

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Institutional convergence of Romania with the European Union

Georgescu, George

5 February 2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/70741/>
MPRA Paper No. 70741, posted 15 Apr 2016 06:59 UTC

Institutional convergence of Romania with the European Union

George Georgescu

Abstract. The recent history of mankind has shown the importance of institutions for addressing the macroeconomic balances, the market mechanisms and the improving of countries economic performances. The paper focuses on Romania's institutional convergence with the EU Member States, revealing that, despite some progresses achieved in the pre-accession period as concerns the transposition and compliance with the European legislation, a deterioration in the institutional system functioning has been registered after joining the EU, in terms of public administration efficiency, stability of organizational structures, public procurement policies, corruption. Some of institutional deficiencies are explained by the more in-depth analysis of Romania's credit institutions convergence with the EU banking system practices. Significant differences in the magnitude of financial intermediation, loan-to-deposit ratio, minimum reserves requirements, borrowing costs, NPL ratio, interest rate margins, have been found. To these, dysfunctions of other institutions, as Bucharest Stock Exchange, authorities entitled to monitor and supervise competition, banking and non-bank financial market are added. In conclusion, the paper stressed that, the overall institutional picture of Romania seems rather divergent compared to the one of the EU, at least regarding the effective functioning of governance and institutions.

Key words: New Institutional Economy; *acquis communautaire*; institutional convergence; credit institutions.

JEL Classification: E02; F15; G15; O43

Convergența instituțională a României cu Uniunea Europeană

George Georgescu

1. Instituții. Concept, funcții, tipologie

Pe măsura dezvoltării omenirii și a complexității crescânde a proceselor și fenomenelor economice, rolul instituțiilor a devenit tot mai important, ceea ce a și condus la desprinderea din știința economică neoclasică a unei noi ramuri, denumită ulterior noua economie instituțională (NIE – *New Institutional Economy*), între reprezentanții săi de seamă numărându-se patru laureați ai premiului Nobel¹.

În abordarea noii economii instituționale se consideră că dezvoltarea normală a vieții economice, politice și sociale, atât la nivel național, cât și global, depinde de existența unui set de reguli și a unei rețele de organizații, responsabile de elaborarea, aplicarea și monitorizarea acestor reguli, prin utilizarea, în acest scop, a unor instrumente specifice. În mod evident, această abordare are în vedere economia de piață și, ca atare, setul de reguli se referă la acelea care asigură funcționarea adecvată a mecanismelor de piață, iar organizațiile includ atât instituții de piață, cât și pe acelea din afara pieței, publice sau cvasi-publice, a căror menire este să susțină, direct sau indirect, performanțele piețelor.

¹Douglas C. North, *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990; Ronald Coase, *The New Institutional Economics*, în: "American Economic Review", 88(2), 1998, pp. 72-74; Oliver E. Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, în: "Journal of Economic Literature", 38(3), 2000, pp. 595-613; Elinor Ostrom, *Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies*, în: "Handbook of New Institutional Economics", C. Menard and M. Shirley, eds., 2005, pp. 819-848.

În acest context, trebuie subliniat că funcționarea eficientă a mecanismelor pieței depinde atât de capacitatea agenților economici privați de a se organiza și opera în mediul concurențial, cât și de capacitatea administrativă a organizațiilor guvernamentale în direcția stabilirii, monitorizării și aplicării reglementărilor, inclusiv a sancționării cazurilor de nerespectare a acestor reglementări, precum și a introducerii de corecții, atunci când realitățile o impun. În același timp, autoritățile publice au rolul de a proteja efectiv dreptul de proprietate, precum și de a gestiona corespunzător finanțele publice, prin decizii corecte de orientare a investițiilor, precum și sectorul public, prin colectarea veniturilor necesare finanțării acestuia².

În ceea ce privește tipologia instituțiilor de piață, este de remarcă clasificarea făcută de D. Rodrik³, care distinge 5 categorii de instituții, în funcție de misiunea lor esențială în scopul susținerii funcționării adecvate a mecanismelor pieței, respectiv de:

- garantare a siguranței și stabilității drepturilor de proprietate;
- reglementare, coordonare și sancționare a comportamentelor anti-concurențiale;
- stabilizare macroeconomică;
- securitate și coeziune socială;
- managementul conflictelor.

Calitatea instituțiilor, definită ca atribute ale reglementărilor și politicilor ce influențează stimulentele economice pentru investiții în tehnologie, capital fizic și uman, a devenit un factor-cheie al creșterii economice, explicând, într-o bună măsură, diferențele în privința nivelului de dezvoltare a țărilor. Analiza de regresie făcută de Savoia și Ken privind evoluția, pe o serie lungă de timp (1970-2010) a unui număr de 10 indicatori ce reflectă calitatea instituțiilor în peste 150 de state, a permis identificarea unor tendințe care relevă ameliorarea calității cadrului legal și administrativ, în special în aplicarea drepturilor de proprietate, pe măsura creșterii nivelului de dezvoltare.⁴

² A. Iancu, *Convergența instituțională și integrarea în UE*, în: „Studii Economice”, INCE, București, iulie, 2009, p. 3.

³ D. Rodrik, *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*, în: „NBER Working Paper Series”, No 7540, February, 2000, pp. 5-12. IMF Conference on Second Generation Reforms, 1999.

⁴ A. Savoia, K. Sen, *Do We See Convergence in Institutions? A Cross-Country Analysis*, în: „Development Economics and Public Policy”, Working Papers Series WP No 33/2012.

Criza globală din anul 2008 a demonstrat importanța calității instituțiilor publice și a adaptării lor la realitățile în schimbare, prin intervențiile care au evitat declanșarea unei crize a datoriilor suverane și intrarea în colaps a sectorului financiar, precum și prin măsuri vizând întărirea disciplinei bugetare și/sau de relansare a creșterii economice.

De asemenea, criza a mai pus în evidență rolul crucial al respectării standardelor de contabilitate și de raportare transparentă a situațiilor financiare din partea corporațiilor, în scopul prevenirii fraudelor fiscale și menținerii încrederii investitorilor și consumatorilor în funcționalitatea economiei de piață.

Transformările instituționale au și o dimensiune regională, bine definită, ca efect al schimbărilor economice, sociale, tehnologice. Însuși procesul de convergență reală în profil teritorial, în termenii reducerii decalajelor de dezvoltare, respectiv ai PIB, depinde de maniera în care se produc transformările instituționale.

Astfel, s-a constatat că traiectoria schimbărilor instituționale la nivel regional, coerența și funcționalitatea subsistemelor instituționale teritoriale sunt legate atât de mersul economiei locale, cât și de acțiunile autorităților publice locale în alegerea variantelor de ajustare a activității instituțiilor ce operează pe plan local⁵.

Unii autori subliniază importanța procesului globalizării în accelerarea convergenței instituționale, ca rezultat al creșterii competiției și al extinderii mai rapide a transferurilor de cunoștințe în materie de reglementări și bune practici, inclusiv prin intermediul investițiilor străine directe⁶.

Ca urmare a evoluției și perfecționării sistemului instituțional prin acumularea de reguli, experiențe pozitive și bune practici, în timp, instituțiile tind să devină un factor activ al dezvoltării economice, putând fi interpretate ca un capital cu proprietăți aparte (denumit capital instituțional) care constituie un pilon al economiei de piață și al competitivității.

⁵ P.V. Hall, *Regional Institutional Convergence? Reflections from the Baltimore Waterfront*, în: „Economic Geography”, 79(4), 2003, pp. 347-363.

⁶ R. La Porta, S. F. Lopez, A. Shleifer, *The economic consequences of legal origins*, în: „Journal of Economic Literature”, No 46(2), 2008, pp. 285-332.

2. Pilonul instituțional și competitivitatea economiei

Pornind de la realitatea că instituțiile puternice, cu o înaltă capacitate de adaptare și inovare, devin tot mai importante în raport cu noile provocări la adresa rezilienței la riscuri generate de schimbările rapide ale mediului economic global, analiza competitivității națiunilor întreprinse de Forumul Economic Global⁷ (WEF – *World Economic Forum*) include instituțiile, considerate ca unul dintre cei trei piloni fundamentali ai competitivității.

Mediul instituțional al unei țări depinde de eficiența și comportamentul entităților publice și private, de cadrul juridic și administrativ în care operează și interacționează principalii actori (individuali, companii, guvern) și care determină calitatea instituțiilor publice.

Ca principali factori de influență a solidității și eficienței pilonului instituțional sunt considerați⁸:

- în privința instituțiilor publice - drepturile de proprietate, etica și corupția, abuzul de putere, performanța sectorului public, securitatea;
- în privința instituțiilor private - etica și responsabilitatea corporatistă.

În Tabelul 1 este prezentat locul României, ca țară în tranziție, în ierarhia globală a competitivității conform indicelui compozit GCI (*Global Competitiveness Index*), precum și, în cadrul acestuia, locul pilonului instituțional.

Se constată că România se plasează pe o poziție modestă (locul 53), situându-se mult în urma statelor dezvoltate și chiar a unor țări emergente din Europa (Estonia-locul 30, Republica Cehă-locul 31, Lituania-locul 36, Polonia-locul 41)⁹.

⁷ În această abordare, însăși competitivitatea este definită ca setul de instituții, politici și factori ce determină nivelul productivității unei economii, de care depinde nivelul prosperității pe care îl poate atinge o țară. Vezi: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015 – 2016*, WEF, Geneva, 2015, p. 4.

⁸ *Idem*, p. 35.

⁹ *Idem*, p. 8.

Tabelul 1

**Locul României în ierarhia competitivității globale
și structura pilonului instituțional**

ROMÂNIA	Loc	Punctaj
GCI (Global Competitiveness Index)	53	4.3
Pilonul instituțional	86	3.7
A. Instituții publice	82	3.6
1. Drepturi de proprietate	86	3.9
2. Etică și corupție	97	2.9
2.1 Deturnare de fonduri publice	97	2.9
2.2 Încredere în politicieni	112	2.2
2.3 Mită și plăți ilegale	90	3.6
3. Abuz de putere	89	3.2
3.1 Independența justiției	66	4.0
3.2 Favoritism în deciziile guvernului	111	2.4
4. Performanța sectorului public	94	3.2
4.1 Ineficiența cheltuielilor publice	114	2.5
4.2 Povara reglementărilor guvernului	99	3.1
5. Securitate	67	4.8
B. Instituții private	98	3.9
1. Comportamentul etic al companiilor	112	3.4
2. Eficiența consiliilor de administrație	100	4.3

Sursa: *Global Competitiveness Report 2015-2016*, WEF, Geneva, pp. 304 – 305.

Din punctul de vedere al pilonului instituțional, România se găsește pe o poziție și mai modestă (locul 86), situându-se după țări cotate ca slab dezvoltate sau în curs de dezvoltare (Gabon-locul 78, Tunisia-locul 79, Etiopia-locul 83, Albania-locul 84).

Această poziție, care a influențat semnificativ, în sens negativ, indicele general GCI, respectiv locul României în clasamentul global, este cauzată atât de slăbiciunile instituțiilor publice, determinate de amploarea fenomenelor de corupție (deturnare de fonduri publice, mită și plăți ilegale), de slaba încredere în politicieni, de actele de favoritism în deciziile guvernului, de subperformanțele sectorului public (ineficiența cheltuielilor publice, povara reglementărilor guvernului), cât și de cele ale instituțiilor private, în special pe seama încălcării de către acestea a regulilor de etică și responsabilitate corporatistă, precum și a eficienței scăzute a deciziilor consiliilor de administrație ale companiilor.

Raportul WEF privind competitivitatea globală consemnează și problemele pe care le întâmpină companiile în confruntarea cu mediul de afaceri, care, în cazul României sunt legate, în ordinea importanței, de nivelul ridicat al fiscalității, birocrăția excesivă a instituțiilor guvernamentale, accesul restricționat la finanțare, infrastructurile slab dezvoltate, corupția și complexitatea reglementărilor fiscale¹⁰.

Ca atare, la scară globală, cele mai recente evaluări în raport cu factorii determinanți ai competitivității, cotează România, după 25 de ani de tranziție de la sistemul comunist la democrație și economie de piață, ca o țară cu performanțe mediocre în privința calității instituțiilor, inclusiv din punctul de vedere al contribuției acestora la accelerarea procesului de dezvoltare economică.

3. Aderarea României la UE și convergența instituțională

Una dintre cele mai mari provocări ale României în perioada tranziției a reprezentat-o aderarea la Uniunea Europeană, o adevărată piatră de încercare privind măsura reușitei reformelor politice, economice și sociale întreprinse de țara noastră pe calea democrației și a progresului către economia de piață.

Principalul criteriu politic de aderare la Uniunea Europeană a constat în existența unui sistem instituțional stabil, care să garanteze democrația și statul de drept, completat de capacitatea de asumare a obligațiilor de stat-membru privind realizarea obiectivelor politice,

¹⁰ *Idem*, p. 304.

economice și monetare ale Uniunii, precum și de soliditatea structurilor administrative și judiciare, care să asigure aplicarea reglementărilor comunitare.

Aderarea la Uniunea Europeană reprezintă doar o primă etapă a integrării europene, acesta constituind un proces complex, care presupune convergența statelor membre, în contextul acțiunii sinergice a tuturor factorilor de care depinde reducerea decalajelor economice, precum și apropierea până la unificare a structurilor instituționale și mecanismelor economice, financiare și monetare ale țărilor membre¹¹.

Procesul convergenței statelor UE este analizat și evaluat prin prisma a trei tipuri de convergență, respectiv instituțională, nominală și reală, cu mențiunea că, uneori, primele două tipuri sunt incluse în aceeași categorie. Analizând corelația între convergența nominală și cea reală la nivelul UE, respectiv al Zonei euro, Marelli și Signorelli¹² au constatat un grad satisfăcător al convergenței nominale, cel puțin până la declanșarea crizei globale în 2008, inclusiv în privința convergenței instituționale, cerințele realizării unui grad mai înalt de integrare presupunând integrarea monetară, prin adoptarea reformelor instituționale corespunzătoare.

În contextul procesului de integrare la nivelul Uniunii Europene, importanța sistemului instituțional a fost pusă în evidență de pregătirea din perioada de pre-aderare a țărilor candidate, acestea, inclusiv România, depunând eforturi deosebite, de ordin organizatoric și financiar, pentru a reforma cadrul instituțional național și a-l pune în concordanță cu cel al UE, respectiv pentru transpunerea și asimilarea directivelor și regulamentelor europene (*acquis communautaire*) potrivit criteriilor de aderare. După cum preciza A. Iancu, *acquis-ul comunitar se referă la piața internă (domeniul cel mai important), politica externă și securitatea comună, justiția și afacerile externe*¹³.

La nivelul UE, gradul de transpunere și aplicare a *acquis-ului comunitar* se face prin intermediul unor instrumente specifice, periodic, fiind publicat un tablou de bord al evaluărilor pentru fiecare țară, de regulă, comparativ cu media UE.

¹¹ A. Iancu, *Convergența instituțională și integrarea în UE*, în: „Studii Economice”, INCE, București, iulie, 2009, p. 3.

¹² E. Marelli, M. Signorelli, *Institutional, nominal and real convergence in Europe*, în: „Banks and Bank Systems”, Volume 5, Issue 2, 2010, p. 140.

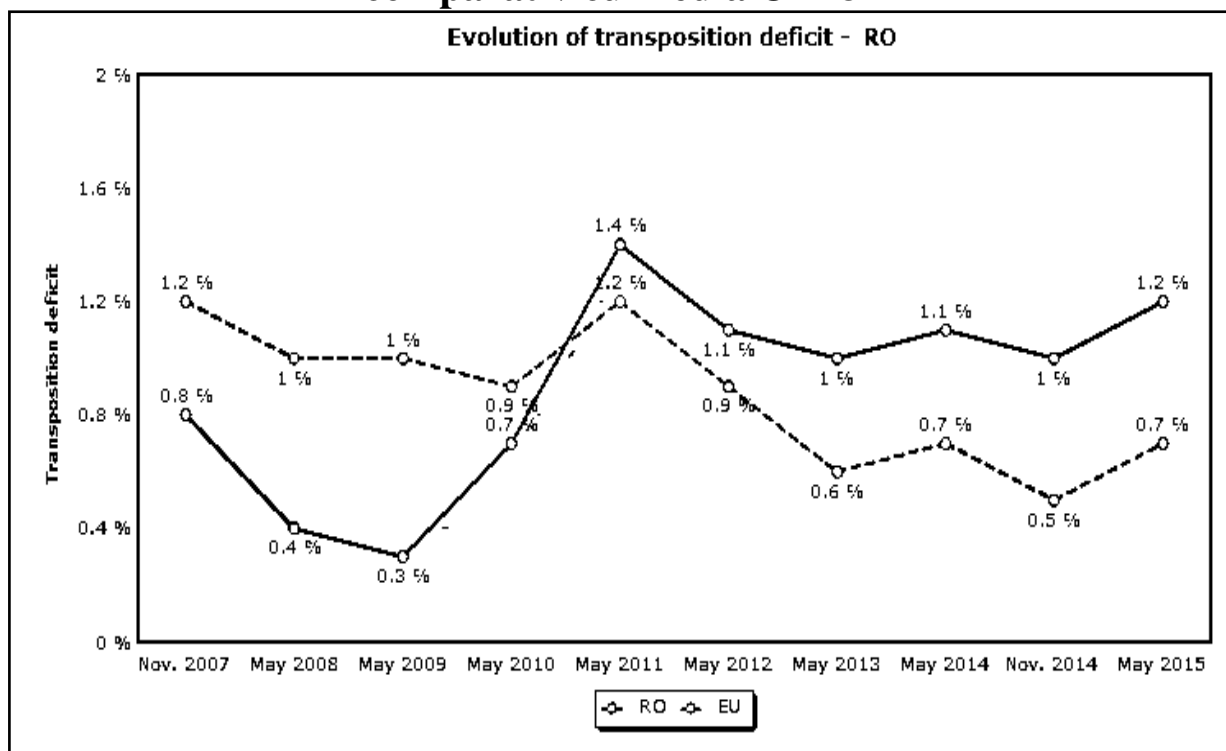
¹³ A. Iancu, *Idem*, p. 7.

În urma acestor evaluări, Comisia Europeană identifică punctele critice și elaborează planuri de acțiune pentru realizarea obiectivelor construcției instituționale a Uniunii și respectarea angajamentelor de transpunere și aplicare a acquis-ului comunitar de către toate țările membre. În acest sens, cei mai utilizați indicatori sunt gradul de transpunere a directivelor europene în cadrul legislativ național și gradul de compatibilitate al acestor directive cu actele normative ale diferitelor țări membre.

Așa cum rezultă din Raportul Comisiei Europene publicat în 2015¹⁴, România se conformează într-o proporție de 98,8% în privința gradului de transpunere în legislația națională a actelor normative europene, cu 0,7 puncte procentuale sub ținta UE, cu 0,5 puncte procentuale sub media UE și în scădere tot cu 0,5 puncte procentuale față de aceeași perioadă a anului precedent (Figura 1).

Figura 1

**Deficitul de transpunere a legislației UE în România,
comparativ cu media UE28**



Sursa: *Internal Market Scoreboard 2015*, European Commission

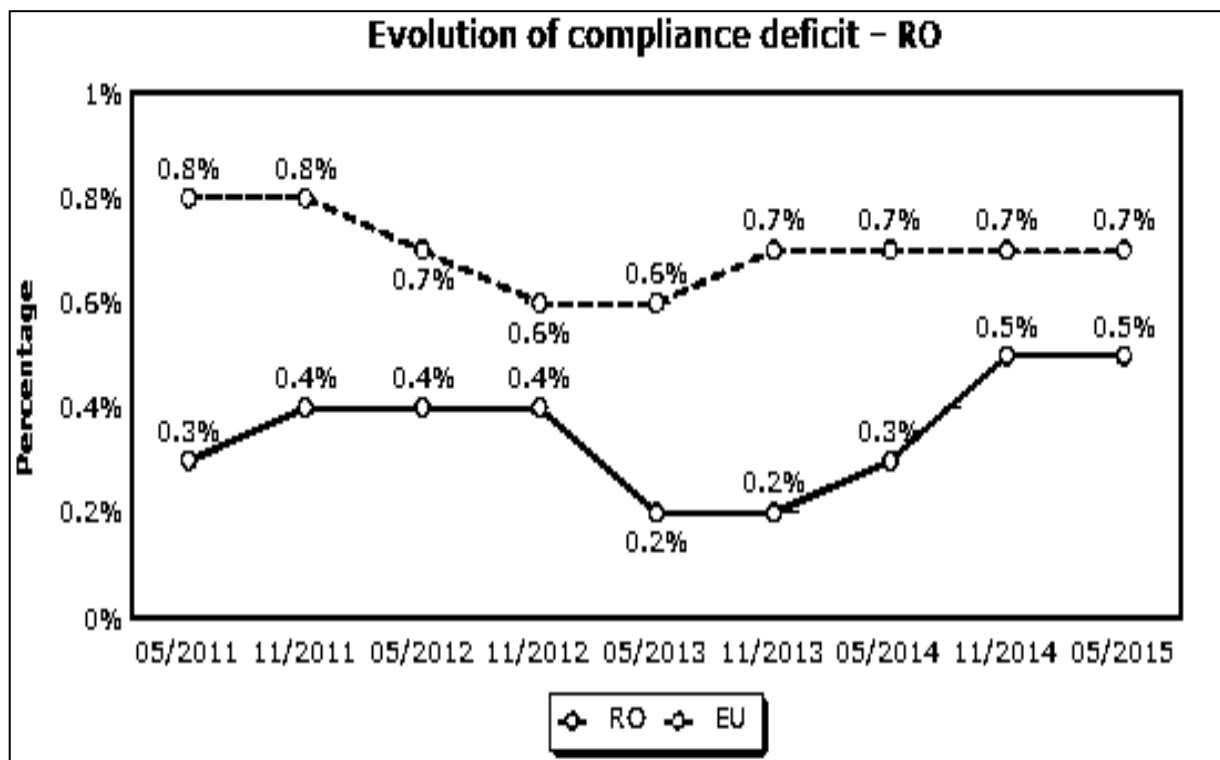
¹⁴ *Internal Market Scoreboard 2015*, European Commission (updated May, 2015).

România a înregistrat o întârziere medie în transpunere de 8,1 luni, față de o medie a UE de 7,4 luni, în special pe seama întârzierilor în cazul unui număr de 13 Directive, din care 4 privind serviciile financiare și alte 4 sectorul transporturi.

În privința compatibilității actelor normative, România se conforma în proporție de 99,5% cu directivele europene, în luna mai 2015, peste media UE de 99,3%, cu mențiunea că deficitul de compatibilitate a fost în creștere cu 0,2 puncte procentuale față de aceeași perioadă a anului precedent (Figura 2).

Figura 2

Evoluția deficitului de conformare a României cu legislația UE, comparativ cu media UE28



Sursa: *Internal Market Scoreboard 2015*, European Commission (updated May, 2015).

În cazul altor indicatori ai convergenței instituționale, ai politicilor și instrumentelor de guvernare a pieței unice, monitorizați de Comisia Europeană prin Tabloul de bord (încălcări ale dreptului

comunitar, inclusiv declanșarea unor acțiuni de *infringement*, sistemul informatic al pieței interne, rețeaua de cooperare în domeniul protecției consumatorilor ș.a.), România este situată la nivelul sau în jurul mediei UE, cu excepția politicii privind achizițiile publice, care este apreciată ca având performanțe nesatisfăcătoare, sub aspectul transparenței, calității informației, vitezei de derulare a procedurilor, nivelului competiției¹⁵.

În concluzie, se poate afirma că România a atins un grad relativ ridicat de convergență instituțională cu UE, care a înregistrat însă o ușoară deteriorare în perioada post-aderare, comparativ cu media europeană. Astfel, s-au accentuat o serie de deficiențe, îndeosebi în domeniul justiției, al solidității instituțiilor și statului de drept, al alinierii la standardele mecanismelor post-criză, introduse de Comisia Europeană.

Totodată, după cum se consemnează în raportul de țară pe anul 2016 al Comisiei Europene privind România¹⁶, slăbiciunile actului de guvernare, eficiența scăzută a administrației publice, instabilitatea structurilor organizatorice, managementul defectuos al resurselor umane, gradul scăzut de aplicare a hotărârilor judecătorești și corupția extinsă limitează capacitatea de aplicare a reformelor, creează incertitudine, ridică bariere în calea creșterii competitivității și a atractivității mediului de afaceri din țara noastră pentru investitori.

În continuare, se va analiza stadiul convergenței sistemului financiar-bancar, respectiv a instituțiilor de credit din România cu cel al Uniunii Europene, pe care o considerăm de maximă importanță în configurarea traiectoriei de ansamblu a procesului de convergență cu celelalte țări membre, implicit de accedere a țării noastre în Zona euro.

4. Convergența instituțiilor de credit

Tranziția la economia de piață a impus liberalizarea financiară și, în acest context, reforma sistemului bancar din România, având ca obiectiv major orientarea spre piață a instituțiilor de credit, care a presupus privatizarea băncilor cu capital de stat, permiterea accesului

¹⁵ *Single Market Scoreboard, Performance per Member State – Romania. Reporting period: 2014-2015*, European Commission, May, 2015, p. 6.

¹⁶ *Country Report Romania 2016*, Commission Staff Working Document, SWD (2016) 91 final, European Commission, February 26, 2016, Brussels, p. 47.

băncilor străine, inclusiv prin deschiderea de sucursale, odată cu alinierea la standardele internaționale în materie, reforma sistemului de autorizare, reglementare și supraveghere, conformarea cu cerințele Băncii Reglementărilor Internaționale (Basel I, II și III), precum și armonizarea cu directivele comunitare.

În perioada 1990-1996, pe lângă cele 7 bănci cu capital integral sau majoritar de stat, s-au înființat 24 de bănci private, din care 14 cu capital majoritar autohton și 10 cu capital majoritar străin, la care s-au adăugat 9 sucursale ale băncilor străine. Astfel, la finele anului 1996, sistemul bancar era constituit din 40 bănci comerciale, număr considerat optim pentru România de către autoritățile monetare în acea vreme (Tabelul 2).

Tabelul 2

Evoluția numărului de instituții de credit din România, în perioada 1990 - 2014

I. Bănci persoane juridice române	1990	1994	1996	2000	2001	2004	2007	2014
1. Bănci cu capital integral sau majoritar de stat, din care:	5	7	7	4	3	2	2	2
- capital integral de stat	5	1	1	1	1	1	1	1
- capital majoritar de stat	-	6	6	3	2	1	1	1
2. Bănci private, din care:	2	13	24	29	30	30	29	28
- capital majoritar autohton	2	8	14	8	6	7	3	3
- capital majoritar străin	-	5	10	21	24	23	26	25
T O T A L	7	20	31	33	33	32	31	30
II. Sucursale bănci străine	5	7	9	8	8	7	10	10
TOTAL Sistem bancar	12	27	40	41	41	39	41	40

Sursa: Rapoarte anuale BNR.

Cu mențiunea că și în prezent se menține acest număr total al instituțiilor de credit, în perioada tranziției s-au produs schimbări structurale majore în interiorul sistemului bancar, a cărui primă formare descrisă mai sus s-a dovedit neviabilă, în special pe seama practicilor manageriale deficitare și chiar frauduloase în unele cazuri, precum și politicilor riscante sau discreționare în acordarea de credite (așa-numitor „clienți aflați în relații speciale cu banca”), cu rate ale dobânzii ajungând și la 100% (în condițiile unei dobânzi de referință a BNR de circa 70% în 1993 și 1994, pe fondul unei rate a inflației cu trei cifre) care au condus la deteriorarea parametrilor de profitabilitate, solvabilitate și lichiditate a multor bănci, în special a celor autohtone, atât cu capital de stat, cât și/sau privat.

Restructurarea sistemului bancar din România a început relativ târziu și doar într-un context în care presiunea crizei de sistem atinsese un punct critic în anii 1997-1999, atât ca urmare a evoluției nefavorabile a mediului macroeconomic intern (declinul PIB cu peste 10%, inflația galopantă, căderea exporturilor, calitatea slabă a politicilor macroeconomice, insuficiențele cadrului juridic și de reglementare ș.a.), cât și a efectelor unor evenimente externe (criza financiară din Rusia și din Asia, în anii 1997-1999).

Conform Raportului anual al BNR pentru anul 2000, dimensiunea creditelor neperformante, prin ponderea de 58,5% în totalul portofoliului de credite, localizate în proporție de 3/4 la câteva bănci (Bancorex, Banca Agricolă, Banca Internațională a Religiiilor, Bankoop și Banca Albina), precum și a creditelor din categoriile „îndoielnic” și „pierdere”, mai mari de circa 2,5 ori față de capitalul propriu al băncilor, releva o situație dramatică pe ansamblul sistemului bancar la finele anului 1998 și începutul anului 1999, ce putea fi caracterizată ca „virtual faliment”¹⁷.

Ca urmare, în perioada 1997-1998 a fost lansată și aplicată o strategie de consolidare bancară, având ca pivot Banca Națională a României, axată pe trei componente principale, ce vizau eliminarea din sistem a băncilor insolabile, rezolvarea crizei de solvabilitate a două mari bănci (Bancorex și Banca Agricolă) și privatizarea a două

¹⁷ Banca Națională a României, *Raport Anual 2000*, BNR, București, iunie, 2001, p. 100.

bănci cu capital de stat (Banca Română pentru Dezvoltare și Bancpost)¹⁸.

Astfel, prima componentă s-a derulat cu un relativ succes, în perioada 1998-2002 fiind finalizate procedurile de declarare a falimentului în cazul unui număr de 10 bănci insolabile mici, între care Credit Bank, Albina, Columna, Bankcoop, Dacia Felix, Banca Internațională a Religiiilor, Banca Română de Scont, Banca Turco-Română.

În privința celei de-a doua componente, bazată pe aplicarea unor pachete de acte normative (în principal, Legea nr. 83/1997 privind privatizarea societăților bancare cu capital majoritar de stat și OUG nr. 51/1998 privind valorificarea unor active ale statului), programele de restructurare a Bancorex și Băncii Agricole, lansate în anii 1997-1998, s-au soldat mai degrabă cu un insucces, situația financiară a acestora continuând să se deterioreze.

După mulți ani în care Bancorex, cea de-a doua mare bancă din sistem, a acumulat pierderi, în special pe seama creditelor neperformante, abia în 1999 s-a luat decizia de a o lichida, prin transferarea la AVAB a activelor sale neperformante și, respectiv, preluarea, prin fuziune, a activelor sănătoase de către Banca Comercială Română. În acest sens, C. Doltu aprecia că una din cauzele întârzierii luării deciziei de lichidare a constat în faptul că Bancorex, percepută ca „*too big to fail*”, implica efecte dezastruoase de contagiune la nivelul sistemului bancar, pe care le-ar fi provocat falimentul băncii¹⁹.

În cazul Băncii Agricole, în ciuda intrării în două programe succesive de restructurare, nu s-a reușit refacerea solvabilității acesteia, ceea ce a condus la aplicarea soluției transferului activelor neperformante la AVAB, urmată de o injecție masivă de lichiditate din partea BNR în anul 2000, precum și de stabilirea unui calendar de privatizare a băncii²⁰.

¹⁸ C. Bichi, *Sistemul bancar: dinamica reformei, slăbiciuni și provocări*, CERPE, București, 2001, p. 5.

¹⁹ C. Doltu, *The evolution of the banking system in Romania*, în: „RCEP Working Papers”, No 8, Romanian Center for Economic Policies, Bucharest, October, 2000, p. 10.

²⁰ C. Bichi, *Op. cit.*, p. 27.

Trebuie precizat că programele de restructurare ale Bancorex și Băncii Agricole au impus costuri majore din partea statului, estimate la peste 2,5 miliarde dolari, într-o perioadă extrem de dificilă din punct de vedere macroeconomic, în 1999 asupra României planând și spectrul încetării de plăți.

Cea de-a treia componentă a strategiei de consolidare bancară, respectiv privatizarea a două bănci cu capital majoritar de stat, care reprezenta și un angajament, nerespectat de altfel, al Acordului Stand-by cu FMI semnat în 1994, s-a derulat în două etape.

În cazul BRD, vânzarea pachetului majoritar de 51% unui investitor strategic s-a încheiat în decembrie 1998, când s-a semnat contractul cu Societe Generale (Franța) pentru o valoare modestă, respectiv 200 de milioane dolari (la care s-a adăugat vânzarea a 5% din acțiuni către BERD); în etapa a doua, 10% din acțiuni au revenit conducerii băncii, salariaților și pensionarilor băncii, iar restul de acțiuni au fost vândute prin ofertă publică în 1999 (prin BVB și piețele internaționale de capital).

În cazul Bancpost, după negocieri finalizate abia în anul 1999, s-a reușit privatizarea băncii prin vânzarea a peste 60% din acțiuni către General Electric Capital Corporation (35%), Banco Portugues de Investimento (10%) și ulterior către Eurobank Ergasias (17%), suma încasată de statul român fiind însă modică, respectiv circa 110 milioane dolari.

În anul 2001 s-a încheiat și îndelungatul proces de privatizare a Băncii Agricole, prin vânzarea a 98% din acțiuni către Raiffeisen Bank Austria și Fondul Româno-American de Investiții, valoarea tranzacției fiind de circa 50 milioane dolari, semnificativ mai scăzută decât eforturile financiare ale statului român în vederea restructurării acestei bănci. După anul 2001, când s-a înregistrat o reluare a creșterii economice și o redresare a stabilității financiare, devenind mai clară și perspectiva aderării României la structurile euro-atlantice, sistemul bancar, susținut de corectarea cadrului de reglementare și a mecanismelor de protecție sistemică, precum și de întărirea monitorizării și supravegherii din partea BNR, a cunoscut o ameliorare a viabilității și funcționalității sale, ceea ce s-a repercutat pozitiv asupra condițiilor financiare ale privatizării ultimei mari bănci cu capital majoritar de stat.

Astfel, după ce, în anul 2003, BERD și IFC achiziționaseră 25% din acțiunile BCR cu doar 222 milioane dolari, în 2006, pentru 62% din acțiunile BCR, Erste Bank a plătit 3,75 miliarde euro, respectiv o sumă de aproape 10 ori mai mare decât cea obținută prin vânzarea pachetului majoritar de acțiuni de la celelalte 3 mari bănci cu capital de stat, privatizate în perioada 1999-2001.

La aceste transformări structurale de sistem din perioada de preaderare s-a adăugat o serie de preluări ale pachetului majoritar de acțiuni de la bănci private (între care West Bank/Banca Unirea, ATE Bank/Mindbank, Bank Leumi/Eurom Bank), precum și de achiziții și fuziuni (între care, fuziunea prin absorbție a băncii UniCredit România de către HVB Țiriac Bank și apoi, sub denumirea UniCredit Țiriac Bank, preluarea activității Banca di Roma – Sucursala București²¹).

O caracteristică de sistem manifestată în perioada de asociere și pre-aderare, cu unele reminiscente și după aderarea la UE, a constat în segmentarea pronunțată a pieței bancare, băncile cu capital majoritar de stat fiind angajate în finanțarea companiilor de stat, băncile private cu capital românesc implicându-se, cu precădere, în finanțarea agenților economici privați, iar cele cu capital majoritar străin concentrându-se către finanțarea companiilor străine ce operează în România, de regulă, în concordanță cu țara de origine a capitalului.

În întreaga perioadă de tranziție, în ciuda privatizării și dezangajării statului de pe pozițiile sale dominante, sectorul bancar s-a caracterizat printr-un grad relativ ridicat de concentrare, respectiv printr-o remanență a structurii de oligopol, ceea ce este de natură să explice nivelul scăzut al competiției²². Dacă în anul 1998, băncile cu capital de stat dețineau peste 70% din activele bancare și cele cu capital străin sub 15%, iar în anul 2015 această structură de proprietate se inversase, în cei doi ani de comparație gradul de concentrare a fost similar, primele cinci mari bănci din sistem deținând între 55% și 65% din activele totale.

²¹ C. Mereuță, B. Căpraru, *Competiția Bancară în România. O nouă abordare structurală*, în: „Studii economice”, INCE, București, 2012, p. 5.

²² M. Gus, D. Hoarcă, *Evoluții recente în sistemul bancar românesc*, în: „Științe economice”, Analele Universității din Oradea, Tome 15, Vol. II, Secțiunea „Finanțe, contabilitate și bănci”, Oradea, 2006, pp. 55-61.

Cu mențiunea că în perioada post-aderare sistemul bancar din România nu a suferit schimbări majore din punctul de vedere al configurației sale structurale (după cum se observă și în Tabelul 2), acesta rămânând dominat în proporție de peste 80% de băncile cu capital străin (dacă se adaugă și sucursalele băncilor străine, procentul ajunge la peste 90%), în privința stadiului convergenței instituțiilor de credit din țara noastră cu standardele Uniunii Europene se poate afirma că persistă diferențe semnificative, astfel:

- gradul redus de intermediere financiară (cel mai scăzut din UE), în contrast cu supradimensionarea sectorului bancar (78% din activele financiare totale), în dauna pieței de capital, a sectorului asigurări și celui de pensii private;
- raportul credite/depozite era de circa 90% în 2015 față de 131% în 2008 și comparativ cu majoritatea țărilor UE, în care raportul depășește 100%;
- expunerea mare a sistemului bancar la sectorul public (peste 30% din active);
- rata creditelor neperformante (13,4% în decembrie 2015) deși în scădere, este la cote alarmante, față de standardul UE de 3%;
- rezervele minime obligatorii, ca instrument de politică monetară, se situează la o cotă de 8% (la pasivele în lei), respectiv 16% (la pasivele în valută) în cazul României, față de un standard de 2% al Băncii Centrale Europene;
- în ciuda reducerii ratelor dobânzii în perioada postcriză, costurile finanțării rămân excesive (la creditele în euro, ratele dobânzii practicate de băncile comerciale din România sunt cuprinse între 4,5% și 5% pentru populație, respectiv între 3,5% și 4% pentru companii), față de o medie la nivelul Zonei euro, la finele anului 2015, de 2,23% pentru populație (inclusiv imobiliare) și 2,09% pentru companii²³.
- diferențialul ratei dobânzii la credite/depozite în euro aferent sistemului bancar din România este de circa 4 puncte procentuale pentru populație și circa 3,5 puncte procentuale pentru companii, față de 1-2 puncte procentuale în băncile din țările Uniunii Europene.

²³ European Central Bank, *Composite Cost of borrowing indicator*, ECB Press Release, Frankfurt am Main, March 2, 2016, Table 14.

Insuficiența convergenței instituționale este relevată și de constatările Raportului de Convergență al Băncii Centrale Europene din 2014, care, referitor la România, atrăgea atenția asupra faptului că Statutul BNR (Legea nr. 312/2004) nu îndeplinește toate cerințele privind independența băncii centrale, restricția finanțării monetare și integrarea legislației în Eurosistem, conform articolului 131 din Tratatul UE și statutului ECB²⁴.

În acest sens, Raportul de Convergență al Comisiei Europene din același an, detaliind aspectele semnalate de BCE în cazul României, identifică un număr de peste 20 de incompatibilități și imperfecțiuni privind independența băncii centrale (instituțională, financiară și personală) între care, prevederi care fac posibilă:

- influențarea deciziilor BNR de către autorități guvernamentale (în special din partea Ministerului Finanțelor Publice);
- depășirea limitelor de auditare a performanțelor BNR în managementul fondurilor publice de către Curtea de Conturi;
- insuficiența resurselor financiare proprii, inclusiv pentru provizionarea riscurilor, pe seama obligației de transferare a 80% din venitul net către bugetul statului;
- acordarea de împrumuturi pentru susținerea solvabilității unor instituții de credit aflate în dificultăți financiare²⁵.

Pe lângă sistemul bancar, evaluarea gradului de convergență instituțională a României cu UE poate fi completată de analiza funcționării altor instituții și mecanisme, cum sunt piața de capital și protecția concurenței.

În privința pieței de capital, trebuie precizat că nivelul de dezvoltare a acesteia s-a situat la parametri scăzuți în întreaga perioadă a tranziției, implicit din punctul de vedere al contribuției la acoperirea necesarului de finanțare a creșterii economice a României.

Bursa de Valori București, înființată în 1995 ca principală platformă instituțională de organizare și administrare a piețelor reglementate pentru instrumente financiare, precum și a sistemelor

²⁴ European Central Bank, *Convergence Report 2014*, ECB, June, Frankfurt am Main, 2014, p. 64.

²⁵ European Commission, *Convergence Report 2014*, în: „European Economy”, No 4, EU, Brussels, 2014, pp. 131-133.

alternative de tranzacționare, se caracterizează printr-o activitate redusă, atât pe piața primară (oferte publice de acțiuni doar sporadic, și acelea la cererea guvernului, respectiv FMI), cât și pe piața secundară; astfel, capitalizarea bursieră a BVB (circa 100 companii cotate, în cea mai mare parte, cu capital majoritar străin, inclusiv instituții de credit) reprezentând sub 15% din PIB în 2015²⁶, se situează mult sub nivelurile din statele europene dezvoltate (peste 100%) și chiar emergente (Polonia: circa 30%), iar valoarea medie zilnică tranzacționată (circa 8 milioane euro în 2015, în scădere cu peste 30% față de 2014) este nesemnificativă în raport, de exemplu, cu bursa de valori din Varșovia (circa 220 milioane euro).

O componentă esențială a mecanismului economiei de piață o reprezintă concurența. Instituția responsabilă din România pentru aplicarea prevederilor naționale și comunitare din domeniu este Consiliul Concurenței, înființat în 1996, a cărui activitate se desfășoară atât pe latura preventivă, respectiv de monitorizare a piețelor și supraveghere a actorilor de pe aceste piețe, cât și pe latura corectivă, respectiv de sancționare a abaterilor și de restabilire a unui mediu concurențial normal.

Este semnificativ că, în 2014, Consiliul Concurenței a finalizat 21 de investigații (din care aproape jumătate a vizat practici anticoncurențiale, verticale și orizontale) și a amendat un număr de 53 entități, valoarea totală a amenzilor ridicându-se la 41,5 milioane euro, față de 19,5 milioane euro în 2013 și 6,8 milioane euro în 2012²⁷.

Această dinamică a amenzilor, care poate crea imaginea unei ameliorări a mediului concurențial din România, reflectă, de fapt, identificarea mai multor cazuri de concurență neloială, fenomen care, în realitate, are o amploare deosebită, o multitudine de sectoare importante ale economiei românești fiind înclinate spre comportamente anticoncurențiale, astfel: distribuție retail carburanți, asigurări autoturisme, telefonie mobilă, retail alimentar, servicii notariale, transport feroviar, distribuție medicamente, servicii retransmisie programe audiovizuale²⁸.

²⁶ Bucharest Stock Exchange, *Investing Romania*, București, 2015, p. 5.

²⁷ Consiliul Concurenței, *Raport anual 2014*, București, 2015, p. 19.

²⁸ Idem, *Evoluția concurenței în sectoare-cheie*, București, 2015, pp.18-26.

5. Concluzii și remarci finale

Istoria recentă a omenirii a demonstrat importanța instituțiilor pentru funcționarea adecvată a mecanismelor pieței și creșterea performanțelor economice ale tuturor țărilor, precum și rolul acestora în restabilirea unor echilibre macroeconomice, puse în pericol de șocuri externe, unele cu efecte extrem de severe, cum s-au dovedit a fi cele provocate de criza financiară globală.

Pornind de la abordarea cadrului instituțional, ca unul din principalii piloni ai competitivității economice și dezvoltării durabile, clasamentele globale elaborate de Forumul Economic Mondial poziționează România pe un loc modest, calitatea scăzută a instituțiilor fiind determinată de performanțele slabe, atât ale celor publice, cât și ale celor private, îndeosebi pe seama fenomenului corupției, ineficienței cheltuielilor publice, deciziilor guvernamentale pe criterii clientelare, nerespectării conduitei companiilor conform principiilor de etică și responsabilitate corporatistă.

În privința convergenței instituționale cu statele membre UE, în ciuda unor progrese realizate în perioada pre-aderare și atingerii unui grad relativ ridicat de transpunere și conformare a legislației naționale cu directivele comunitare, după aderarea la UE s-a înregistrat o deteriorare a funcționalității sistemului instituțional, rapoartele de țară și/sau convergență ale Comisiei Europene și Băncii Centrale Europene atenționând cu privire la menținerea sau accentuarea unor deficiențe în privința eficienței administrației publice centrale și locale, stabilitatea structurilor organizatorice, politicile de achiziții publice, cerințele referitoare la independența băncii centrale.

Unele dintre aceste deficiențe sunt puse mai clar în evidență de analiza stadiului convergenței instituțiilor de credit din România cu cele ale UE, constatându-se existența unor decalaje semnificative în privința gradului de intermediere financiară, raportului credite/depozite, ratei creditelor neperformante, cotei rezervelor minime obligatorii, costurilor finanțării, diferențialului ratelor dobânzii. La acestea se adaugă deficitul de performanță a altor instituții/mecanisme de piață, cum sunt nivelul scăzut de dezvoltare a pieței de capital și activitatea slabă a Bursei de Valori București, precum și mediul concurențial impropriu manifestării benefice a forțelor competiției în multe sectoare ale economiei.