totuși, economia și piața românească a muncii nu au reușit să creeze ceea ce s-ar putea numi un model național de flexicuritate, nu au reușit să structureze dialogul social în această direcție, cu rezultanta că aranjamentele actuale sunt prea puțin flexibile, pe de o parte, iar pe de altă parte, oferă un grad încă insuficient de securitate. Toate acestea contribuie la vulnerabilizarea economiei românești, fapt ce a devenit vizibil odată cu izbucnirea crizei economice globale, în fapt o a doua Mare Depresiune a capitalismului contemporan.

5. Care este rolul dialogului social în dezvoltarea Flexicurității?

Avem nevoie de dialog și mai ales de acea formă a dialogului pe care o denumim DIALOG SOCIAL. În deplinătatea ei, FLEXICURITATEA nu este altceva decât o formă extrem de sofisticată, adecvată unei lumi a dezechilibrelor, a dialogului între actorii principali ai pieței muncii. Departe de a semnifica moartea sindicalismului, dispariția negocierilor colective ori altele asemenea, ce sună catastrofic dar

totodată și gol, FLEXICURITATEA, în deplinătatea ei, creează condițiile pentru ca sindicalismul, negocierea colectivă și cea individuală sau reprezentarea de tip non-sindical să își găsească fiecare locul său, nișa sa și să poată participa la acel joc permanent de *leverage și hedging*, deci de flexibilizare și securizare. Sprijinul statului însă, în acest proces, este și rămâne esențial pentru că, așa cum în economie el este “*the lender of last resort*” spre a-l cita pe Walter Bagehot, tot așa, în societate, pentru că FLEXICURITATEA este un concept ce transcende economicul pur, el este, spre a-l cita de data aceasta pe Victor Place “*promoteur et surveillant*”.

Integrarea Europeană a României a reprezentat un scop asumat conștient de către întreaga națiune română și numai așa s-a putut ajunge la realizarea sa. Mai departe, în decada care urmează, va trebui să stabilim noi obiective spre a putea astfel canaliza energiile naționale. Dacă unul dintre aceste scopuri este și ar trebui după părerea noastră să fie și acela de a crea o piață a muncii care, deși nu capabilă să asigure un echilibru convențional, va fi în măsură să ofere acel joc de leverage și hedging care să o facă astfel parte a unui echilibru de tip nou, continental, specific Pieței Unice, atunci, avem nevoie de un plan sau măcar de schița lui. De aceea, ne-am permis ca în ultima parte a studiului nostru să propunem un astfel de plan pe care l-am intitulat AGENDA pentru viitor. Un viitor pe care l-am văzut atât în perspectiva mai apropiată dar pe care ne-am permis să îl proiectăm și pe un orizont mai îndrăzneț, generațional. Acest viitor va trebui, după părerea noastră, să permită

indivizilor și firmelor să poată exploata oportunitățile Pieței Unice și pe cele ale economiei globalizate, ceea ce înseamnă că va trebui să le permită un grad cât mai ridicat de expunere. Acest grad ridicat de expunere, expunere la riscul de piață desigur, va trebui însă contrabalansat, și aici va fi punctul extrem de dificil al abordării, de realizare a aceluia tip de securitate care, chiar în condiții de dezechilibru, de non-linearitate, de tranziție practic perpetuă, să îi ofere individului și firmei, deci și cererii și ofertei, acel spațiu de securitate, de protecție, din care să își poată relua traiectul de piață și să poată inova în continuare. Aici se concentrează de fapt, se subliniază, acel rol triplu al statului de *“lender/borrower of last resort, PROMOTEUR et surveillant”* ca să îmbinăm astfel ambele citate de mai sus. Agenda noastră în acest sens, încearcă să ofere câteva soluții prin care potențialul indivizilor și al firmelor să fie stimulate, chiar și în condiții de oarecare austeritate bugetară, concomitent cu o potențare a rolului statului, nu însă în calitatea sa tradițională de alternativă la piață, ci în calitate de partener al pieței.

6. Ce scenarii se întrevăd pentru evoluția flexicurității în România?

Viziunea Europeană pentru decada ce urmează plasează conceptul de FLEXICURITATE și mai ales necesitatea asigurării unei deplinătăți a penetrării acestuia în toate mecanismele societății și economiei în general și ale pieței muncii în special, în cadrul unei teme extrem de generoase, cea care se referă la creșterea, la potențarea rolului indivizilor în cadrele unor societăți incluzive. Această simplă

încadrare credem noi, deși poate aparent artificioasă, demonstrează totuși mai mult decât convingător, după aproape o decadă de când vorbim despre FLEXICURITATE, pe de o parte, că avem de a face cu un concept care nu este doar economic așa cum am mai spus, dar și societal, iar pe de altă parte, că a-l aduce la deplinătatea lui, a-l lăsa de fapt să se îndrepte natural către deplinătatea lui, nu înseamnă nicidecum a împinge societatea, economia, piața muncii, firma și mai ales pe individ către un *“schlacht des vernichtung”* ci, dimpotrivă, este una dintre modalitățile clare prin care se poate realiza conceptul de EMPOWERING. Altfel spus, este modalitatea, calea europeană prin care fiecare, dar realmente fiecare, își poate găsi locul pe piața muncii, în economie și nu în ultimă instanță în societate, este poarta (*“gateway-ul”* dacă vreți!) prin care se face trecerea de la Europa în care fiecare își știa bine locul, la Europa în care fiecare își creează propriul său loc!

Studiul supune atenției două scenarii posibile pentru constituirea unui Model Românesc de Flexi-Securitate, ancorat în ceea ce ar putea reprezenta o viziune Europeană post-criză. Ele au capacitatea de a influența Agenda Flexi-Securității în România pe termen mediu - AGENDA 2015-2020, precum și pe termen lung, AGENDA 2030.

Primul Scenariu, cel pesimist, presupune că, datorită dezechilibrelor acumulate în anul 2009 și deciziilor eronate de politică economică din trim.1, va fi necesară o consolidare a datoriei suverane în anul 2010, cu consecința pierderii unei bune părți din competitivitatea

externă. În cadrul acestui scenariu vom asista la o politică de ajustare de tip deflaționist, axată pe ținerea sub control a cererii agregate, inclusiv și mai ales prin promovarea unor politici fiscale restrictive și înghețarea salariilor. Pe piața muncii efectul va fi menținerea unor rate ridicate ale șomajului și a unor rate ridicate de inactivitate. Acesta va fi prețul plătit spre a se menține o relativă stabilitate a cursului de schimb, a se preveni fuga capitalurilor și înghețarea totală a creditului precum și a menține un minim de funcționare a statului (posibil însă cu momente de sincopă). Acest scenariu presupune în planul flexicurității o accentuare a dimensiunii de flexibilitate ca urmare a crizei de locuri de muncă precum și diluarea componentei de securitate cu posibila diminuare drastică a componentei administrate public a acesteia, fără însă ca aceasta să fie neapărat compensată de cea privată. Cu tot programul de austeritate apreciem că, fie și în acest scenariu, adoptarea monedei euro nu va putea avea loc înainte de 2016-17, tocmai spre a se putea realiza consolidarea completă a datoriei suverane și a se re-asigura echilibrele macro-economice.

Este posibil ca, prin aplicarea unui astfel de model de flexi(se)curitate, România să se apropie de fapt mult de modelul anglo-saxon de piață, discreditat la acest moment, dar singurul posibil pentru o economie și un stat cu resurse limitate.

Cel de al doilea scenariu, pe care îl vom numi, eufemistic desigur, optimist, ar presupune că de la mijlocul anului 2010 ar avea loc o revenire economică, în coadă practic (“trailing”) revenirii economice globale, dacă aceasta se confirmă și

rămâne oarecum sustenabilă, ceea ce ar presupune un comportament oarecum mai relaxat. Desigur însă și în acest scenariu componenta de securitate socială ar trebui să fie menținută la un nivel diluat, salariile ar avea creșteri mărunte, iar ocuparea s-ar menține cel mult la nivelul actual. În aceste condiții, probabil că s-ar putea produce o flexibilizare a pieței muncii, oricum mărunță, întrucât poziția insiderilor ar rămâne forță pe o piață anemică, probabil cu multă inactivitate. Retranșarea componentei de securitate ar mări și mai mult atracția muncii fără forme legale, ceea ce conduce automat la o creștere a rigidității, de natură a anula orice câștig de flexibilitate ce s-ar putea obține ca urmare a relaxării reglementărilor privind contractele de muncă ori disponibilizările colective.

Agenda 2030 va potența componenta de securitate a modelului național de FLEXI(SE)CURITATE, fără a afecta însă componenta de flexibilitate.

În ambele scenarii însă, AGENDA 2015-2020 și AGENDA 2030, politicile active ar fi operate la un nivel destul de scăzut ca urmare a nevoii de prezervare a resurselor bugetare, după cum, de asemenea, politicile de încurajare a formării profesionale ar fi limitate. Practic în continuare efortul pe zona formării profesionale ar rămâne la nivel de individ. Ar fi continuat deci pattern-ul actual.

Întrebarea finală însă, care poate apărea, nu doar la cel care va citi ceea ce noi autorii am scris, ci și, credem noi, la oricine dintre cei care au o cunoaștere cât de cât mai profundă a realității românești contemporane, *este dacă România*, cu

economia ei încă rudimentară, cu o societate încă incomplet încheată și vindecată de relele celor 45 de ani de comunism, *poate aspira măcar către transpunerea în realitate a unor astfel de concepte* evident proprii unor economii mult mai avansate și unor piețe sofisticate.

Răspunsul la această ultimă întrebare noi autorii nu îl știm și deci nu îl putem da, dar, credem că nu întâmplător poate, acest an 2009 este și acela în care aniversăm 150 de ani de la apariția pe harta Europei, prin voința liberă a românilor, a României Moderne. De aceea, poate că un răspuns la întrebarea noastră și a dumneavoastră

ar putea să fie oferit de cuvintele rostite de către un european, prieten sincer al românilor, consulul Franței la Iași din perioada Unirii Principatelor, Victor Place: *”L’essentiel est de commencer, avec un but déterminé... Le reste se développe de lui même, et s’il arrive que des obstacles imprévus surgissent, il arrive aussi, par compensation, qu’on découvre encore plus de ressources sur lesquelles on ne comptait pas”*³.

Cu aceste cuvinte și în numele nostru, al celor patru autori ai acestui studiu, nu pot decât să vă urez o lectură plăcută a studiului.

³ Acest mic citat face parte dintr-un Memoriu adresat de către V. Place Domnitorului Al. I Cuza în luna noiembrie 1859, intitulat “Idées Générales pour servir a la réorganisation des Principautés Unies de Moldavie et de la Valachie”. Documentul este destul de puțin cunoscut și face parte din colecția privată a autorului acestui text.

Studiul nr. 4

**ÎMBUNĂȚIREA COMPETENȚELOR PROFESIONALE
ÎN RÂNDUL ABSOLVENȚILOR ȘI TINERILOR:
O ȘANSĂ PENTRU VIITOR**

Autori*: Prof. univ. dr. **Valentina VASILE** (coordonator)
Prof. univ. dr. **Gabriela PRELIPCEAN**
Conf. univ. dr. **Daniel Mihail ȘANDRU**

Integrarea rapidă a absolvenților pe piața muncii și învățarea pe tot parcursul vieții reprezintă elemente cheie pentru ocupare performantă, în locuri de muncă noi, pentru dezvoltarea segmentului pieței muncii specifice economiei cunoașterii, pentru susținerea dezvoltării unei economii mai ecologice și mai competitive, într-o societate incluzivă (EU 2020). Mobilitatea și adaptabilitatea crescută a tinerilor, bazată pe cunoștințe și competențe actuale și permanent actualizate reduce pierderile de capital uman prin șomaj pe termen lung și/sau ocupare în locuri de muncă ce nu corespund cu profilul profesional dobândit prin educație.

Educația devine o necesitate evidentă pentru o viață productivă și plină de satisfacții contribuind la progresul economic și social al țării și indivizilor (Population Reference Bureau, 2009). Piața definește nevoia de pregătire iar calitatea educației se certifică pe piață prin utilizarea/valorizarea cunoștințelor, competențelor și aptitudinilor. Sunt necesare noi competențe cheie pentru o lume digitală nouă, nu doar pentru a dobândi abilități profesionale, tehnice dar și pentru o mai profundă înțelegere a oportunităților,

* **Valentina VASILE**, doctor în economie, profesor universitar și cercetător științific gradul I, director științific la Institutul de Economie Națională al Academiei Române și profesor asociat la Universitatea Petru-Maior din Tirgu Mureș și Universitatea Petrol și Gaze din Ploiești. Are o bogată experiență ca cercetător în economie. Este un specialist recunoscut în țară și în străinătate și a participat la elaborarea a numeroase studii și cercetări interdisciplinare. Domenii principale de cercetare: economia muncii, migrație, politici sociale, educație, macroeconomie.

Gabriela PRELIPCEAN este doctor în economie, profesor universitar la Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava. Domenii de interes: economie internațională, economia riscurilor și a crizelor economico-financiare, economia evenimentelor asimetrice, extreme și rare (catastrofe naturale și terorism), învățământ superior, regionalizare și clusterizare, migrație. Stagii de cercetare în străinătate în calitate de bursier Fulbright, IZA, NEC, Tempus, Guvernul României ș.a.. Visiting professor la University of Sussex, Marea Britanie, Institut for the Study of Labor, Bonn, Universitatea Bari și Universitatea Modena, Italia. Are o bogată activitate publicistică și de cercetare, recunoscută atât pe plan național, cât și internațional.

Daniel-Mihail ȘANDRU este conf. univ. dr. la Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” și cercetător științific gr. II la Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române, fiind șeful Centrului de Studii de Drept European (CSDE). În cadrul activității publicistice, este redactor șef la Revistei Române de Drept Comunitar (Wolters Kluwer), publicând studii și volume în domeniul dreptului european.

provocărilor și chiar a atitudinii față de unele probleme etice generate de noile tehnologii (Jan Figel, 2007, *Key competences for lifelong learning*)⁴.

Lucrarea de față „Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor”, fără a avea o abordare comprehensivă a domeniului vine să completeze tematica studiilor elaborate de IER în ultimii ani legate de educație și problemele resurselor umane și ale pieței muncii, punând accentul pe importanța, coerența și interdependența politicilor pe piața educației și piața muncii.

Studiul este realizat într-o abordare multidisciplinară, juridică, economică și educațională, pornește de la o diagnoză a procesului de formare a competențelor profesionale, evidențiază măsura în care mecanismele, instrumentele și politicile actuale din domeniul educației răspund nevoilor actuale și de perspectivă ale pieței muncii, măsura în care practici curente la nivel național/european pot contribui la apropierea cererii și ofertei de cunoștințe, competențe și abilități, în condițiile creșterii dinamicii incorporării de noi tehnologii în producție și în viața cotidiană, a adâncirii procesului de integrare europeană și al globalizării.

Studiul, în fundamentarea propunerilor de măsuri și politici are în vedere coordonarea cu tendințele și orientările la nivel european cu privire la dezvoltarea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: *Youth Strategy–2010-2018, EU 2020 Strategy, Key competences for lifelong learning, European reference framework, 2007 etc.*

1. Care sunt principalele paliere de analiză ale sistemului românesc de educație și formare?

Studiul, în structura sa prezintă cadrul legislativ național în domeniul formării și dezvoltării competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor, evidențiază particularitățile față de sistemul european și prevederile Strategiei Lisabona⁵. Se analizează impactul recunoașterii

diplomelor și certificatelor în sistemul național și optimizarea legislației naționale. Se au în vedere dezvoltările recente în plan legislativ și instituțional la nivelul UE și faptul că adâncirea procesului de integrare europeană⁶ influențează și chiar „modelează” sistemele naționale de dezvoltare a competențelor profesionale, modificând perspectivele de abordare a acestui proces.

⁴ Competențele sunt definite ca o combinație de cunoștințe, abilități și atitudini adecvate unui context dat. Competențele cheie sunt acele necesare tuturor indivizilor pentru dezvoltare și împlinire personală, cetățenie activă, incluziune socială și ocupare (Key competences for lifelong learning, European reference framework, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007)

⁵ Strategia Lisabona (sau Agenda Lisabona/Procesul Lisabona) reprezintă un set de obiective, domenii prioritare de acțiune, ținte și măsuri, pentru orientarea politicilor europene de creștere economică și ocupare a forței de muncă către realizarea obiectivului strategic al Uniunii Europene de a deveni cea mai competitivă și dinamică economie bazată pe cunoaștere. Strategia Lisabona a fost adoptată de către Consiliul European de la Bruxelles din 22-23 martie 2005. <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=34943>; http://ec.europa.eu/growthandjobs/objectives/index_en.htm

⁶ În preambulul Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene se subliniază că șefii de stat și de guvern sunt „hotărâți să promoveze dezvoltarea celui mai ridicat nivel de cunoștințe pentru popoarele lor prin extinderea accesului la educație și prin actualizarea permanentă a cunoștințelor”

Un alt palier al analizei are în vedere gradul de coerență și compatibilitatea dintre sistemul de educație în ansamblul său (formală / informală / nonformală, public și privat etc) și cerințele de educație și formare ale pieței muncii. Pornindu-se de la identificarea resurselor și a motivației investiției în formare și perfecționare profesională din partea stakeholder-ilor se subliniază factorii de susținere/stimulare, factorii de risc și se fac propuneri de îmbunătățire a sistemului învățării permanente din perspectiva beneficiilor pe care le produc în plan economic, social, cultural etc. (performanța economică, reducerea riscurilor sociale, dezvoltare culturală etc).

Pe baza analizei procesului de formare a competențelor profesionale în România, a adaptării sistemului național la cerințele europene și ținând seama de exigențele/provocările în domeniu în condițiile noilor tehnologii și a procesului globalizării economice se evidențiază în ce măsură actualul sistem se adresează pieței muncii, nevoilor curente și viitoare, susține schimbarea și adaptarea sau menține/conservă disfuncționalitățile.

Particularitățile României în plan european și decalajele în domeniul învățării și a prezenței pe piața muncii pe de o parte și potențialul de capital uman pe de altă parte au reprezentat principalii parametri de definire și construcție pentru modelul propus pentru un sistem integrat al educației permanente - modern, flexibil, incluziv și înalt performant, deschis pieței muncii și cetățeniei active.

2. Care este situația de facto a prezenței tinerilor în sistemul de educație în raport cu celelalte state membre ale Uniunii Europene?

Mai puțin de jumătate din tinerii din România se mai regăsesc în sistemul de educație la vârsta de 19 ani (similar cu Bulgaria, Austria, Suedia, Regatul Unit și Croația), pe când la nivel european media este de peste 60%, fetele având o prezență mai însemnată în sistemul de educație cu pana la 10 pp (la finele educației obligatorii, situație similară cu cea din Irlanda și Islanda). Rata de activitate este mult redusă în România pentru tinerii de 15-29 ani față de media UE, respectiv sub 50% comparativ cu 58% în medie la nivelul UE în anul 2007 (situație similară cu a Bulgariei, Cehiei, Italiei, Lituaniei, Luxemburgului, Ungariei și Turciei), în condițiile în care țări precum Danemarca, Olanda, Islanda și Elveția înregistrează rate de activitate în rândul tinerilor de peste 70%.⁷

3. Care sunt principalii factori care au influențat reforma sistemului educației naționale pe întreaga perioadă a tranziției și sub multiplele sale aspecte?

Principalii factori care au influențat reforma sistemului educației naționale pe întreaga perioadă a tranziției și sub multiplele sale aspecte sunt:

- *dinamica economiei și schimbările structurale*, preponderent ca reacții de răspuns, de adaptare pe termen mediu la cerințele unei piețe încă slab performante, volatilitatea creșterii economice și lipsa unei coerențe a dezvoltării economice pe

⁷ Youth in Europe, Eurostat, 2009

termen lung, a specializării și creșterii competitivității pe activități și ramuri;

- *îmbătrânirea demografică* ca urmare a reducerii natalității și migrației, în special a tinerilor;

- *nevoia racordării la Aria europeană a educației și a asimilării acquis-ului comunitar în domeniu;*

- *internaționalizarea educației universitare și introducerea procesului Bologna* într-un sistem educațional slab performant și prea puțin orientat spre cererea viitoare a mediului de afaceri și a sistemului CDI, pentru promovarea excelenței certificate de practica economică și participarea la dezvoltarea cercetării fundamentale și aplicative.

4. Care este modelul tânărului absolvent de astăzi în viziunea echipei de autori?

Modelul tânărului absolvent de astăzi reprezintă rezultatul unui sistem educațional în degradare sub aspect calitativ, al actului educațional, al finalității educației, în special pe seama slabelor sau insuficienței complexului de competențe necesare mediului de afaceri, în societatea cunoașterii. În timp ce la nivel mondial numărul tinerilor crește, România, alături de Europa, îmbătrânește. Nevoia de educație și performanța reală în rândul tinerilor care rămân pe piața națională a muncii este cu atât mai mare cu cât România se confruntă pe piața globalizată cu state tinere, din punct de vedere demografic și/sau capabile să atragă forță de muncă

înalt calificată (brain drain). În prezent proporția tinerilor până la 15 ani în total populație este de 27% la nivel mondial, și doar 15% în România și la nivel european, iar a bătrânilor (persoane de 65 de ani și peste) de respectiv 8% comparativ cu 15% (în România și 16% la nivel european)⁸. După 1992 segmentul de populație de 15-24 de ani scade, trendul va continua și în următorii ani, astfel încât contingentele de absolvenți vor fi tot mai reduse, iar pe piața muncii va intra un număr tot mai mic de tineri.

Mobilitatea persoanelor și lipsa ofertei de locuri de muncă atractive după absolvire alimentează fluxurile migrației pentru muncă, conducând la comprimarea dimensiunii intrărilor pe piața muncii – atât sub aspect cantitativ, dar mai ales calitativ.

Un factor stimulatoriu pentru continuarea pregătirii îl reprezintă accesibilitatea tinerilor pentru a doua facultate și următoarele și posibilitatea studiilor în paralel la mai multe facultăți și/sau pe trepte educaționale (studii universitare, a doua facultate și masterat etc). Decizia de continuare a studiilor este determinată în multe cazuri și de dificultatea de a ocupa un loc de muncă după absolvirea unui ciclu de învățământ secundar sau terțiar, și este deseori aleasă ca o alternativă la șomaj și ca o modalitate de a mări șansele de ocupare prin dobândirea mai multor specializări sau profesii. Din păcate, formalismul și dinamica redusă a adaptării curriculumului la nevoile viitoare ale

⁸ <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2009/2009wpds.aspx>

pieței muncii generează absolvenți cu cunoștințe și competențe neadecvate pieței.

Prin urmare, tânărul absolvent dispune de cunoștințe și competențe care, funcție de profilul profesional sunt mai apropiate sau nu de cerințele pieței muncii, pot fi chiar supracalificați în domenii de nișă pentru care piața națională nu oferă oportunități de ocupare. Este mobil, flexibil, deschis pentru completarea pregătirii (teoretice și/ sau practice) dar și critic la oferta pieței muncii naționale și caută locuri de muncă (în țară sau în străinătate) care să-i permită accesul în carieră și satisfacții personale, inclusiv pecuniare. Piața națională căreia i se adresează este însă prea rigidă și restrictivă și nu susține integrarea treptată, din perioada pregătirii școlare – parteneriatul școală- mediul de afaceri este deficitar sau pentru unele domenii/ profesii/specializări lipsește.

5. Care este situația curentă a analizei tranziției de la școală la viața activă?

Nu există studii sistematice și chiar o bază de date națională a monitorizării inserției socio-profesionale a absolvenților pe piața muncii în primii ani, cu evidențierea disfuncționalităților de previziune a conținutului educațional și nici un sistem de indicatori adecvat, care să permită o evaluare a impactului sistemului universitar asupra economiei

și societății românești⁹. Există doar studii fragmentate, la nivel de universități individuale, fără o încercare de agregare a rezultatelor. Modulul suplimentar de anchetă specializat pe această problemă (anexă la Ancheta AMIGO a INS) care se repetă la un interval de cca. 10 ani oferă informații insuficiente pentru a susține fundamentarea de strategii și politici de apropiere și compatibilizare între oferta sistemului de educație și cererea pieței muncii.

Tinerii care intră pe piața muncii după absolvirea învățământului secundar sau superior locuiesc cu preponderență în mediul urban iar bărbații sunt mai numeroși; accesibilitatea învățământului superior este mai mare pentru cei aflați în mediul urban, oportunitățile sunt mai aproape de beneficiar și deseori, restricțiile financiare sunt cele mai importante.

Încă diploma este mai importantă decât competențele și cunoștințele probate, mai ales în sectorul public. Mediul de afaceri devine treptat tot mai rigid din acest punct de vedere și solicită dovedirea la angajare a certificării profesionale prin competențe, iar în lipsa acesteia, angajarea se face pe un loc de muncă ce solicită pregătire inferioară și/sau se compensează deficitul de cunoștințe cu FPC [*Formare Profesională Continuă*] la locul de muncă

Nivelul relativ ridicat al ratei șomajului tinerilor evidențiază necesitatea unei

⁹ Ordin nr. 6012/21.11.2008 pentru aprobarea Metodologiei și a instrumentelor de lucru privind studiile de monitorizare a inserției pe piața muncii a absolvenților de învățământ superior din România <http://www.edu.ro/index.php/articles/11137>. Motivația apariției ordinului: 1. necesitatea monitorizării inserției socio-profesionale a absolvenților; 2. intenția MECT de aplicare a metodologiei prin intermediul unui proiect pilot inițiat prin POSDRU. Grupul țintă este reprezentat de absolvenții instituțiilor de învățământ superior de stat și private, la un an și la cinci ani de la absolvire, dar numai pentru universitățile participante la implementarea studiului. Instrumentul de lucru: chestionarul.

legături mai strânse între sistemul de educație și formare și piața muncii. Finalizarea și aplicarea metodologiilor de monitorizare a inserției absolvenților diferitelor forme de învățământ (profesional, liceal, superior) este o prioritate, cât și dezvoltarea unor sisteme mai flexibile și eficiente de organizare a practicii elevilor/studentilor. Nu în ultimul rând este de așteptat o analiză mai atentă a competențelor pe care angajatorii din România le consideră importante pentru succesul companiilor lor și adaptarea ofertei educaționale și de formare la aceasta, actualizarea periodică a standardelor ocupaționale și de pregătire profesională și a curriculum-ului educațional, în strânsă dependență cu dinamica schimbărilor de pe piața muncii.

6. Care sunt cauzele decalajului numeric și structural însemnat între rezultatul educației pentru formarea profesională și nevoia de pe piața muncii naționale?

Decalajul numeric și structural însemnat între rezultatul educației pentru formarea profesională și nevoia de pe piața muncii naționale este amplificat în unele domenii de liberă circulație a persoanelor (atractivitatea unor locuri de muncă mai bine plătite, nu neapărat în același domeniu de pregătire), astfel încât apare un deficit semnificativ de personal calificat în domenii precum construcții, industrie, servicii, inclusiv medicale, în timp ce pe piața muncii europene concetățenii noștri prestează preponderent munci slab/ne calificate.

O altă cauză care a dus la această situație o reprezintă percepția greșită privind utilitatea învățării - lipsa de importanță pe care o dau studenții și chiar unii profesori educației, aceștia, considerând că reușita în viață ține numai de "relațiile" pe care le ai, de abilitatea de a te descurca prin orice mijloace și nu de competențe, abilități, talent, cunoștințe etc.

Pe de altă parte, mai există ideea că pentru a reuși în viață trebuie să termini o facultate, indiferent care și indiferent dacă înveți ceva sau nu. Cauzele sunt multiple, de la „exemple” din perioada de tranziție, până la deficiențele sistemului de educație în ansamblul său, construit pe structuri profesionale învechite, unde nu există sau este deficitară îndrumarea/consilierea profesională corespunzătoare a elevilor în funcție de abilitățile personale și necesitățile societății. Apar astfel absolvenți în număr mare în domenii suprasaturate și se adâncesc deficitele acolo unde este nevoie. Un exemplu: în București, 60% din planul de școlarizare pentru anul școlar 2008-2009 a fost proiectat în filiera teoretică, pentru un segment de joburi în piața muncii de 15-20%, în timp ce pe filiera tehnologică și de școală profesională vor învăța 30% dintre elevi, pentru un segment de joburi de 80% în piața muncii.

Nu se practică, cu mici excepții, pregătirea forței de muncă pe bază de contract de școlarizare între unități de învățământ și agenți economici sau consilii locale, pentru că nu există un cadru legislativ atractiv corespunzător. Ca atare, și numărul absolvenților învățământului

Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor

superior (la fel de deficitar structurat pe profesii și competențe) urmează o schemă a distribuției pe profesii departe de nevoia pieței muncii, crescătoare, pe ansamblu, însă în proporții/structuri diferite, volatile. Remarcăm deci “efectul de contagiune”, potrivit căruia candidatul optează pentru o specialitate funcție de nivelul de salarizare pe domenii, sfaturile părinților, “unde merg mai mulți colegi”, specializări mai accesibile etc., neavând la dispoziție un sistem de informare adecvat privind crearea de noi locuri de muncă, fundamentat pe așteptările de dezvoltare economică și socială, pe strategii pe domenii de activitate etc.

7. Care este situația sistemului de formare profesională continuă în România?

România a făcut progrese în restructurarea sistemului de formare profesională continuă, înregistrând o creștere a participării la cursurile de FPC de la 0,9% în 1999 la 1,6 în 2004, 1,3%¹⁰ în 2005 și 1,5 în 2007. Fără o lege specifică, acest tip de educație se realizează relativ haotic și nu există o coordonare interministerială pentru a crea o rețea performantă de colaborare. Agenții de piață specializați în oferta de FPC sunt autorizați pe fiecare curs în parte, însă durata cererii de formare poate fi destul

de variată. În acest context, elaborarea unui plan de acțiune pentru sprijinirea creșterii participării adulților la învățare se impune cu prioritate, dat fiind că suntem departe și de ținta inferioară propusă de România prin SFPC pentru 2010, de 7% (ținta europeană pentru 2010 este de 12,5%). Prin POSDRU se propune ca acest procent să crească la 15% până în 2013, deși performanțele anterioare fac dificilă atingerea acestei ținte (Comisia Europeană propune o țintă medie a participării adulților la educație pentru anul 2020 doar cu 2,5 puncte procentuale mai ridicată decât cea pentru 2010, adică la 15%). Exigențe sporite revin sistemului de formare continuă a adulților, în condițiile în care aproape un sfert din tinerii de 18-24 de ani părăsesc școala fără a avea competențe de bază și calificările necesare pentru a ocupa un loc de muncă¹¹. S-au făcut pași importanți pe linia asigurării, de exemplu, a celei de-a doua șanse la educație, sau a extinderii serviciilor de consiliere, însă sunt necesare soluții de diversificare a ofertei de formare și a furnizorilor de educație de bază a adulților, pentru o mai bună adaptare la particularitățile și nevoile de învățare ale acestora și apropierea de cererea pieței.

Totodată, firmele se confruntă tot mai acut cu nevoia corelării schimbărilor tehnologice cu pregătirea personalului¹².

¹⁰ Vezi “Raportul asupra progresului înregistrat în vederea atingerii obiectivelor Lisabona cu privire la Educație și Formare, Indicatori și ținte, 2008” - SEC(2008) 2293, Comisia Europeană; Brussels (date EUROSTAT).

¹¹ Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, <http://www.cdep.ro/interpel/2007/r3085B.pdf>

¹² Nevoia de FPC a fost determinată în principal de absorbția de către firme a progresului tehnologic și non-tehnologic. Situația dinamicii firmelor din punct de vedere al schimbărilor tehnologice este percepută diferit în funcție de regiuni, domenii de activitate și mărimea întreprinderilor. Pe total țară, 42% dintre reprezentanții firmelor cred că, la nivelul propriilor firme au avut loc importante schimbări în ultimii 5 ani în plan tehnologic și non-tehnologic. Cele mai semnificative schimbări tehnologice și de organizare a muncii s-au înregistrat în firmele mari (cu peste 50 angajați). (Formarea profesională continuă în procesul dezvoltării tehnologice din economia românească - RAPORT – Observatorul național al ocupării și formării profesionale a forței de muncă, Direcția programe și strategii de forță de muncă, București, Aprilie 2007 <http://209.85.129.132/search?q=cache:XV9qWjg5bH0J:www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Rapoarte-Studii/120407raport.pdf+ponderea+salariatilor+la+formare+profesionala+continua&cd=1&hl=ro&ct=clink&gl=ro>)

Chiar și în condițiile restrictive ale crizei economice actuale, FPC rămâne un factor important de relansare economică a agenților economici. Cu toate acestea, România înregistrează o *investiție scăzută a companiilor în formarea/perfecționarea profesională continuă* (doar 0,3% în 2007¹³), învățarea continuă a forței de muncă fiind considerată de către firme, mai mult o cheltuială și nu o investiție durabilă cu efecte pozitive pe termen mediu și lung.

Deși, prin contractul colectiv de muncă unic la nivel național se prevede realizarea unui Plan de formare profesională a personalului și implementarea acestuia, practic, doar un număr redus de firme (40,3% în 2005) oferă FPC salariaților lor. Preocuparea întreprinderilor pentru a oferi FPC angajaților este invers proporțională cu clasa de mărime. Dacă 71% din întreprinderile cu 1000 angajați și peste au oferit FPC, dintre cele mici cu 10-19 angajați au oferit formare continuă doar 10,7%. Doar 68,8% au oferit FPC prin cursuri (externe și interne) și 81,7% au apelat la alte forme, respectiv pregătire, instruire sau experiență practică la locul de muncă, rotirea personalului la locuri de muncă diferite, schimb de experiență, pregătire la distanță, etc¹⁴. Rata de participare la cursurile de FPC a fost de 26,4% pe total unități publice (22% persoane sub 25 de ani), și de 32,3% pentru cei din unități private (respectiv, 35,6%)¹⁵. Deși durata medie a cursurilor de formare continuă a crescut în 2005 de

1,3 ori comparativ cu 1999, durata medie pe participant s-a înjumătățit (44,1 ore față de 72,7 ore) și 69,9% din timpul astfel alocat s-a derulat în cadrul programului de lucru.

Pe lângă oferta din întreprinderi, *sistemul de servicii de FPC este dificil de comensurat cantitativ și calitativ*. Ofertanții de servicii sunt diverși, de la instituții de învățământ formal, până la agenți economici specializați și instituții ale societății civile, aparținând atât mediului public, cât și celui privat. Instituțiile de învățământ sunt centrate pe educația inițială, iar oferta este prea puțin diversificată și adaptată nevoilor adulților și angajatorilor. La nivel postuniversitar, universitățile se focalizează mai degrabă pe oferta de mastere și doctorate, și prea puțin pe oferte modulare, flexibile, punctuale de perfecționare de-a lungul carierei profesionale. Instituțiile specializate în servicii de FPC, ca operatori pe piața specifică sunt centrați în special pe oferta de învățare pentru formare/perfecționare profesională și *pentru cererea pe termen scurt*, pe actualizare de cunoștințe, dobândire de competențe și abilități generale și specifice generate de modificările din conținutul locurilor de muncă. Deoarece FPC trebuie să ofere posibilitatea unei adaptări rapide la cerințele în continuă schimbare ale pieței muncii, *diversificarea și creșterea calității ofertei de formare profesională* trebuie să fie o preocupare permanentă.

¹³ Anuarul Statistic al României 2008, INS

¹⁴ Caracteristici ale formării profesionale în întreprinderile din România, 2005, INS București, 2007

¹⁵ Caracteristici ale formării profesionale în întreprinderile din România, 2005, INS București, 2007

Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor

La inserția pe piața muncii, absolvenții formării inițiale au dificultăți de adaptare la condițiile de muncă. În general, calificările obținute permit absolvenților să practice mai multe ocupații, însă pentru a fi capabili să se adapteze cerințelor unui anumit loc de muncă/ ocupație, aceștia trebuie să fie incluși în programe de tranziție de la școală la locul de muncă. Programele existente nu sprijină suficient inserția efectivă a absolvenților pe piața muncii, iar „învățarea prin muncă” și consilierea în carieră nu corespund în suficientă măsură cererii de muncă. La rândul său, nici oferta de FPC, deși mai aproape de cererea reală, nu este suficient de dezvoltată și adaptată.

Din perspectiva *transparenței și accesibilității informațiilor* cu privire la ofertele și ofertanții de FPC, putem afirma că s-au făcut pași importanți, astfel de baze de date fiind gestionate și de CNFPA [*Consiliul Național de Formare Profesională a Adulților*] și de ANOFM [*Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă*]. Chiar și ofertanții de FPC au propriile lor baze de date. Însă nu există în prezent un sistem integrat, o rețea de gestionare a unei baze de date (indicatori statistici și informații), sau mecanisme de urmărire sistematică și integratoare a ofertei și cererii de formare, la nivel național, regional, local, pe meserii, profesii, categorii de cunoștințe, competențe etc. astfel că la nivel național, nu se cunosc dimensiunile reale ale cererii și ofertei de servicii de FPC și nici calitatea

și eficiența, impactul acestora. Anchetele statistice privind FPC ale INS [*Institutul Național de Statistică*], evidențele ANOFM (AJOFM) privind educația profesională a șomerilor, statistica autorizării de cursuri a CNFPA precum și evidențele fiecărui formator nu oferă o imagine de ansamblu încheșată și coerentă. În plus, instituțiile aparținând altor structuri (universități populare, ONG-uri, etc.) oferă doar informații sporadice și parțiale, iar cunoștințele și competențele dobândite pe aceste căi nu sunt recunoscute decât în măsura în care beneficiarii solicită certificarea acestora în centrele de evaluare de competențe profesionale existente în prezent.

Analiza sistemului actual de formare profesională pentru absolvenții intrați pe piața muncii sau în vederea inserției acestora este sprijinită de cadrul de reglementare existent¹⁶ și de interesul crescut al adulților pentru utilizarea programelor de formare profesională, în special în rândul persoanelor tinere pre-calificate, care se dovedesc mai deschise la reorientarea profesională.

Sistemul este însă deficitar în privința flexibilității și capacității sale de a răspunde cererii pieței în continuă schimbare, a dezvoltării/adaptării cadrului național al calificărilor, precum și a cadrului de certificare a competențelor și abilităților de către furnizorii de pregătire în sistemul de pregătire profesională continuă; slabei adaptări a ofertei de formare continuă

¹⁶ Metodologia de autorizare a furnizorilor de formare profesională a adulților; Metodologia certificării formării profesionale a adulților; Nomenclatorul calificărilor pentru care se pot organiza programe finalizate cu certificate de calificare; Procedura de evaluare și certificare a competențelor profesionale obținute pe alte căi decât cele formale, care reglementează evaluarea și certificarea competențelor dobândite pe cale non formală și informală.

la cerințele solicitate la angajare și la locul de muncă; adecvării insuficiente a calificărilor și competențelor la nevoile pieței muncii; capacității limitate de răspuns a sistemului de formare continuă prin cursuri autorizate la cerințele pieței muncii determinate de apariția unor noi ocupații datorită duratei mult prea mari a elaborării standardelor ocupaționale și a procedurilor prea complicate.

Dezvoltarea cadrului național al calificărilor, precum și a cadrului de certificare a competențelor și abilităților de către furnizorii de pregătire în sistemul de pregătire profesională continuă, inclusiv în ceea ce privește certificarea competențelor în meserii tradiționale ar permite creșterea participării tinerilor la formare continuă (pentru inserție pe piața muncii pentru cei calificați, pentru continuare/certificare studii pentru cei ce au abandonat școala). Necesitatea/acceptarea nevoii de schimbare a întreprinderilor implică și adaptare, actualizare de cunoștințe, competențe, abilități, respectiv corelarea nevoii de pregătire a personalului cu schimbările tehnologice și deci, adaptare inclusiv a tinerilor absolvenți - sistemul actual de educație inițială nu anticipează nevoile de formare ale pieței muncii ci le urmează și deseori inerția schimbărilor/lipsa de flexibilitate/adaptare determină creșterea nevoii de FPC pentru tinerii (nou) intrați pe piața muncii.

8. Finanțarea formării profesionale continue – soluție generatoare de profit sau de pierderi?

În condițiile crizei economico-financiare, investiția în educație și FPC

este pârghia pentru creșterea flexibilității și adaptabilității la noile provocări, iar parteneriatul (*autoritate publică centrală și locală, indivizi, comunitate, mediul privat*) reprezintă factorul de susținere a noilor absolvenți în vederea inserției pe piața muncii și a găsirii unui loc de muncă adecvat propriilor aspirații profesionale. Chiar dacă această nevoie este conștientizată la nivel de unitate, restricțiile financiare severe și reducerea drastică a cererii de bunuri și servicii face dificilă, deseori chiar imposibilă pe termen scurt investiția în resursele umane prin educație. Precarizarea ocupării, dublarea șomajului în mai puțin de un an și perspectiva continuării creșterii ratei șomajului spre 10% determină mai degrabă comportamente de adaptare (inclusiv acceptarea temporară a reducerii salariilor și concediul neplătit forțat) decât avansarea de resurse pentru formare/perfecționare profesională a căror rezultate se pot transforma în productivitate, venituri salariale și/sau profit pe termen mediu.

9. Care sunt beneficiile majore ale educației permanente pentru muncă?

Educația permanentă pentru muncă generează un impact pozitiv asupra societății, producând beneficii superioare câștigurilor în plan individual prin externalități pozitive pe termen mediu și lung. Beneficiile se distribuie în societate pe următoarele rute/canale:

a) economic. *Impactul educației pentru piața muncii* este cel mai semnificativ și produce efecte de antrenare: crește performanța în muncă, sporește capacitatea de a genera și utiliza progresul tehnologic și nontehnologic, mediul

Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor

economic devine mai creativ, dinamica reînnoirii ofertei de bunuri și servicii crește ca și varietatea și calitatea acestora, este stimulat permanent mediul de afaceri și competitivitatea amplifică și diversifică nevoi noi pentru educație și inovare. Forța de muncă, în special tinerii absolvenți sunt flexibili la schimbare, chiar o generează și sunt mai inventivi în găsirea de noi soluții, metode, instrumente, proceduri de realizare a obiectivului general al oricărei afaceri/activități – satisfacerea unei nevoi;

b) al promovării politicilor. Progresul tehnologic și societatea cunoașterii generează nevoia de *specialiști de înaltă performanță*, cu gândire critică, competențe de comunicare și implicare în implementarea și evaluarea măsurilor, politicilor, strategiilor;

c) incluziune socială. Educația permanentă pentru piața muncii *sporește șansele de ocupare*, asigură egalitatea de oportunități, restricționează și chiar împiedică promovarea discriminărilor de orice gen pentru ocupare și participare la viața societății. Oportunitatea crescută pentru ocupare reduce/elimină amenințarea sărăciei (rata sărăciei celor de 16-24 de ani este de 21% în anul 2007, cu 4 pp mai redusă decât media națională, date Eurostat), este factor al bunăstării și dezvoltării umane și instrument de schimbare a culturii, inclusiv a culturii muncii;

d) reducere a migrației pentru muncă și a fluxurilor de brain drain. Adaptarea învățării la nevoile locale, naționale și crearea de locuri de muncă atractive

profesional și remunerative *stabilizează forța de muncă* prin oportunitățile de performanță profesională, dezvoltare a carierei și confort financiar necesar la început de drum – întemeierea unei familii, achiziția de bunuri mobile și imobile, finanțarea consumului cultural și de recreere etc. Investiția în educație se reîntoarce în sistemul economiei naționale generând resurse pentru o finanțare mai bună a învățării permanente pentru generațiile prezente și cele viitoare;

e) cetățenie activă. Educația pentru participarea la satisfacerea cererii economice, sociale, culturale interne (și internaționale) creează premisele de extindere a *implicării active* și în afara locului de muncă, la promovarea principiilor cetățeniei active, și de aici beneficii publice însemnate deși dificil de comensurat;

f) colaborare internațională. Dobândirea de cunoștințe și competențe cheie, comune la nivel european și apropierea tehnologică pe de o parte și procesul Bologna, Agenda Lisabona și construirea Ariei europene a cercetării pe de altă parte conduc la *colaborare și acceptarea multiculturalității*.

Efectele menționate aduc beneficii non-materiale însemnate, dezvoltă o nouă cultură a învățării și a vieții active, într-o anumită măsură pregătesc forța de muncă pentru o economie globalizată, competitivă și „training demand intensive” și generează competențe specifice economiei cunoașterii.

10. Care sunt principalii indicatori prin care se măsoară beneficiile educației pe piața muncii?

Beneficiile educației pe piața muncii se pot măsura prin indicatori de impact precum:

- *creșterea marginală a salariului individual pe seama majorării duratei medii a școlarizării.* Cercetări recente sugerează că pe întinsul Europei un an de școlarizare în plus mărește nivelul salariului individual cu aproximativ 6,5% și cu până la 9% în țările cu structuri de salarizare mai puțin rigide. În legătura strânsă, pozitivă, dintre educație și salarizare, educația liceală constituie un prag de la care orice educație suplimentară atrage o anumită recompensă specială (Education at a glance, OECD,2002.)

- *reducerea șomajului.* Evidențele au arătat, de asemenea, că rata șomajului scade odată cu nivelurile de învățământ superior, acesta reducând costurile sociale implicate. Este evident că rata angajării crește odată cu nivelul de educație atins (Eurostat, Ancheta asupra forței de muncă, citată în Action Plan on Skills and Mobility, Comunicatul Comisiei COM(2002) 72).

- *Creșterea profitabilității.* Comparând ratele estimate ale beneficiului la diferitele stadii ale sistemului de educație, reiese că educația liceală devine nivelul de bază al educației pentru societatea cunoașterii. Este evident că durata (și astfel costurile) perioadelor de șomaj scad substanțial, odată cu creșterea

școlarizării de la educația gimnazială la cea liceală (Training and Learning for Competence, CEDEFOR; 2001)

11. Cine sunt în România principalii stakeholderi în sistemul educației pentru piața muncii ?

Actorii implicați în sistemul de educație pentru piața muncii includ: instituții de învățământ, operatori de piață pentru formare continuă, angajatori, beneficiari.

Piața muncii are nevoie de forță de muncă care dispune de un bagaj de cunoștințe adecvat fiecărui domeniu al științei și de competențe și abilități pentru valorificarea acestora, respectiv competente cheie, comune și specifice (în cazul personalului de înaltă specializare)¹⁷. Acestea sunt necesare pentru a înțelege și utiliza tehnologiile și procedurile non-tehnologice, de a lucra în condiții de respectare și dezvoltare a relațiilor industriale moderne. Chiar și în cazul muncitorilor necalificați, competențele cerute de piața muncii se schimbă și perfecționează permanent și țin atât de educația de bază obligatorie (competențe de a citi, scrie și comunica) cât și specifice societății cunoașterii (folosirea de servicii ITC, lucrul în echipă etc).

Principalii stakeholderi în educația pentru viața activă din sistemul național actual sunt:

a) instituțiile de învățământ public și privat care oferă atât educație inițială cât și formare profesională continuă.

¹⁷ Calitatea în educație se definește în sens larg prin **relevanța profilului competentelor absolvenților pentru piața muncii**. Cunoștințele și competențele se pot dobândi deopotrivă în sistem formal, informal și nonformal și, de regulă sunt certificate și recunoscute prin procese de evaluare – examenele și testele/aplicațiile practice finale, după absolvirea unor cursuri, sau prin proceduri de evaluare/certificare ale instituțiilor abilitate.

Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor

Educația pentru piața muncii nu este doar responsabilitatea sistemului de educație secundară și terțiară, prin toate formele sale. Învățământul obligatoriu este primul pas în dobândirea unor cunoștințe, competențe și abilități – de regulă cele de bază și care reprezintă suportul pentru asigurarea accesibilității în formele superioare de educație care formează și pregătesc absolventul pentru o profesie/meserie. Beneficiarii preponderenți ai sistemului sunt tinerii, înainte de a intra pe piața muncii sau, dacă avem în vedere continuarea studiilor, absolvenții care s-au integrat pe piața muncii și care, în paralel își continuă pregătirea. Diplomele și certificatele obținute sunt recunoscute de Ministerul Educației și, în funcție de domeniu, pot avea și recunoaștere internațională, la nivelul UE și nu numai, prin mecanismele de recunoaștere/echivalare existente;

b) operatori de piața pentru FPC, care pregătesc/perfecționează forța de muncă pentru ocupare. Tinerii utilizează această formă de pregătire pentru completarea cunoștințelor și cu deosebire a competențelor necesare ocupării. Profilul formării este cu preponderență practic și asigură perfecționare/specializare în domenii înguste. Diplomele sunt recunoscute de Ministerul Muncii și permit angajarea pe un loc de muncă adecvat în România (și nu numai, dacă sunt perfectate acorduri de recunoaștere reciprocă de calificări și competențe);

c) angajatorii, care, prin pregătire la locul de muncă sau cursuri externe oferite de furnizorii de formare acreditați din piață asigură formare țargetizată pe anumite competențe și particularizată la

specificul activității din firmă. De regulă, acest tip de formare este recunoscut doar la nivel de firmă sau grup de firme sau asociații patronale. Dacă formarea s-a realizat într-o firmă multinațională sistemul de recunoaștere a formării poate fi mai larg, respectiv în cadrul întregii rețele internaționale a entităților dependente de firma mamă – firme multinaționale, lanțuri comerciale etc;

d) instituții de certificare a competențelor dobândite în sistem informal și nonformal. În România, cunoștințele și competențele dobândite pe aceste căi nu sunt recunoscute decât în măsura în care, beneficiarii solicită certificarea acestora în centrele de evaluare de competențe profesionale existente. În perioada 2004-2007, cele 42 de centre de evaluare de competențe dobândite în sistem non-formal și informal existente au acordat un număr de 6050 de certificate.

Sistemul de certificare permite și asigură o relativă standardizare și economisește timp și resurse, evitând parcurgerea unor cursuri pentru cunoștințe/competențe deja deținute de respectivele persoane. Unii specialiști consideră că acest sistem de certificare forțează spre uniformizare și afectează diversitatea (Fried, Glass, and Baumgartl 2007). Alții, apreciază ca reprezintă o formă de acceptare a diversității și un pas spre realizarea unui sistem coerent de învățare permanentă, deschis și flexibil, adaptat condițiilor prezente când e-learning-ul ca și e-munca devin forme comune de pregătire/ocupare și răspund tendințelor de internaționalizare a piețelor și libertate de circulație a forței de muncă.

Instituțiile de formare, indiferent de forma de organizare sau de proprietate, acționează pe piața educației în complementaritate, dar și în competiție cu ceilalți furnizori de formare.

Performanța și calitatea furnizorilor de formare se definește atât prin indicatori cantitativi – număr cursuri, număr absolvenți, ponderea absolvenților (re) ocupați după finalizarea cursurilor etc. - cât și prin determinări calitative – gradul de răspuns la cerințele pieței, capacitatea de adaptare la piață și de satisfacere a cererii de formare (market oriented and demand responsive), dinamica reînnoirii curriculei, reforma metodelor de învățare, capacitatea de dezvoltare la cursanți a aptitudinilor și competențelor pentru viață (soft skills deemed necessary to be productive in today's world). Mai mult, atingerea standardelor de performanță definite la nivel național/internațional a absolvenților constituie un indicator de performanță de piață pentru furnizorul de formare.

12. Care sunt principalele forme ale parteneriatului pentru învățarea orientată spre cerințele pieței muncii?

Parteneriatul pentru învățarea orientată spre cerințele pieței muncii îmbracă mai multe forme, între care cele mai relevante pentru tematica studiului de față sunt:

a) *parteneriat școală/furnizor de educație – mediul de afaceri – cercetare*. Competitivitatea în etapa actuală are doi piloni semnificativi pentru sistemul de educație și anume cunoștințele și capacitatea de aplicare a acestora în practică. Colaborarea firmelor cu

instituțiile de învățământ permite nu doar sprijinirea reciprocă pentru formarea unei forțe de muncă adaptată nevoilor viitoare de ocupare în mediul de afaceri (educație practică), dar și sprijină și susține activitatea de CDI la nivel de firmă (ce poate fi o continuare firească a cercetării din instituțiile de învățământ sau din cadrul proiectelor de cercetare dezvoltate prin rețele de cercetare);

b) *parteneriat între absolvent și angajatorul potențial*, caz în care suportul financiar și pregătirea practică în firmă facilitează nu doar învățarea ca proces, dar și permite ocuparea imediată și valorificarea mai bună a cunoștințelor și competențelor dobândite (pregătirea este pliată pe nevoile particulare ale angajatorului, ceea ce implicit generează valoare adăugată sporită la nivelul locului de muncă, imediat după absolvire și angajare).

În România, ambele forme de parteneriat sunt mult prea slab dezvoltate în comparație cu nevoile, în special la nivelul învățământului secundar. Starea de permanentă reformă a sistemului de educație și volatilitatea ridicată în mediul de afaceri asociată cu insuficiența resurselor financiare disponibile și lipsa instrumentelor financiare de suport *au frânat dezvoltarea unui sistem coerent și performant de pregătire a tinerilor și absolvenților pentru piața muncii*. În ansamblul sistemului național actual pierderile sunt semnificative și includ: costuri financiare paralele și deseori supradimensionate în raport cu rezultatele așteptate și valoarea adăugată generată în mediul de afaceri; destructurare a

Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor

pieței muncii, mobilitate internă dar mai ales externă pieței naționale a muncii cu pierderea/nevalorificarea investiției publice în educația tinerilor absolvenți; costuri suplimentare pentru adaptare la cerințele pieței muncii (șomaj de inserție asociat cu formare profesională); descurajare în plan individual a tinerilor absolvenți în legătură cu șansele de ocupare și dezvoltare a carierei; o perspectivă ambiguă a evoluției cererii viitoare a pieței muncii cu impact negativ atât asupra direcțiilor de dezvoltare a învățământului, dar și asupra orientării profesionale a tinerilor, cu deosebire după absolvirea învățământului obligatoriu.

13. Care sunt principalele direcții în care trebuie acționat pentru a adapta sistemul educației la nevoile pieței muncii și pentru a crește calitatea sistemului?

Adaptarea sistemului educației la nevoile pieței muncii și creșterea calității sistemului presupune eforturi în următoarele direcții principale:

- *reforma curriculară* și a metodelor de învățare/predare pentru dobândirea nu numai de cunoștințe dar și de competențe și abilități compatibile cu cererea pieței muncii; nevoia ca instituțiile de învățământ să promoveze programe educaționale permanent actualizate, adaptate în primul rând cererii interne și compatibile cu standardele europene; dezvoltarea economiei cunoașterii presupune ca educația terțiară să devină un important factor de creștere economică și promovare a rezultatelor CDI în mediul economic și social;

- *parcursul educațional* - creșterea capacității elevilor de a-și valorifica abilitățile și cunoștințele - învățarea să includă cunoștințe și competențe într-o sferă curriculară largă și flexibilă care să ofere posibilitatea alegerii adecvate a profesiei sau parcursului educațional după absolvirea învățământului de bază, obligatoriu; promovarea educației vocaționale adaptată nevoilor pieței muncii;

- *finanțarea adecvată și eficientă* a sistemului educațional și promovarea de politici țargetizate, funcție de beneficiari și nevoile pieței muncii și/sau dezvoltării locale, educația fiind un factor de prevenire/reducere a sărăciei; promovarea unor scheme de finanțare performante, în parteneriat, cu diversificarea surselor de finanțare și asocierea de stimulente fiscale; aplicarea unor metodologii adecvate de stabilire a costurilor cu educația pe beneficiar, niveluri de pregătire, forme și specializări avându-se în vedere raportul optim dintre formarea teoretică și cea practică, performanțe instituționale etc.

- *mai strânsa colaborare* a învățământului vocațional cu mediul de afaceri pentru a asigura nevoia de forță de muncă de nivel mediu de pregătire în primul rând în plan local și național;

- *dezvoltarea antreprenoriatului în educație* cu menținerea standardelor de calitate recunoscute și necesare pentru asigurarea punților de legătură cu educația europeană și internațională;

- *diversitate a metodelor de predare și a tehnicilor de învățare, adaptarea acestora la particularitățile formării și categoriile de beneficiari*. Aceasta implică

și perfecționarea profesională a cadrelor didactice și a formatorilor, dar presupune și schimbarea culturii învățării – abordare interdisciplinară în loc de tratare exclusiv disciplinară, flexibilitate în învățare, lucrul în echipă în detrimentul studiului individual, învățare practică (participare la proiecte de cercetare, intership) în completarea cursurilor teoretice, examinare prin proiecte aplicative în locul celor clasice (pentru demonstrarea înțelegerii cunoștințelor și dobândirea competențelor), utilizarea metodelor moderne de informare și a băncilor de date, a bibliotecilor virtuale etc (Hagmann and Almekinders 2003; Savery and Duffy 2001; World Bank Institute 2007).

- *autonomia, transparența, responsabilitatea și competiția* sunt elemente ce pot contribui la asigurarea calității actului educațional, recunoașterea acestuia în practică prin ocupare și productivitate

14. Care sunt coordonatele reformei învățământului românesc din perspectiva pregătirii tinerilor pentru piața muncii?

Nevoia de reformă reală, consistentă și bine ancorată la nevoile naționale, în context european a fost recunoscută

și asumată de societatea civilă. Pactul național pentru educație definește finalitatea dorită a educației – generarea sustenabilă a unei reurse umane naționale înalt competitivă, pregătită pentru cererea actuală și viitoare a pieței muncii. În acest context în opinia noastră, construcția viitoare a școlii românești trebuie să aibă în vedere următorii parametri:

- *cuplarea școlii cu realitatea economico-socială, a societății*, respectiv formarea, la generațiile tinere, a unui comportament autentic bazat pe valori, printr-un echilibru înțelept între cunoștințele, deprinderile și aptitudinile dobândite în școală¹⁸;

- *compatibilizarea* ciclurilor de învățământ cu cerințele unei educații moderne și cu *Cadrul European al calificărilor*; apropierea curriculei școlare de *cerințele pieței muncii* (cunoștințe, deprinderi, competențe) prin asigurarea educației teoretice și a celei practice în sistem de complementaritate, prin cooperare între sistemul de educație (formală, informală, nonformală) cu mediul de afaceri și social;

- *centrarea curriculumului pe cele 8 categorii de competențe-cheie*¹⁹ stimularea asimilării în perioada educației

¹⁸ Pactul Național pentru Educație completat de societatea civilă

¹⁹ *Cele 8 categorii de competențe-cheie* sunt: de comunicare în limba maternă și în două limbi de circulație internațională; competențe fundamentale de matematică, științe și tehnologie; competențe digitale (de utilizare a tehnologiei informației pentru cunoaștere și rezolvarea de probleme); competențe axiologice sau de valorizare (necesare pentru participarea activă și responsabilă la viața socială); competențe pentru managementul vieții personale și al evoluției în carieră; competențe antreprenoriale; competențe de expresie culturală; competențe de a învăța pe tot parcursul vieții. Absolvenții învățământului obligatoriu vor dobândi aceste competențe la nivel de bază, iar absolvenții de liceu – la nivel avansat. Pe baza acestor competențe se va putea stabili clar profilul de formare (= ce vrem să știe elevul) pentru fiecare ciclu de studii. Pentru fiecare disciplină din planul de învățământ, conținuturile de învățare se vor organiza în așa fel, încât să contribuie coordonat la formarea competențelor menționate. Criteriul principal de evaluare și aprobare a unui manual școlar va fi legat de măsura în care contribuie la formarea competențelor menționate. Se va crea o bancă de itemi, cu funcție orientativă, pentru a-i ajuta pe profesori ca, în notarea la clasă, să evalueze competențe, nu informații.

Îmbunătățirea competențelor profesionale în rândul absolvenților și tinerilor: o șansă pentru viitor

obligatorii a competențelor digitale²⁰ care deja reprezintă un avantaj comparativ al tinerilor pe piața muncii în detrimentul, uneori a experienței în muncă a generațiilor mature/vârșnice;

- dezvoltare de politici educaționale în sistem de copartneriat între școală, comunitatea locală, mediul de afaceri și corelate cu orientările naționale în domeniul educației și învățării continue;

- acreditarea școlilor ca centre de educație permanentă;

- centrarea educației pe beneficiar și adoptarea principiului “finanțarea urmează elevul”;

- asigurarea de sisteme de finanțare mixte public/privat și promovarea unui sistem fiscal care să stimuleze investițiile personale și corporatiste în formarea pe tot parcursul vieții; promovarea unor sisteme de finanțare stimulativ pentru personalul de predare, adaptate nevoilor de modernizare a instituțiilor de învățământ, suficiente pentru a asigura materialele didactice necesare pentru orele de teorie și pentru aplicațiile practice.

- îmbunătățirea actului învățării atât sub aspectul metodelor de predare cât și din punct de vedere al dobândirii

de către elevi a capacității de utilizare/valorificare a cunoștințelor nu doar de memorare a acestora; un raport funcțional între acumulare de cunoștințe, dobândire de competențe și abilități de bază; schimbarea radicală a tehnologiei predării; perfecționarea resurselor umane din sistemul de educație și creșterea eficienței acestora;

- evaluarea calității învățământului din România cel puțin pe baza liniilor europene (obiective măsurabile și standarde; ghiduri de implementare, care să prevadă implicarea beneficiarilor; resurse adecvate; mecanisme și proceduri de feed-back; transparența; o coordonare adecvată și corelată european pentru a asigura coerența și capacitatea de analiză sistemică; un proces de cooperare între formarea inițială și continuă, implicând beneficiarii relevanți la nivel comunitar, național și european; priorități comunitare; diseminarea exemplelor de bună practică);

- stimularea întoarcerii tinerilor care au studiat în străinătate pentru ocuparea acestora în domenii și instituții publice/private care asigură produse/servicii cu valoare adăugată și contribuie la creșterea competitivității (“brain regain”).

²⁰ Tinerii din Europa cu vârste între 16 și 24 de ani reprezintă populația expertă în folosirea tehnicilor multimedia moderne. Potrivit unui raport publicat de Comisia Europeană privind competitivitatea UE în domeniul telecomunicațiilor digitale, aceasta pătură va dicta viitoarele reguli de joc pe piețele europene. Viviane Reding, comisarul european pentru telecomunicații, considera ca această generație va fi noua forță economică. “Mai bine de 70% din tineri folosesc capacitățile moderne date de Internet. Noi i-am numit pe aceștia generația digitală (n.r. digital natives), termenul incluzând persoanele care s-au născut în această eră și care au început să folosească Internetul imediat ce au devenit consumatori activi pe piețele europene”, spune Reding. România ocupa una din ultimele poziții privind rata de penetrare a internetului broadband, cu 10,7%. Interesant este faptul ca Polonia, Slovacia și Bulgaria se află în spatele țării noastre cu o rată de penetrare de 9,6%, 9,6%, respectiv, 9,5%. Cel mai mare grad de penetrare al internetului broadband din UE-27 este de 37,4% și se găsește în Danemarca. Potrivit purtătorului de cuvânt al Comisiei Europene, Martin Selmayr, Uniunea Europeană surclasează SUA. Pe de alta parte însă, investițiile din cercetare în tehnologiile multimedia moderne sunt mult mai mici față de cele din SUA și Japonia (Generația digitală va fi următoarea forță economică, D.M. - 05.08.2009, <http://www.baniinostri.ro/IT-C/Generatia-digitala-va-fi-urmatoarea-forta-economica--a1450.html>)

15. Ce lipsește în prezent în privința pregătirii tinerilor pentru piața muncii?

Principala lipsă o reprezintă viziunea integratoare a abordării educației pentru piața muncii și inconsistența sistemului legislativ, instituțional și de politici pentru promovarea acesteia. Este nevoie de a defini și implementa efectiv un *model integrat de educație pentru piața muncii*. O reforma profundă, de esență a sistemului de educației, cu realizarea unui rețele coerente de învățare permanentă, prin instituții și forme educaționale diverse, presupune un efort conjugat al statului și al mediului privat pentru susținerea schimbărilor asumate.

Definirea clară a finalității educației și a responsabilității sistemului public de a dezvolta sisteme educaționale adaptate strict nevoilor pieței muncii vs susținerea educației pentru dezvoltare umană pe termen lung. O orientare exclusiv într-o singură direcție nu este posibilă, însă prin măsuri temporare țargetizate se poate accentua o latură sau alta. Este însă evident că educația trebuie să fie promovată sistemic, pornind de la recunoașterea

nevoii de învățare pe tot parcursul vieții și cu deosebire pe durata vieții active.

Unele competențe ce vor fi cerute în viitor de piața muncii pot fi anticipate, altele nu. De aceea, educația pentru piața muncii se bazează pe patru piloni și anume:

a) *dobândirea de competențe generice în educația secundară*, ca bază pentru continuarea educației în formele sale superioare;

b) *promovarea unei flexibilități crescute în finalizarea programelor de educație vocațională și tehnică prin consolidarea specializărilor înrudite* cu sfera largă de aplicare pe activități și domenii;

c) *orientarea educației secundare și terțiare pe cererea estimată de profesii și meserii* și îmbunătățirea sistemului de informare a părinților și elevilor/studentilor asupra opțiunilor posibile ale parcursului educațional;

d) *dezvoltarea în complementaritate a unui sistem de educație a adulților ușor accesibil pentru tinerii absolvenți* pentru completarea educației pe componente punctuale/specifice (World Bank 2008b).

Studiul nr. 5

IMPACTUL IMPLEMENTĂRII PACHETULUI ENERGIE-SCHIMBĂRI CLIMATICE ASUPRA ECONOMIEI ROMÂNEȘTI

Autori*: Prof. univ. dr. ing. **Aureliu LECA** (coordonator)
Prof. univ. dr. ing. **Virgil MUȘATESCU**
Conf. univ. dr. ec. **Dorel Mihai PARASCHIV**
Lector univ. drd. ec. **Roxana VOICU-DOROBANȚU**
Lector univ. drd. ec. **Ana Maria MARINOIU**

Orice strategie care are drept obiectiv realizarea unei creșteri sustenabile pe termen lung nu mai poate fi concepută în lipsa unei regândiri fundamentale a modului în care este abordat fenomenul schimbărilor climatice precum și a relației dintre acest concept eterogen și modalitățile prin care este asigurat necesarul de energie.

Pachetul legislativ „Energie - Schimbări Climatice”, prezentat de Uniunea Europeană în anul 2008, în cadrul angajamentelor asumate în domeniu, se înscrie într-o serie de măsuri aflate la confluența unor factori economici, sociali și politici complecși, atât la nivel național cât și la nivel internațional, măsuri care sunt înșă inspirate din filosofia soluționării agendei globale de mediu și energie prin acorduri și angajamente internaționale. În ceea ce privește România, studierea efectelor estimate ale implementării acestui pachet legislativ și formularea de recomandări avizate în vederea minimizării eventualelor consecințe negative și a realizării ajustărilor necesare în plan economic trebuie să constituie baza oricărui demers decizional.

* **Aureliu LECA**, profesor dr. ing., șeful Catedrei UNESCO, Energie-Mediu, Universitatea Politehnică București; autor și coautor a 32 de cărți și manuale în domeniul energiei; Președinte - Director General al Regiei Autonome de Electricitate - RENEL (1990-1998); membru al Academiei de Științe Tehnice din România (din 1997); distins de Președintele României cu Ordinul Național „Steaua României”, în grad de Cavaler (2000).

Virgil MUȘATESCU, profesor dr. ing., Catedra UNESCO, Energie-Mediu, Universitatea Politehnică București; Project Officer în cadrul unor proiecte în domeniul energiei dezvoltate de BERD; Senior Expert în programul regional finanțat de USAID și Hellenic Aid pentru promovarea resurselor regenerabile de energie; Președinte al Asociației de Politici Energetice din România; autor și coautor a numeroase cărți și articole în publicații de specialitate în domeniul energiei.

Dorel Mihai PARASCHIV, conf. univ. dr. ec., Academia de Studii Economice, București; Director adjunct al Institutului Național de Dezvoltare Economică; Consultant și consultant evaluator pentru Institutul Băncii Mondiale, Washington D.C., Organisation Internationale de la Francophonie, Paris, British Council.

Roxana VOICU-DOROBANȚU, lector univ. drd. ec., Academia de Studii Economice, București; Consilier al Vice-Președintelui Camerei de Comerț și Industrie a României, Consultant în cadrul unor firme internaționale și membru în diverse echipe de realizare a unor proiecte de cercetare-dezvoltare.

Ana Maria MARINOIU, lector univ. drd. ec., Academia de Studii Economice, București; Consilier în cadrul Direcției Evaluare și Analiză Programe, Guvernul României, Cancelaria Primului-Ministru; autor a numeroase articole în publicații de specialitate.

1. Cum limităm costurile acțiunilor globale privind combaterea schimbărilor climatice?

Analize de un impact semnificativ la nivel științific mondial, precum cel de-al Patrulea Raport al Panelului Interguvernamental privind Schimbările Climatice, publicat în 2007, sau Raportul Stern privind aspectele economice ale schimbărilor climatice, din 2006, demonstrează imperativul unor acțiuni imediate la nivelul comunității internaționale în sensul combaterii fenomenului schimbărilor climatice. În timp ce temperatura medie la nivel global a crescut cu 0,76°C în ultimii 100 de ani, în Europa încălzirea fiind peste medie, în jur de 1°C iar estimările indică creșteri între 1,1 și 6,4 °C ale temperaturii medii la nivel global în acest secol, schimbările climatice reprezintă o provocare fără precedent pentru economie, pierderile de natură economică rezultate din dezastrele climatice dublându-se în ultimii 20 de ani, până un quantum de aproximativ 8,5 miliarde euro anual.

Raportul dintre costurile asociate în prezent unui răspuns ferm, rapid și robust oferit acestui fenomen, extrem de costisitoare, și riscurile prefigurate în viitor relativ la schimbările climatice au determinat necesitatea de a ridica bariere normative în calea încălzirii globale, astfel încât aceasta să fie menținută la un nivel relativ sigur, de circa 2°C peste temperaturile din perioada pre-industrială. Măsurile internaționale promovate în anii '90 în acest sens, precum Convenția Cadru a Organizației Națiunilor Unite privind

Schimbările Climatice și Protocolul de la Kyoto, recunosc însă implicațiile economice deosebite ale reducerii emisiilor, și propun soluții în vederea reducerii costurilor asociate acestor reduceri. Constituind o legătură de piață între stabilirea pentru fiecare țară a unei cote maxime de emisii de gaze cu efect de seră (GES) pentru perioada 2008-2012, pe de o parte, și asigurarea necesarului de cote la nivel global, pe de altă parte, două dintre „mecanismele Kyoto flexibile” propuse de Protocol, respectiv Mecanismul de Dezvoltare Curată (Clean Development Mechanism-CDM, pentru proiectele desfășurate în țările în curs de dezvoltare), și Implementarea în Comun (Joint Implementation-JI, care vizează proiectele din țări industrializate care și-au asumat obiective Kyoto), permit comercializarea emisiilor: țările care emit mai puțin pot vinde cota nefolosită altor țări care emit mai mult, iar țările industrializate pot realiza o parte din angajamentul lor privind reducerea emisiilor investind în proiecte de economisire a emisiilor în țări în curs de dezvoltare. Costurile asociate angajamentului sunt astfel reduse, fiind promovat transferul tehnologiilor avansate către țările în curs de dezvoltare și către economiile în tranziție.

România, care a semnat Protocolul în 1999, printre primele state din lume, s-a angajat să reducă totalul emisiilor de GES cu 8% sub nivelul anului ales ca referință, 1989, reducere care urmează a fi atinsă în perioada 2008-2012, prima perioadă de angajament a Protocolului.

2. Cum susține Uniunea Europeană acțiunile privind combaterea schimbărilor climatice?

Uniunea Europeană (UE) și-a asumat la nivel internațional un rol foarte important în domeniul protejării climei prin stabilirea, în 2007, a trei obiective majore: reducerea, până în 2020, cu cel puțin 20% a emisiilor de GES la nivelul UE; creșterea, în același interval de timp, cu 20% a ponderii energiilor regenerabile în totalul consumului energetic, și creșterea eficienței energetice cu 20%.

Operaționalizarea acestor obiective este realizată cu ajutorul schemei de comercializare a certificatelor de emisii (European Union Emission Trading System-EU ETS), o schemă de tipul cap and trade („plafonează și comercializează”), care acoperă astăzi toate cele 27 state membre ale UE fiind motorul pieței globale a carbonului. Schema europeană este integrată în angajamentele internaționale prevăzute în Protocolul de la Kyoto, instalațiile care intră sub incidența schemei putând utiliza creditele de emisii de la majoritatea tipurilor de CDM și de la proiectele de JI.

Schema EU ETS funcționează prin alocarea (la nivel de stat membru și, ulterior, de sector de activitate și instalații, în baza unui Plan Național de Alocare) și comercializarea certificatelor de emisii de GES în cadrul UE, un certificat reprezentând dreptul de a emite o tonă de CO₂ echivalent. În perioada a doua a schemei (*Phase II*), 2008 – 2012, UE trebuie să reducă emisiile de GES cu 8% față de nivelul anului 1990.

Din cauza unor specificități naționale în abordarea prevederilor schemei, care au determinat, spre exemplu, conturarea unor perspective critice privind existența unui fenomen de supra-alocare, în primele două faze de implementare a schemei s-a putut observa o afectare a regulilor concurențiale pe piața internă. Acest lucru a condus la o diminuare a eficacității măsurilor de mediu, precum și la crearea unei probleme majore de credibilitate a schemei, în condițiile în care firme din sectoarele sau statele membre care implementează corect cerințele pot suferi pierderi de profitabilitate și/sau cotă de piață importante în competiția cu firme din zone care nu pun în aplicare politici de mediu.

Finalul anului 2012 marchează atât încheierea primei perioade de angajament a Protocolului de la Kyoto cât și debutul celei de-a treia perioade a schemei (*Phase III*), aferentă intervalului 2013-2020. În această perioadă, la nivel european este prevăzută stabilirea unui singur nivel maximal de certificate de emisii, alocările de certificate urmând să fie făcute în baza unor reguli armonizate (numărul total de alocări va scădea anual, liniar cu un factor de 1,74%). Începând din 2013, certificatele de emisii urmează să facă obiectul procedurilor de licitație, alocarea gratuită a acestora fiind păstrată într-o anumită proporție numai în vederea contracarării riscurilor de relocare a emisiilor („carbon leakage”). În plus, în timp ce instalațiile mai mici de 25000 t vor ieși de sub incidența schemei, sectorul aviației va face obiectul acesteia începând

din 2012, în perioada a treia fiind prevăzută și includerea în schemă a altor sectoare și gaze cu efect de seră (de ex. emisiile de CO₂ din petrochimie).

3. Ce conține Pachetul Energie-Schimbări Climatice al UE?

Pachetul legislativ „Energie - Schimbări Climatice” a fost agreat de șefii de stat și de guvern în cadrul Consiliului European din decembrie 2008 și adoptat de către Parlamentul European la finalul aceluiași an. Prin criteriile și țintele prevăzute, pachetul repartizează între statele membre cele trei obiective majore ale UE asumate în 2007.

În ceea ce privește sectoarele ETS, pachetul prevede extinderea schemei de comercializare a certificatelor de emisii de GES prin introducerea altor sectoare/categorii de instalații și a altor tipuri de GES.²¹ Pentru sectoarele non-ETS, în pachet este prevăzută distribuirea efortului de reducere între statele membre, prin stabilirea unor ținte diferențiate, între -20% și +20%, context în care pentru România este prevăzută o limită a emisiilor pentru anul 2020 de +19%.²²

Pachetul prevede, de asemenea, măsuri pentru realizarea unui cadru comun pentru promovarea energiei din surse regenerabile (RES), cu obiective naționale obligatorii privind ponderea globală a energiei produse din surse regenerabile în cadrul consumului final de energie.²³ În ceea ce privește tehnologia captării și stocării geologice a dioxidului de carbon (CCS), pachetul instituie un cadru juridic pentru stocarea geologică sigură din punctul de vedere al mediului al acestor emisii, cu mențiunea că statele membre își rezervă dreptul de a determina zonele de pe teritoriul lor în care pot fi selectate siturile de stocare.²⁴

În cadrul pachetului sunt stabilite standarde de performanță pentru mașinile noi, de la care au provenit aproximativ 12% din emisiile de CO₂ ale UE în anul 2007, respectiv o țintă medie de 120 grame de CO₂/km pentru noile vehicule de pasageri până în 2012, (comparativ cu actualul nivel de 160 grame de CO₂/km), în perioada 2012-2018 fiind prevăzută o amendă de 5 euro pe mașina nou înregistrată, pentru primul gram de CO₂ ce depășește obiectivul.²⁵

²¹ Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră.

²² Decizia nr. 406/2009/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind efortul statelor membre de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră astfel încât să respecte angajamentele Comunității de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2020.

²³ Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE.

²⁴ Directiva 2009/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind stocarea geologică a dioxidului de carbon și de modificare a Directivei 85/337/CEE a Consiliului, precum și a Directivelor 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE și a Regulamentului (CE) nr. 1013/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului.

²⁵ Regulamentul nr. 443/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2009 de stabilire a standardelor de performanță privind emisiile pentru autoturismele noi, ca parte a abordării integrate a Comunității de a reduce emisiile de CO₂ generate de vehiculele ușoare.

Calitatea combustibilului este reglementată în ceea ce privește stabilește o țintă de reducere cu 10% a emisiilor de gaze cu efect de seră produse într-un ciclu de viață în 2020, petrolul putând avea un conținut mai mare de bio-combustibil pentru a face posibile aceste reduceri de emisii de GES.²⁶

4. România: un cadru legislativ și instituțional optim în domeniul energiei și mediului?

Atât în perspectiva procesului de aderare la UE, cât și, ulterior, în virtutea atribuțiilor de stat membru, în România cadrul legislativ aferent sectorului energiei și mediului a fost adaptat legislației comunitare în domeniu, în timp ce, în paralel, au fost operate modificări și în ceea ce privește cadrul instituțional.

Cu toate acestea, implementarea legislației în domeniu, dar și logica restructurărilor realizate în sector, demonstrează încă prezența disfuncționalităților. În unele cazuri, acestea apar ca urmare a ingerinței factorului politic într-un sector național strategic. Un exemplu în acest sens este decizia Autorității Naționale de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE) de a impune prețuri reglementate coborâte la producătorii de energie (în special, termo), pentru a nu crește prețul energiei electrice la consumatorii finali, o practică prin care ANRE transmite un

semnal fals pe piață, aceasta din urmă fiind condusă de producătorii de stat și nu, cum este firesc, de consumatori.

Electra și Hidroenergetica. Argument împotriva, din perspectiva Pachetului Energie-Schimbări Climatice

Recenta reorganizare a sistemului energetic românesc, prin înființarea a două companii energetice naționale, Electra S.A. și Hidroenergetica S.A., nu poate fi coerentă cu principiile Pachetului legislativ Energie-Schimbări Climatice.

Poziția de oligopol a celor două companii, care va duce în scurt timp la înlăturarea unora dintre actorii din segmentul de piață specific, ar putea fi acceptată în măsura în care cele două companii ar putea genera resurse financiare importante pentru investiții viitoare în sector, îmbunătățind astfel tehnologia și eficiența. Sâmburele funcțional al celor două companii este reprezentat însă de complexurile energetice care folosesc lignitul autohton. Licitările desfășurate post-2012 pentru alocarea certificatelor de emisii, precum și sprijinirea zonei de surse regenerabile prin scheme suport de ajutor de stat vor diminua importanța centralelor pe cărbune și le vor mări costurile. Din această perspectivă, este greu de presupus că cele două mari companii naționale își vor putea asuma rolul care justifică înființarea lor, respectiv acela de actori puternici pe piața internă europeană.

²⁶ Directiva 2009/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 98/70/CE în ceea ce privește specificațiile pentru benzine și motorine, de introducere a unui mecanism de monitorizare și reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră și de modificare a Directivei 1999/32/CE a Consiliului în ceea ce privește specificațiile pentru carburanții folosiți de navele de navigație interioară și de abrogare a Directivei 93/12/CEE.

Retehnologizare sau proiecte greenfield în sectorul energetic românesc?

În contextul implementării Pachetului Energie-Schimbări Climatice, în ceea ce privește sectorul energetic se conturează fie opțiunea re tehnologizării grupurilor existente, fie construirea unor grupuri noi și performante. Deși la prima vedere, o creștere de eficiență la producători determină automat o scădere a prețului de producție, trebuie luat în considerare un fenomen similar celui de evoluție a tarifelor de distribuție în companiile de distribuție privatizate, și anume faptul că pentru a crește eficiența grupurilor de producere este nevoie de investiții, care în primul moment vor conduce la o creștere a prețului. În plus, din perspectiva reducerii emisiilor de GES, există opinii conform cărora montarea instalațiilor de de-NOx și de-SOx va constitui un factor benefic. Cu toate acestea, trebuie reținut că doar reducerea de CO₂ se încadrează în acest domeniu și aceasta poate fi obținută, în primul rând, prin creșterea eficienței (emisiile fiind direct proporționale cu combustibilul consumat). În acest context, răspunsul la întrebarea re tehnologizare vs. proiecte *greenfield* pleacă de la faptul că, în condițiile actuale, emisiile rezultate ar crește prețul de producere cu circa 20-25 euro/MWh, dacă nu sunt alocate scutiri sau subvenții pentru emisii. Creșterea de eficiență, în cazul re tehnologizării grupurilor existente, este de câteva procente și, oricum, insuficientă pentru a ajunge la randamentele noilor tehnologii. În consecință, dacă se ia în calcul și costul investițional, atât cel aferent creșterii

eficienței, cât și cel al condițiilor de mediu, proiectele *greenfield* pot fi considerate o opțiune mult mai bună decât cea a re tehnologizării în sectorul energetic.

5. Efectele pozitive ale implementării Pachetului Energie - Schimbări Climatice

În ceea ce privește economia românească, pot fi menționate o serie de beneficii ale implementării pachetului energie-schimbări climatice, care privesc oportunitatea de implementare a unor măsuri de re tehnologizare direcționate înspre creșterea eficienței economice, nu doar către reducerea efectelor de mediu, oportunitatea asanării economiei de companii energointensive ineficiente, cu instalații cu durată de viață depășită sau oportunitatea creșterii economice sustenabile și a reducerii dependenței de anumite piețe externe, astfel încât să se reducă vulnerabilitatea la modificările economiei mondiale. În plus, efecte pozitive pot fi identificate în mod direct la nivelul mediului înconjurător (cantitatea de deșeuri redusă, calitatea aerului crescută) dar și în ceea ce privește gradul de sănătate al populației.

Efecte la nivel macroeconomic

Implementarea Pachetului Energie-Schimbări Climatice va determina apariția unor avantaje comparative pentru anumite tipuri de industrii determinate de realocarea marginală a resurselor dinspre sectoarele care finanțează (plătesc costul) către sectoarele care beneficiază de intervenție. Principalul impact al acestei acțiuni nu va consta decât în realocarea resurselor dinspre sectoarele poluante către cele mai puțin poluante.

Alte două efecte estimate privesc, pe de o parte, creșterea investițiilor determinate de finanțări de la bugetul de stat, de accesarea unor programe care alocă finanțare pentru aceste acțiuni sau de atragerea de surse private, și, pe de altă parte, creșterea valorii adăugate, determinată de transferul cererii către industrii „verzi”, ceea ce ar putea determina o creștere a gradului de ocupare în domeniu.

În afara acestora, în contextul implementării pachetului pot fi menționate avantajele determinate de momentul de penetrare a unei piețe străine - primul intrat sau deschizătorul de drumuri în competiție cu „urmăritorul”. Piața românească însă, ținând seama de condițiile și barierele existente, cum ar fi economii mari de scală, birocrație, infrastructură învechită și slab dezvoltată etc., nu prezintă o mare atractivitate pentru investitorii străini, chiar dacă este o piață relativ nouă.

6. Este totuși România dezavantajată de condițiile implementării Pachetului?

În condițiile în care Comisia consideră drept an de referință pentru țintele de reducere a emisiilor anul 2005, statele membre nu pornesc de la același nivel cum s-a întâmplat pentru prima perioadă de angajament a Protocolului de la Kyoto, având în vedere că o serie de state membre precum Spania și Portugalia au avut posibilitatea să-și crească emisiile de GES în prima perioadă de angajament cu 25% și respectiv 27%, depășind chiar acest obiectiv, iar prin selectarea anului de referință 2005, aceste state membre sunt avantajate pentru că pleacă de la un nivel

ridicat de emisii, generat de o dezvoltare excesivă în ultima perioadă, comparativ cu România, care a înregistrat o reducere a emisiilor de GES și va trebui să reducă mai mult în perioada post-2012.

7. Implementarea Pachetului înseamnă prețuri mai mari la facturile pentru energie?

Pachetul Energie-Schimbări Climatice, prin prevederile severe pe care le conține, va produce o creștere apreciabilă a prețurilor energiei și, ca urmare, a reducerii suportabilității lor de către toți consumatorii. Cei mai afectați vor fi consumatorii vulnerabili, care, în cazul României, reprezintă un segment important al populației, în condițiile în care un procent destul de ridicat din populație suferă de așa-numita „sărăcie energetică”. În lipsa unei strategii guvernamentale clare în vederea protecției sociale în domeniul energiei (care ar putea privi măsuri precum folosirea tarifului binom sau instituirea unui sistem unitar de asistență socială pentru energie), efectele sociale pot fi dramatice.

8. Emisiile de gaze cu efect de seră provenind din sectoarele ETS

Focus: sistemul energetic

Sectorul cu cel mai mare număr de instalații incluse în ETS, energia, este unul dintre cele mai importante sectoare strategice pentru o economie națională. În prezent, pentru România, distribuția producției de energie pentru prima parte a anului 2009, este: 40% energie hidro, 37% energie provenind din combustibili solizi, 14% energie nucleară, 8% energie

din combustibili gazoși și 1% energie din combustibili lichizi.

Evoluția cererii de energie și a resurselor energetice primare pe plan internațional impune eliminarea scenariilor care au ca bază un preț scăzut al energiei pe termen lung. Îmbunătățirea eficienței energetice, creșterea ponderii surselor regenerabile și diversificarea surselor și rutelor de alimentare cu energie primară reprezintă priorități pentru țările importatoare de energie. Prin includerea costurilor de mediu aferente producerii energiei electrice din surse convenționale, Comisia Europeană estimează pe termen lung o dublare a costului producerii energiei electrice din cărbune sau petrol și a creșterii cu 30% în cazul folosirii gazelor naturale drept combustibil.

Sectorul energetic reprezintă o sursă de poluare importantă, ca urmare a extracției, prelucrării și arderii combustibililor fosili. În anul 2005, din arderea combustibilului pentru producerea de energie au rezultat circa 88% din emisiile totale la nivel național de NO_x, 90% din cele de SO₂ și 72% din cantitatea de pulberi în suspensie evacuate în atmosferă. Emisiile de GES se află într-o legătură direct proporțională cu creșterea producției în sector, în măsura în care nu se fac investiții de rețehnologizare, în vederea creșterii eficienței instalațiilor. Cel mai mare procent de emisii (în reducere totuși față de 1989), este dat de emisiile din sectorul energetic cu combustibil solid, respectiv termocentralele cu cărbune. Acest lucru vine să susțină ideea conform căreia energia este sectorul ETS cu cel mai mare impact și cu un procent de emisii mare, provenit din termocentrale.

De menționat faptul că termocentralele au echipamente învechite, cu durata de viață depășită, în care investițiile făcute până în acest moment au fost de reabilitare/reparație și nu de modernizare.

9. Emisiile de gaze cu efect de seră provenind din sectoarele NON ETS

Focus: transporturile

Începând cu 2013, aviația va fi inclusă în categoria sectoarelor ETS, însă procentul de emisii adus de aceasta în economia românească este relativ redus. Extrem de important pentru sectorul transporturilor a fost programul de înnoire a parcului auto, început în 2005 și care continuă și în prezent, program care a permis retragerea din circulație a unui număr important de autovehicule poluatoare. Acest lucru a venit să reducă parțial efectele creșterii numărului de autovehicule, precum și emisiile aduse în traficul zilnic de lipsa unei infrastructuri rutiere adecvate. În măsura în care programul va continua și după 2013, el va permite menținerea unui procent ridicat de autovehicule performante din punctul de vedere al impactului asupra mediului.

Mai mult, România poate face eforturile de susținere a producției de autovehicule, cu accent pe automobilele eficiente din punctul de vedere al emisiilor. Astfel, pe de o parte, se susține o industrie cu potențial de creștere, mai ales în zona de piața a automobilelor produse în România (preț inițial scăzut, cheltuieli mici de întreținere), cu efecte sociale și financiare pozitive, iar, pe de altă parte, se permite reducerea emisiilor prin oferta de automobile eficiente. De asemenea, o

altă modalitate de reducere a emisiilor în sectorul transporturilor este utilizarea de biocombustibili, în prezent, fiind aplicată o reglementare ce obligă producătorii de motorină, începând cu 2007 să includă un procent de 2% de biodiesel, iar cu iulie 2009 un procent de 4%, în condițiile în care România trebuie să producă cel puțin 100 000 tone de biodiesel anual. Pe termen mediu și lung, eficientizarea transporturilor din punctul de vedere al emisiilor de carbon poate fi îndeplinită doar prin implementarea unor standarde de reglementare, corelate cu amenzi și bonusuri la nivel național.

10. Cum putem promova tehnologia captării și stocării carbonului (CCS)?

Procesele de captare și stocare a emisiilor de carbon se presupune că au un randament de reducere a emisiilor de 90%, pentru centralele electrice cu combustibili fosili, precum și pentru procesele industriale. Având în vedere statutul de tehnologie pilot, în faza demonstrativă, fără un debușeu comercial, costurile sunt în prezent prohibitive, chiar și comparate cu punerea în funcțiune a unei centrale standard la nivel de BAT²⁷. Așadar, pentru o centrală electrică, cu durata de viață depășită și cu tehnologie învechită, este de preferat o investiție *greenfield* într-o nouă centrală, cu cea mai bună tehnologie disponibilă, decât investiția într-o instalație de captare și stocare a carbonului. Ca orice tehnologie nou implementată, utilizarea sa pe scară largă va depinde de o serie de

factori, dintre care cel mai important este costul de realizare și funcționare, iar un alt element de luat în considerare este costul carbonului și impactul acestuia asupra economiilor naționale, astfel încât să existe justificarea utilizării unei tehnologii costisitoare.

O modalitate de finanțare a proiectelor orientate pe tehnologia CCS este apelarea la alocările gratuite pentru statele membre recent intrate în cadrul EU ETS. Acest deziderat este de aplicat și în România, unde este necesară identificarea acelor proiecte de captare și stocare a carbonului adecvate și cu un randament crescut, determinarea zonelor geologice în care stocarea este propice, cu costuri reduse, determinarea modalităților de transport optime în vederea asigurării securității transportului, dar și reducerea costurilor.

11. Utilizarea surselor regenerabile (SRE)

România are un potențial specific important pentru cinci surse de energie regenerabilă: energie eoliană, energie solară, hidroenergie, biomasă și energie geotermală. Potențialul eolian tehnic amenajabil este estimat la 8 TWh/an, dar gradul de utilizare a acestuia este extrem de scăzut, România situându-se în 2006, cu o putere instalată de 3 MW (în prezent 6 MW), pe ultimul loc într-un clasament al statelor europene în care sursele de energie eoliană însumau la acea dată 48 062 MW. Potențialul energiei geotermale este apreciat la un nivel de circa 7 PJ, care

²⁷ BAT – acronim, „Best Available Technology”, cea mai performantă tehnologie disponibilă la un moment dat într-un domeniu.

cuprinde însă și cota de folosire a căldurii geologice folosită prin utilizarea pompelor de căldură. În domeniul pompelor de căldură, se estimează un potențial de piață însumând 100 MW cu o valoare totală de circa 350 milioane euro.

O sursă considerată tradițională în România este biomasa, care este o resursă destul de abundentă estimată la peste 15 milioane tep echivalent, în timp ce pentru încălzirea tuturor spațiilor din România, inclusiv în zona rurală, au fost consumate circa 7 milioane tep/an la nivelul anului 2006. Programe precum „Rumeguș 2000”, derulat în cinci localități din România și dedicat folosirii biomasei pentru centrale termice au demonstrat viabilitatea utilizării acestei resurse.

Energia hidro rămâne să participe cu o cotă importantă în mix-ul de surse regenerabile prin cele două componente ale sale, hidro de putere (>10 MW), respectiv microhidro (<10 MW). Pentru centralele hidro de putere, simularea realizată de Comisia Europeană pentru România anului 2020 arată o participare cvasiconstantă, la nivelul celei din prezent, deoarece practic creșterea de putere instalată, minus retragerile din funcțiune, se vor situa la aproximativ același nivel cu noile investiții.

Impactul economic al Directivei 2009/28/CE

Efectele implementării Directivei sunt complexe și pot influența însăși bazele viitoarelor strategii de dezvoltare a României. În acest sens, poate fi considerat impactul asupra sistemului energetic național care implică nevoia de resurse financiare care să acopere investițiile

necesare pentru aplicarea Directivei. Diferența dintre cele două valori de referință (17,8% în 2005, respectiv 24% în 2020) trebuie acoperită prin noi investiții, o estimare grosieră (care ține seama de structura probabilă a surselor regenerabile la nivelul anului 2020 și ia în considerare investițiile specifice ale noilor obiective, cu cifre bazate pe indicatorii propuși de Agenția Internațională de Energie) se ajunge la valori de 1,3 miliarde euro pentru un potențial de piață de circa 8 000 MW numai pentru energia eoliană.

În contextul impactului asupra altor ramuri ale economiei, ramura construcțiilor va fi îndeosebi afectată, prin stabilirea unor condiții speciale începând din 2015 privind clădirile nou construite sau modernizate începând de la arhitectură până la asigurarea cu instalații de încălzit, respectiv climatizat, folosind surse regenerabile.

Impactul asupra consumatorilor se va manifesta prin cotele obligatorii de surse regenerabile din consumul de electricitate și prin noile prețuri care conțin internalizările specifice surselor regenerabile, conform mecanismelor de sprijin adoptate. Un element adiacent acestui impact ar fi și creșterea inevitabilă a subvențiilor destinate categoriilor sociale vulnerabile, mai ales în perspectiva acceptării serviciului energetic ca serviciu de interes public. Conform datelor ANRE, numai simplul impact al prețului certificatelor verzi aferente cotelor impuse de surselor regenerabile în perioada 2008 – 2012, se preconizează o creștere a prețului energiei electrice la consumatorii finali între 2,59 și 5,78 euro/MWh, respectiv

la nivelul anului 2016 o mărire a prețului marginal al energiei electrice produse la nivelul sistemului energetic național cu circa 27 euro/MWh.

12. Eficiența energetică

Eficiența energetică și conservarea energiei joacă al doilea rol ca importanță în atingerea țintelor de stabilizare climatică în modele propuse pentru perioada până la 2030. Însă, cu cât intervalul de timp crește, impactul eficienței energetice devine mai redus în comparație cu furnizarea de energie „decarbonată”. Marele avantaj al acestei soluții îl reprezintă însă necesarul redus de finanțare, aceste măsuri reprezentând practic cea mai ieftină modalitate de reducere a emisiilor de CO₂. De exemplu, dacă ar fi realizate doar investițiile eficiente din punctul de vedere al investițiilor în domeniul clădirilor, ele pot asigura aproximativ 40% din necesarul de reducere a emisiilor până în anul 2030 pentru un scenariu care presupune limitarea încălzirii la 3°C.

Acest lucru este cu atât mai important pentru economiile considerate încă în tranziție, inclusiv pentru România, care nu au capacitatea de implementare a măsurilor care solicită investiții mari, ceea ce influențează esențial costul carbonului pe o piață extinsă.

În ceea ce privește preocupările pentru reducerea consumului de energie prin reducerea pierderilor, trebuie menționat că, după criza petrolului din 1973, toate țările din Europa de Vest au trecut la realizarea unor programe naționale de modernizare termică, efectuate în etape succesive de-a lungul a 15 – 20 ani. Ca urmare, consumul

specific de energie pentru încălzirea clădirilor a scăzut continuu, în ansamblu cu până la 60-65%. Pentru comparație, în timp ce pentru clădirile din România, consumul specific mediu anual de energie este de circa 390 kWh/(m²/an), acest indicator pentru țările UE este de 220 kWh/(m²/an).

În cazul României, potențialul național de economie de energie și de reducere a emisiilor de CO₂ prin reabilitarea termică a clădirilor este evaluat la 19,7 miliarde kWh/an (respectiv 1,7 milioane tep/an) și 4,1 milioane tone CO₂/an. Valorificarea acestui potențial se poate face prin realizarea „Programului național de reabilitare termică a clădirilor”, recuperarea costului reabilitării fiind estimată a se realiza într-o perioadă de 8-12 ani, din reducerea consumurilor energetice.

13. Concluzii și recomandări

1. Se propune înființarea unui „Institut Național de Planificare Strategică” în subordonarea Guvernului, al cărui rol principal va fi elaborarea propunerilor și urmărirea strategiilor de dezvoltare economică și socială a României, în corelare cu capacitatea de suport a capitalului natural pe termen mediu și lung, coordonarea programelor sectoriale interdependente și asigurarea coerenței programelor guvernamentale și a celor cu finanțare comunitară.

2. Se propune înființarea „Ministerului Energiei și Resurselor” ca structură instituțională guvernamentală, responsabilă cu elaborarea politicii energetice naționale, a politicii,

instrumentelor și mecanismelor din domeniul resurselor energetice primare, inclusiv a resurselor regenerabile, importul de resurse, a producerii și utilizării eficiente a energiei, a impactului energiei asupra mediului, în scopul asigurării securității energetice naționale, dezvoltării energetice durabile și suportabilității costurilor energiei.

3. Strategia energetică a României pe termen mediu și lung va trebui să răspundă cu soluții concrete tuturor obiectivelor asumate în calitate de stat membru. Mai mult, Guvernul va trebui să unească strategia energetică cu cea de mediu într-un document comun, coerent concertat pe cerințele pachetului legislativ.

4. Pentru a contracara potențialele relocalizări de producție și transformarea pieței naționale într-o piață eminent de consum, cu efecte sociale devastatoare, se recomandă o serie de măsuri, cuprinse într-o strategie națională clară: retehnologizarea industriilor, cu accent pe utilizarea celor mai bune tehnologii disponibile și pe creșterea eficienței productive, nu numai pe metode de reducere a emisiilor de carbon; crearea unui sistem de analiză, cercetare și diseminare cu competențe în domeniu; crearea unui sistem de finanțare a activităților necesare pentru implementarea pachetului energie-schimbări climatice; introducerea de măsuri cu privire la fiscalitate și aspectele financiare ale pachetului energie-schimbări climatice.

5. În condițiile unor obiective ambițioase și a unor restricții financiare majore, trebuie promovate măsurile fără

costuri, respectiv, un cadru instituțional și o legislație adecvate perioadei care se parcurge, management performant și personal calificat.

6. Înființarea unui organism neutru, nonpolitic de supraveghere a pieței de energie, cu atribuții care urmează a fi stabilite, care să înlocuiască ANRE.

7. Promovarea folosirii surselor regenerabile de energie prin: Regândirea întregii strategii energetice a țării pe intervalul 2010-2020; instituirea unei entități, de dorit în cadrul Agenției de Reglementare (actualul ANRE), care să monitorizeze atingerea țintelor intermediare și a celei finale pe baza urmării certificărilor de origine realizate prin proceduri clare.

8. Cu privire la asigurarea implementării corecte a noului pachet legislativ se poate avea în vedere, elaborarea unei strategii naționale coerente cu privire la „energia verde”.

9. Creșterea eficienței energetice și reducerea consumului final de energie reprezintă, cu siguranță, un obiectiv prioritar, care satisface integral toate cerințele pachetului legislativ energie-schimbări climatice. Ca urmare, trebuie acordată o atenție deosebită următoarelor măsuri: ameliorarea cadrului legislativ și de reglementare; întărirea rolului Agenției Române de Conservare a Energiei (ARCE) de promovare a programelor naționale și a proiectelor guvernamentale de eficiență energetică; recapitalizarea Fondului Român de Eficiență Energetică (FREE).

10. Reducerea emisiilor de dioxid de carbon și a celorlalte gaze cu efect de seră reprezintă obiectivul principal al pachetului energie-schimbări climatice. În acest sens, se consideră în cazul României adoptarea următoarelor măsuri: concentrarea acțiunilor atât interne, cât mai ales externe, ale statului pentru diversificarea surselor de alimentare cu gaze naturale; gândirea programului de reabilitări din centralele termoelectrice folosind lignit, în corelare și cu programele de realizare a instalațiilor de desulfurare; reevaluarea oportunității continuării privatizării în sistemul energetic, având în vedere faptul că investițiile mari necesare pentru întregul pachet nu pot fi acoperite de stat, și, de aceea, ele vor fi probabil realizate de sectorul privat sau prin parteneriat public–privat; realizarea unui studiu de evaluare a potențialului țării noastre în privința captării și stocării de CO₂ și de stabilire a modalităților de folosire a acestui potențial.

11. Reabilitarea termică a clădirilor.

12. Considerarea cogenerării prin adoptarea unor măsuri deosebite în acest domeniu, între care: elaborarea unei strategii naționale în domeniul încălzirii locuințelor, a eficienței energetice și a folosirii energiilor regenerabile; Diferențierea prețului gazelor naturale

între marii și micii consumatori conform modelelor din UE; Introducerea tarifului binom pentru furnizarea gazelor naturale și a căldurii, ca garanție a recuperării investițiilor și a funcționării pe timpul verii a operatorilor de încălzire.

13. Având în vedere obligațiile care revin României în cadrul pachetului energie-schimbări climatice, dezvoltarea programului nuclear se justifică prin reducerea dependenței țării de sursele externe de energie primară.

14. Renunțarea la noua structură propusă pentru sistemul energetic.

15. Creșterea absorbției fondurilor structurale menite a îmbunătăți factorii de mediu.

16. Ținând seama de cele de mai sus, se impune realizarea unei strategii naționale unitare în România cu privire la creșterea gradului de ocupare a forței de muncă în domeniul energetic și al altor sectoare care vor fi afectate în urma implementării măsurilor în domeniul schimbărilor climatice. Strategia trebuie să aibă la bază politici în concordanță cu strategia Lisabona și să cuprindă acțiuni cu privire la: asigurarea realocării persoanelor disponibilizate în cadrul aceluiași sector, asigurarea de linii directoare privind organizarea și implementarea unor cursuri de reconversie profesională etc.