

## **O falsă problemă: Compromisul între constrângerea externă și imperativele sociale**

**Prezentare la conferința “România 2010: Între restricțiile financiare și imperativele sociale”, 21 iulie 2010, BNR**

***Lucian Croitoru***

Lupta dintre stat și piață este permanentă. Nimeni nu câștigă definitiv această luptă. Rezultatul luptei este re-facerea periodică a lumii și a mediului ei economic. În această luptă, atitudinea publicului contează. Ea se schimbă, periodic, de la predominant în favoarea statului la predominant în favoarea piețelor și invers. Atitudinile individuale se transferă, prin vot, în structurile politice și, în final, în reglementări care țintesc limitarea sau extinderea rolului statului.

Criza economică declanșată în 2007 i-a făcut pe mulți să creadă că va urma o perioadă relativ lungă în care publicul va favoriza un rol mai mare pentru stat. Eu cred că, dimpotrivă, atitudinea publică va acționa în direcția opusă, și că pentru o lungă perioadă vom asista la o reducere lentă a dimensiunii economice și a puterii statului.

### **Consensul de la Washington**

Crizele nu schimbă automat atitudinea publică în favoarea unui rol mai mare al statului. Criza din anii 1929-1933 a dus, într-adevăr la creșterea semnificativă a rolului statului și a prezenței lui în economie. Dar, criza inflației din anii 70 a dus din nou la schimbarea atitudinii publicului, care a sprijinit ideile liberale și reducerea rolului statului în multe țări. În acest proces, elitele joacă un rol esențial. Ele pun noile idei și schimbările necesare în proiecte și influențează atitudinea publică.

Ultima dată când adepții unui rol mai mare al statului au părut că pierd teren a fost la sfârșitul anilor 80. Atunci, ca reacție la criza din America Latină, a apărut Consensul de la Washington. Principalele cauze ale crizei de atunci au fost creșterea prețurilor petrolului, creșterea datoriei externe și creșterea ratelor dobânzii la nivel global.

Cele trei cauze au dus la restrângerea drastică a accesului la credite externe ale țărilor latino-americane. Multe dintre aceste țări au pierdut parțial și capacitatea de a exporta, datorită politicilor de substituție a importurilor. Astfel, a fost pierdut accesul la finanțarea externă necesară pentru plata costurilor suplimentare ale petrolului și a dobânzilor crescânde. Confruntate cu imposibilitatea de a se împrumuta sau de a crește exporturile, țările latino-americane au trebuit să reducă cererea agregată prin creșterea disciplinei fiscale și să adopte politici de creștere a exporturilor. Cele 10 seturi de recomandări ale Consensului vizează limitarea rolului statului și în esență se referă la stabilizare, privatizare și liberalizare, obiective cuprinse în acordurile țărilor în curs de dezvoltare cu FMI și Banca Mondială.

Din păcate, rezultatele privind creșterea economică, ocuparea forței de muncă și reducerea sărăciei au fost modeste. Însuși John Williamson, cel care a creat marca “Consensul de la Washington”, a recunoscut că lista reformelor a fost incompletă și a extins-o cu reformele din generația a doua. Acestea din urmă vizează reforma sistemului financiar și liberalizarea contului de capital, buna guvernare, calitatea ajustării fiscale și reforme structurale mai profunde, inclusiv privind serviciul civil, piața muncii și comerțul.

Cele două generații de reforme au vizat un rol mai mic, dar îmbunătățit, pentru stat. În cuvintele lui Michel Camdessus, director al FMI în perioada 1987-2000, a doua generație de reforme are scopul de a “asigura că statul își îndeplinește propriul lui rol în economia de piață, prin crearea unui mediu egal pentru toate sectoarele și prin implementarea politicilor pentru bunul comun, în mod particular politici sociale care vor ajuta să amelioreze sărăcia și vor furniza mai multă egalitate de șanse”.

Chiar și după această extindere a recomandărilor, în unele țări, rezultatele privind creșterea economică, ocuparea și reducerea sărăciei au fost modeste. Principala cauză pentru rezultatele dezamăgitoare este aplicarea incompletă a reformelor. După 20 de ani de la apariția Consensului de la Washington, dimensiunea statului a crescut în multe economii emergente, inclusiv România, cât și în multe țările dezvoltate. Actuala criză economică este doar unul dintre factorii care au acționat în această direcție.

### **Extragerea de rente vs. Consensul de la Washington**

Cele de mai sus sunt relevante pentru România din patru puncte de vedere. Unu, regimul comunist a căzut în anul în care apărea Consensul de la Washington, făcând posibil ca elitele autohtone să preia puterea și să adopte reforme ținând la diminuarea rolului statului. Dar, în România, în domeniul economic și politic, elitele în adevăratul sens al cuvântului nu există. În locul lor acționează simbioza dintre burocrație și ceea ce poate deveni noile elite de afaceri, al cărui scop major a fost, este și va fi extragerea de rente. Doi, setul de recomandări ale Consensului și ale celei de-a doua generații de reforme au ghidat toate acordurile României cu FMI. Aceasta înseamnă că, formal, elitele au aderat la ortodoxia predominantă. Trei, în România, implementarea reformelor a fost incompletă, ca în multe alte cazuri, indicând că proprietatea (ownership) reformelor a lipsit. Patru, ca și țările latino-americane în anii 80, și România s-a confruntat periodic cu lipsa accesului la finanțare externă. Punctele trei și patru s-au interconținut: finanțarea externă a fost disponibilă ori de câte ori reformele și ajustările necesare s-au făcut la timp și a fost retrasă când reformele au fost întrerupte.

Ca și în alte țări cu venit scăzut pe locuitor, și în România, fără finanțare externă, creșterea economică rămâne scăzută. Economisirile interne mici nu pot finanța o creștere economică relativ mare și venitul pe locuitor rămâne scăzut. Este un cerc vicios care generează insatisfacție. Guvernul și alți agenți economici sunt nevoiți să facă reformele/ajustările necesare pentru a obține finanțarea externă și a relua creșterea economică la potențial. Din această perspectivă, nevoia de finanțare externă este o constrângere care presează pentru reforme și politici coerente, care asigura creșterea relativ înaltă și sustenabilă a venitului pe locuitor.

În România, aplicate de la început, reformele și politicile coerente ar fi generat, un stat mai mic și mai eficient. În timp ce publicul este interesat de un astfel de stat, chiar dacă pe termen scurt anumite segmente ale sale trebuie să strângă cureaua, căutătorii de rente nu sunt. Un stat mai mic și mai eficient înseamnă mai puține rente pentru totdeauna. Astfel, în condițiile în care

elitele economice și politice autentice lipsesc, obiectivul social legitim al creșterii venitului pe locuitor la nivelurile maxime sustenabile intră în conflict cu obiectivul maximizării extragerii de rente.

Căutătorii de rente au trebuit să optimizeze permanent între constrângerea externă și extragerea de rente. Dată fiind constrângerea externă, ei au maximizat intertemporal volumul de rente extrase prin inițierea unui lanț de programe de reforme, care aduceau finanțare externă, și oprirea temporară a acestora invocându-se motive de natură socială.

Căutătorii de rente au exploatat insatisfacția pe termen scurt a unor grupuri și, pentru a se opune reformelor, au invocat, în mod sistematic, imperative sociale. În mod particular, amânarea reformelor a fost justificată invocându-se gradul redus de suportabilitate socială a unor ajustări datorat nivelului de trai scăzut. Timp de 20 de ani, căutătorii de rente au manipulat populația săracă, așa cum o fac și în prezent. Recent, mulți politicieni și analiști s-au opus reducerii pensiilor cu 15 procente invocând sărăcia, deși ajustarea era necesară și ar fi adus beneficii pe termen mediu.

Amânarea ajustărilor/reformelor a dus de mai multe ori la recesiune sau la încetinirea creșterii economice. Aceasta s-a reflectat în reducerea resurselor cu care s-au cumpărat voturile și, de mai multe ori, căutătorii de rente au fost nevoiți să accepte o serie de reforme cerute de finanțatorii oficiali externi: FMI, Banca Mondială și, mai recent, Uniunea Europeană.

Astfel, dată fiind constrângerea finanțării externe, clasa politică în ansamblu a promovat unele reforme și România a progresat suficient pentru a deveni membră a UE. Dar multe alte reforme sunt necesare pentru ca nivelul de trai să converge cu cel din UE. Iar politicile trebuie să rămână coerente pentru a evita sincopel în menținerea creșterii economice în jurul potențialului. Cu toate acestea, imperativele sociale continuă să fie utilizate ca justificări pentru amânarea unor reforme și a ajustărilor necesare.

## **Nu putem trimite FMI-ul acasă**

Astăzi unii politicieni și oameni de afaceri sunt de părere că ar trebui să renunțăm la acordul cu FMI. Aceasta înseamnă renunțarea la unele reforme și accentuarea dezechilibrului bugetar. Am adus argumente că aceasta ar fi o greșeală deoarece am pierde finanțarea oficială a FMI, dar și credibilitate. Odată cu credibilitatea am pierde și o parte din intrările private de capitaluri, care acum sunt la niveluri insuficiente pentru a relua creșterea economică. În această secțiune vreau să arăt că așa s-a întâmplat aproape constant în ultimii 20 de ani, ceea ce a menținut sărăcia relativă și dependența masivă a economiei românești de finanțarea externă.

În perioada 1990-1992 economia a scăzut cu 25 de procente. Această scădere a fost determinată în bună măsură de căderea piețelor CAER dar și de lipsa finanțării externe adecvate. Datorită reformelor incomplete, o parte a finanțărilor externe promise nu au putut fi accesate. Parțial, acesta a fost prețul plătit pentru conservarea, din rațiuni de extragere a rentelor, a unui rol mare pentru stat. Angajamentele din acordul încheiat în aprilie 1991 cu FMI pentru un an a fost terminat fără a trage ultima tranșă. Lipsa reformelor și a ajustării cheltuielilor publice a dus la epuizarea rezervelor valutare ale țării. Pentru a ameliora restricția externă s-a luat decizia greșită de a naționaliza valuta companiilor. În 1992, România avea un deficit nominal al sectorului public consolidat (guvern plus BNR) de 8 procente din PIB, iar în termeni reali deficitul a fost de 20 de procente din PIB. Deficitul reflecta inclusiv subvențiile implicite acordate prin rata de schimb supraevaluată și prin ratele negative ale dobânzilor.

În perioada 1993-1996 economia a crescut deși intrările de capitaluri nu au fost substanțiale. Lipsa finanțării externe adecvate a fost compensată, în mod nesustenabil, prin subvenții explicite și implicite, ultimile fiind acordate prin menținerea controlului asupra ratei de schimb, prin dobânzi negative și prin credite direcționate. S-au încheiat două acorduri cu FMI, în 1992 și în 1994, dar ambele au fost abandonate după tragerea primelor tranșe din lipsa de progres pe calea reformelor structurale, care vizau reducerea rolului statului în economie. Deficitele cvasifiscale au rămas relativ mari.

În perioada 1997-1999, confruntată cu dificultăți de finanțare externă și cu subvenții implicite reduse, economia a scăzut cu 14 procente. În această perioadă au fost promovate reforme substanțiale, inclusiv liberalizarea pieței valutare. Totuși, reformele privind reducerea deficitului bugetar și a sectorului public au fost insuficiente și acordul încheiat cu FMI și Banca Mondială în februarie 1997 s-a finalizat fără tragerea ultimelor tranșe. S-a spus recent că proasta gestiune a datoriei publice a generat o vulnerabilitate majoră a economiei românești în perioada respectivă. Nu cred! Vulnerabilitatea a venit de la faptul că măsurile de reformă nu au fost duse la bun sfârșit. Dacă politicile ar fi fost aplicate corect și deficitul bugetar se situa în limitele agreate, finanțarea externă ar fi fost disponibilă în mai mare măsură. Dar, volumul rentelor extrase ar fi fost mai mic.

În perioada 2005-2008 economia a crescut cu 5 procente în medie pe an, finanțată de intrările mari de capitaluri. În această perioadă părea că finanțarea externă și maximizarea rentelor pot coexista pe termen mediu. Deși acordul încheiat în 2005 cu FMI a fost întrerupt din cauza depășirii deficitului bugetar și neîndeplinirii altor angajamente asumate, intrările de capitaluri private au continuat să fie substanțiale. Aceasta a încurajat autoritățile să continue să implementeze politici fiscale și politici ale veniturilor salariale prociclice, accentuând deteriorarea contului curent.

În această perioadă, PIB a crescut cu 28, 2 la sută, în timp ce salariul mediu brut și pensia medie au crescut în termeni reali cu 62,1 procente și respectiv 113, 7 procente. Numărul de persoane angajate în sectorul public a crescut cu aproape 170 de mii, mai ales la nivelul autorităților locale. Cu alte cuvinte, o parte din deficitul contului curent, care ajunsese la aproape 14 procente din PIB în 2007 a fost prețul plătit pentru creșterea dimensiunii statului. Această creștere a fost vizibilă atât în creșterea ponderii cheltuielilor publice în PIB, cât și în deficitele structurale.

Ca procent din PIB, cheltuielile guvernului general consolidat, au fost reduse de la 38,5 în 2000 la 33,5 în 2004, prin implementarea singurului acord cu FMI care a fost dus la bun sfârșit. Deficitele structurale în această perioadă au fost mai mici decât cele efective, cu excepția anului 2004, când creșterea economică a fost peste potențial. Dar, ca procent din PIB, începând cu anul 2006, cheltuielilor totale ale guvernului general consolidat au crescut de la 33,5 procente în 2005 la 37,6 în 2008. Deficitele structurale ale acestei perioade au fost mai mari decât cele efective și în continuă creștere. De la mai puțin de un procent din PIB în 2005, deficitul structural al bugetului general consolidat a atins 4 procente în 2007 și 8,5 procente în 2008.

În 2009, criza economică mondială a făcut ca România să se confrunte din nou cu problema finanțării externe, dar subliniez că problema ar fi apărut și dacă nu se declanșa criza financiară internațională. Dată fiind mărimea deficitului structural al bugetului general consolidat în 2008 și criza financiară internațională, guvernul nu ar fi găsit finanțare externă pe piețele private decât la costuri foarte mari. A fost nevoie de acordul cu FMI, UE și alte instituții financiare. Sectorul privat și cel bugetar au reacționat diferit în termenii ajustărilor. Sectorul privat a făcut reducerile

necesare de activitate și personal în 2009. Statul nu a putut să facă acest lucru și ponderea cheltuielilor guvernului general consolidat a crescut în 2009 la 40,4 procente din PIB.

FMI și UE au condiționat acordarea împrumutului de efectuarea de corecții majore pe partea cheltuielilor. În 2009, în termeni structurali, ajustările au fost de un punct procentual din PIB, aproape exclusiv pe partea de cheltuieli. S-a spus recent că proasta gestiune a datoriei publice în perioada 2005-2008 a generat o vulnerabilitate majoră a economiei românești. Cred că pe baza celor arătate putem respinge această ipoteză. Se poate spune însă că dacă în această perioadă politicile fiscale și de venituri ar fi fost bune, împrumutul de la instituțiile menționate ar fi putut fi mult mai mic.

Faptul că în întreaga perioadă 1990-2010 doar un singur acord cu FMI a fost finalizat cu succes dovedește că principala cauză a inițierii acordurilor a fost constrângerea financiară externă, și nu ideea de reforme. Acordurile au adus credibilitate și bani pentru reforme. Dar reformele fie nu au fost inițiate fie au fost întrerupte prematur, de cele mai multe ori în numele imperativelor sociale. Reformele complete și politicile coerente ar fi permis maximizarea venitului pe locuitor și ar fi prevenit polarizarea veniturilor. În schimb, reformele incomplete și politicile incoerente au permis maximizarea rentelor. În consecință, România nu poate genera economii interne suficiente pentru a relaxa semnificativ constrângerea externă. Din această perspectivă, suntem ca acum 20 de ani.

Rămâne însă de văzut dacă acordul curent cu FMI, UE, Banca Mondială va avea soarta pe care a avut-o cele mai multe acorduri. Cu alte cuvinte, rămâne de văzut dacă simbioza dintre birocrăție și ceea ce ar trebui să fie elitele de afaceri a graduat la nivelul de elite autentice, care maximizează intertemporar venitul pe locuitor.

## **Încotro cu statul?**

La începutul anilor 90, în SUA și Marea Britanie se vorbea de sfârșitul erei guvernelor mari. În esență, această viziune avea o bază în setul de recomandări ale Consensului de la Washington și ale generațiilor ulterioare de reforme. Astăzi, nu numai că guvernele sunt din nou mari, dar sunt chiar mai mari ca acum două decenii și au asociat o ideologie puternică. În ultimii ani, adică într-o perioadă relativ scurtă de timp s-au produs schimbări care au mărit rolul și puterea statului.

Cel mai recent, rolul și mărimea statului au crescut sub influența crizei financiare, când multe state au făcut cheltuieli mari pentru sprijinirea băncilor și prevenirea depresiunii economice. În 2009 (anul 2006 în paranteză), cheltuielile publice atingeau, ca procent din PIB 54,2 (48,6) în Belgia, 58,6 (51,6) în Danemarca, 50,4 (43,2) în Grecia, 55,6 (52,7) în Franța, 51,9 (48,7) în Italia, 49,8 (52) în Ungaria, 51,6 (45,5) în Olanda, 51,8 (49,5) în Austria, 51 (49,5) în Portugalia, 55,6 (46,3) în Finlanda, 51,7 (44,1) în Marea Britanie, ca să dau doar câteva exemple. După întâlnirea de pe 2 aprilie 2009 a G-20, primul ministru britanic de atunci, Gordon Brown declara că vechiul Consens de la Washington este terminat.

Criza curentă se deosebește de criza care a impus Consensul de la Washington, dar face actuale recomandările lui referitoare la stabilizare, mai ales pentru țările dezvoltate. Cele două crize au în comun faptul că a întrerupt accesul la credite. În multe țări dezvoltate, băncile nu s-au mai finanțat între ele și banii privați au fost substituiți cu bani de la guverne. Deficitele bugetare și datoria publică au crescut, făcând evident că dimensiunea economică a statului a ajuns la limite prea mari. În multe economii emergente s-a întrerupt finanțarea externă privată și

a fost nevoie de bani de la FMI, UE și alte instituții financiare. Pentru țări ca România, cu deficite de cont curent mari și cu un sector bancar dependent de finanțarea externă constrângerea a fost resimțită foarte puternic .

În perioada 2006-2008, în România, salariile au crescut mai repede în sectorul public decât în sectorul privat. Așa s-a întâmplat însă și în alte țări. Probabil puțini români își imaginează că angajații din sectorul public sunt mai bine plătiți decât cei din sectorul privat atât în Marea Britanie cât și în SUA. Criza financiară internațională a făcut să pară că lupta a fost câștigată de stat și de adepții unui rol mai mare al statului în economie.

În SUA, Anglia, statele nordice ale Europei și în Europe de sud-est dezbaterile despre mărimea și eficiența statului încep să devină consistente. Îngrijorarea provine de la faptul fundamental că dimensiunea economică a statului (ca participare procentuală la producerea PIB) și puterea acestuia au ajuns să fie foarte mari. Mulți factori au contribuit la această tendință, iar esența dezbaterilor este că ea trebuie inversată. Condițiile inversării se acumulează deja, numai că inversarea va fi dificilă.

Criza financiară a dus nu numai la creșterea cheltuielilor statului ca procent din PIB dar și la schimbări în modul în care sunt privite meritele relative ale guvernelor și piețelor. Pentru moment, concepte ca stabilizare, privatizare, și liberalizare trec în plan secund. Pe lângă creșterea volumului cheltuielilor publice în răspuns la criza financiară au crescut și numărul birocrațiilor care trebuie să scrie și să aplice reglementările.

Reglementările sunt tot mai complicate și numărul de agenții reglementatoare a crescut semnificativ la nivel național și suprastatal. Mecanismul de creștere continuă a reglementărilor și a instituțiilor asociate își are baza în faptul că obiectul reglementării este trecutul, în timp ce evoluțiile care se combină pentru a duce la viitoarea criză financiară trec, în mod obiectiv, neobservate. Astfel, în timp ce puterea lor crește tot timpul, reglementatorii sunt mereu surprinși de crize.

Dar cererea pentru un stat mai mare și mai puternic a început să crească cu mult înainte de izbucnirea crizei financiare. Și alți factori au dus la inflatarea statului. Aceștia sunt schimbările climatice, care cer un răspuns public și duc la noi și complicate reglementări; amplificarea terorismului și creșterea criminalității, care au dus la creșterea aparatului de supraveghere a populației; problemele demografice și insecuritatea locurilor de muncă, care duc la creșterea cererii de sisteme de asigurări sociale; globalizarea și apariția unor noi puteri economice care au o viziune asupra statului diferită de cea exprimată în Consensul de la Washington. Unii dintre acești factori au în comun faptul că apar în răspuns la câte o criză.

Tot reacționând la unele crize, statul crește până când el însuși ajunge să se confrunte cu o criză. Treptat, acțiunile sale tind să încalce recomandări ale consensului de la Washington. Deficitele bugetare cresc la niveluri care creează mai multe probleme decât rezolvă. Datoria publică crește atât de mult încât o parte tot mai mare din cheltuieli trebuie utilizate pentru plata dobânzilor. Aceste evoluții pot duce la stagflație. Așa s-a întâmplat în multe țări în anii 70, când a apărut marea inflație. Așa s-a întâmplat în cazuri izolate în anii 90.

Crizele au dus în anii 70 la o schimbare de concepție și a început o eră de reducere a rolului statului. Așa s-a întâmplat în Suedia la începutul anilor 90, dar și în alte țări cum ar fi Canada, Noua Zeelandă, Olanda care au trecut la programe de reducere a cheltuielilor bugetare. Așa se întâmplă azi în Grecia și în multe alte țări care au deficite bugetare și datorii publice mari. Așa ar trebui să se întâmple astăzi și în România. Lecția acestor episoade este că crizele care

determină creșterea mărimii statului pe termen scurt, cum este cea de acum, pot duce la reducerea lui pe termen mai lung.

Deși suportul ideologic pentru creșterea rolului statului pare mai puternic decât oricând, el va slăbi în viitorul apropiat relativ repede. Nu același lucru se va întâmpla însă cu procesul de reducere a dimensiunii statului. Acest proces va fi extrem de greu. Primul pas va fi în direcția reglajului în doctrina politică. Aceasta se vede deja atât în Europa cât și în SUA. În Marea Britanie puterea s-a mutat deja de la laburiști la conservatori. În Ungaria a venit la putere un partid de dreapta. În SUA, în Massachusetts, democrații au pierdut în favoarea conservatorilor. Cred că aceste ajustări vor continua în această direcție, inclusiv în România.

Totuși, aceasta nu înseamnă că dezbaterile teoretice vor merge în aceeași direcție. Probabil că se va accepta, mai puțin ideea "nu contează mărimea guvernului, ci eficiența lui". Este posibil ca dezbaterile să se focalizeze pe tema eșecurilor pieței și a eșecurile guvernului. Poate că se va reflecta mai mult despre ce trebuie să facă guvernul cu eficiență sporită și de unde trebuie să se retragă, cel puțin parțial.