

UNDP – Societatea Academică din România (SAR)
1/2002

SUMAR

REZUMAT EWR 1/2002

POLITICĂ

Dezbaterea publică asupra regionalizării

EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

INDICATORI	Tendența Generală	Ultima evoluție	Anul 2001	Dec 2001	Nov 2001	Oct 2001	Sep 2001	Aug 2001	Iul 2001	Iun 2001	May 2001	Apr 2001	Mar 2001	Feb 2001	Ian 2001
Creștere PIB (trimestrial analizată) %	↗						5.1			5.1			4.8		
Devalorizarea leului, %	↘	↘	21.8	0.2	1.67	1.81	1.40	1.42	1.59	1.41	1.91	2.35	1.87	2.06	2.26
Inflația, %	↘	↘	30.3	2.2	2.7	2.4	1.9	2.2	1.3	1.6	1.7	2.7	2	2.3	3.7
Producția industrială, % evoluție	↗	↗			1.8	5.6	-0.5	-1.7	0.2	-5.3	7.6	-3.4	11.4	4.1	4.9
Deficit comercial, FOB/CIF (milioane US\$)	↗	-			412.5	508.5	145.4	198.1	272	294	484	447	228	334	260
Rata șomajului, %	↘	↗			8.0	7.7	7.8	8.1	8.4	8.8	9.3	9.9	10.4	10.8	10.8
Număr de angajați (,000)	↗	↘			4,507	4,545	4,551.7	4,546	4,542	4,530	4,521	4,485	4,467	4,448	4,414
Salariu net, % evoluție (Ian 2001 = 104 US\$)	↗	↗			3.2	2.7	-0.3	0.4	2.6	0.6	-5.7	5.1	6.7	-7.2	
Creșterea cifrei de afaceri a companiilor străine din România (KPMG sondaj trimestrial), %	-	↗		50*			48			60			55		
Încrederea în Guvern, %	↘	↘		42.3	49.1	47.4		48**		46			57		
Pesimism, % (Țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	-	-		63.3***	48	42.8		44**	54		52			54	53
Bunăstare subiectivă, % (trăiesc mai bine decât anul trecut)	-	↗			22.5			18.7**			19	16		18	17

* previziune

** exclusiv pentru populația urbană

***BOP-IMAS, cumul al variantelor "în direcția greșită" și "mi se pare că nu merge"

PE SCURT

În această ediție a Early Warning Report, vor fi prezentate principalele probleme rămase nerezolvate pe agenda politică și vor fi evaluate performanțele economice pozitive din anul trecut prin prisma acestor probleme nerezolvate.

Secțiunea **Social** analizează inițiativa guvernului Adrian Năstase de stabilire a unui venit minim garantat. În mod corect, această politică introduce și măsuri care să garanteze că venitul minim nu constituie un contra-stimulent pentru angajarea în muncă. Cu toate acestea, fezabilitatea financiară a schemei, care va acoperi mai mult de 10% din populația țării, este o problemă reală. În cazul în care autoritățile centrale nu vor furniza și fondurile necesare implementării, această inițiativă va rămâne doar o promisiune a Guvernului ale cărei costuri vor trebui suportate de administrațiile locale.

Secțiunea **Economic** evaluează riscurile creșterii economice înregistrate în 2002. Anul trecut au fost acordate multe exceptări de la plata impozitelor. Prețul energiei a fost menținut sub nivelul de recuperare a costurilor, ceea ce constituie sursă de subvenții ascunse. În ciuda acestor politici, companiile tot nu au început să își plătească impozitele, iar arieratele fiscale au crescut substanțial. Cel mai probabil, arieratele au contribuit de asemenea și la creșterea PIB-ului de anul acesta, însă acest lucru nu trebuie să se mai repete și în 2002. Agricultură, subiect atins de altfel în această ediție, nu va putea crește atât de mult precum s-a întâmplat în 2001.

Chiar dacă s-a dovedit a fi destul de rezistentă în fața problemelor economice globale, economia românească va fi curând afectată de recesiunea europeană. Cererea internă, cea mai importantă sursă de creștere în 2001, va trebui de asemenea să se alinieze măsurilor de austeritate pe care Guvernul va trebui să le ia: reducerea subvențiilor, scăderea cheltuielilor publice și controlul creșterilor salariale în domeniul public. Rata de creștere a PIB-ului în 2002 va fi mai mică decât cea înregistrată în 2001, fapt ce contrazice previziunile oficiale ale Guvernului de la data întocmirii bugetului pe acest an.

Secțiunea **Politică** analizează recenta dezbatere asupra reformei prin regionalizare și conchide că propunerile în această direcție nu sunt foarte eficiente. Există soluții mai bune decât regionalizarea pentru creșterea capacității administrative și atacarea corupției, care sunt factorii ce amenință orice reformă și scad considerabil capacitatea Guvernului de a-și implementa propriile politici indiferent de direcția acestora. Acest avertisment se regăsește și în secțiunea Social, unde se trage un semnal de alarmă privind capacitatea scăzută de implementare a administrației locale. O administrație mai eficientă și mai responsabilă este cu certitudine necesară, însă nu există argumente obiective care să sprijine crearea de Parlamente regionale și de noi nivele guvernamentale.

POLITICĂ

DEZBATEREA PUBLICĂ ASUPRA REGIONALIZĂRII

Sistemul administrativ românesc are nevoie de o conducere mai bună, nu de schimbări radicale de structură

Cu puțină vreme în urmă, agenda publică a fost aruncată în aer de un eveniment care a stârnit vâlvă mai mult din cauza sensibilității opiniei publice, decât din cauza importanței sale intrinseci. Un grup de intelectuali din marile orașe transilvane, în frunte cu analistul politic budapestan, născut în Transilvania, Gusztav Molnar, au lansat la 8 decembrie 2001 o propunere de dezbatere publică. Documentul, numit apoi “memorandum”, denunța sistemul administrativ ultracentralizat din România, presupus a fi rămas aproape neschimbat de pe timpul lui Ceaușescu. Erau propuse noi structuri administrative la nivel de regiune, inclusiv Parlamente regionale. Întregul proces trebuia însoțit de o campanie de informare publică prin care să se facă cunoscute avantajele federalizării. Documentul a fost trimis Parlamentului României, Parlamentului European, Comitetului Regiunilor, precum și partidelor politice. Au fost formulate o serie de solicitări concrete, începând cu autonomia stațiilor locale de televiziune publică și terminând cu unele modificări majore ale Constituției României, scopul tuturor acestor acțiuni fiind crearea, “în consens cu principiile de bază ale Constituției europene, în curs de elaborare”, a așa-numitului nivel mijlociu de guvernare (meso-government). Dincolo de o serie de erori fundamentale - cum ar fi inexistența unei Constituții Europene, nici măcar ca proiect apropiat, care să proclame o formă specifică de guvernare; sau lipsa de temei a verdictului referitor la actualul sistem administrativ care, contrar celor afirmate, a fost reformat print-o serie de legi privind administrația locală, dintre care menționăm Legea

bugetelor locale din 1998 și legea administrației locale din 2001 - memorandumul reflectă o tendință ce câștigă tot mai mult teren în rândurile intelectualității din provinciile românești, mai ales cea din Transilvania și Banat. În ultimii zece ani, liderii de opinie de aici au aruncat vina pentru toate eșecurile tranziției asupra autorităților centrale și a celorlalte regiuni, considerate a fi mai puțin dezvoltate și beneficiind mai mult de pe urma transferurilor de la bugetul central. Prin urmare, ieșirea de sub tutela Bucureștiului ar reprezenta modalitatea prin care aceste regiuni, care se consideră conduse în mod nedrept de capitală, își vor îmbunătăți standardele economice și își vor crește respectul de sine. Până în anul 2000, atât transilvănenii cât și bănățenii au acuzat restul țării ca fiind mai "comunist", arătându-se foarte mândri de faptul că au votat cu coaliția de centru-dreapta, Convenția Democrată din România, aliată cu UDMR între 1996-2000. Cu toate acestea, după 2000, două evenimente au spulberat temeiurile acestei mândrii: în primul rând, cetățenii acestor regiuni au votat masiv la alegerile prezidențiale din noiembrie 2000 cu candidatul extremist Corneliu Vadim Tudor. Într-al doilea rând, UDMR s-a coalizat cu noul partid de guvernământ, PSD, dușmanul său tradițional, pe care îl acuzase în nenumărate rânduri pentru poziția sa naționalistă, centralistă și anti-maghiară.

Asemenea opinii și declarații publice au mai fost lansate în ultimii ani, din aceeași arie de opinie. Dar, cu excepția cererilor care solicitau trecerea de la statul național unitar la un stat federal, ele nu au provocat niciodată dezbateri atât de serioase. Este evidentă necesitatea continuării procesului de descentralizare, existând numeroase instituții și programe care insistă asupra acestora. Mult mai puțin clară este nevoia unei modificări structurale a statului. Analiza de față încearcă să stabilească bazele argumentului federalist, analizând în amănunt câteva dintre prezumțiile avansate de autori.

Prezumpția numărul unu: există un curent general de opinie îndreptat împotriva statului unitar, de aceea este necesară o reformă radicală a acestuia după criteriile federale

Preferința românilor pentru diferitele forme de guvernare a mai fost investigată de câteva ori prin sondajele de opinie. Sondajul SAR-CURS din mai 2000 a ajuns la concluzii similare cu cercetările precedente. Majoritatea românilor preferă statul unitar, numai 2% din cei chestionați pronunțându-se în favoarea unei forme federale sau cantonale (Fig.1). Românii au foarte puțină încredere în Parlament, pe care îl consideră o instituție coruptă, pronunțându-se pentru reducerea numărului de parlamentari și renunțarea la sistemul bicameral (71% sunt de acord cu afirmația "Una dintre camerele Parlamentului ar trebui desființată" și numai 14% se declară împotriva). Preferința pentru tehnocrați, manifestată în dauna politicienilor, poate constitui pe viitor o problemă reală pentru democrația românească, atâta timp cât aceștia din urmă nu vor depune nici un efort pentru a-și îmbunătăți imaginea. Nimeni nu poate pretinde că publicul dorește noi parlamente regionale, care să crească numărul reprezentanților aleși. Crearea acestor

adunări regionale, care ar stoarce noi fonduri dintr-un buget deja suprasolicitat, nu reprezintă o măsură care să îmbunătățească imaginea politicii românești. Aceasta este un obstacol serios pentru susținătorii federalismului, pentru că toate reformele constituționale propuse de ei necesită un vot public, printr-un referendum, și o majoritate calificată în parlament. Este puțin probabil că publicul va vota pentru creșterea numărului de reprezentanți. În loc să-și canalizeze eforturile spre asemenea opțiuni nerealiste, liderii de opinie ar trebui să caute soluții plauzibile la probleme care devin din ce în ce mai grave, cum ar fi lipsa de legitimitate a clasei politice.

Fig. 1. Soluții în vederea coabitării cu minoritățile

Variable	%
Reprezentare proporțională cu procentele minorităților	16.1
Covasna-Harghita ca regiune autonomă	0.6
România stat federal cu Transilvania unitate federală	1.1
Nu ar trebui să se schimbe nimic	69.3
Alta	2.4

A doua prezumție îndoielnică: există o puternică identitate regională, post-modernă, de tipul celei întâlnite în Nordul Italiei, care impune reducerea influenței centrului.

New Democracies Barometer (NDB) a evidențiat o slabă identificare cu națiunea în statele ex-comuniste (Fig.2)

"Deși majoritatea statelor sunt state-națiune, cei mai mulți dintre indivizii din Estul și Centrul Europei continuă să aibă identități multiple și diverse. 30% din cetățenii acestor țări plasează identitatea națională pe primul loc, identitatea locală sau regională situându-se pe locul al doilea. 21% dintre cei chestionați își distribuie preferințele în ordine inversă. O altă cincime sunt mai atașați de identitatea lor locală sau sunt parohiali, identificându-se doar cu orașul sau regiunea"

(Rose and Haerjfer 1998:22)

Fig. 2. Identități variate ale cetățenilor români (prima alegere; prima și a doua alegere cumulate)

	România		Media regională NDB pentru Europa de Est	
Identitate națională	27	56	39	64
Identitate regională	42, 14	62,44	32,8	57,28
Identitate europeană	8	18	8	19

New Democracies Barometer, 1998

NDB arată că doar 27% dintre români declară identitatea națională ca fiind prima lor opțiune. Procentul se situează sub media înregistrată în statele central europene și la jumătatea mediei din țările occidentale. Totuși, atunci când încercăm să vedem în ce măsură *apropierea de vecinătate* reprezintă o identificare regională, descoperim că identitatea locală o depășește ca valoare pe cea națională (Fig.3). Doar 11% dintre români își asumă o identitate regională.

Fig. 3. Identitate locală versus identitate națională¹

	Prima alegere %	A doua alegere %
Identitate locală	64.0	15.4
Identitate regională	11.5	21.7
Identitate națională	21.1	47.7
Identitate europeană	1.2	7.1
Alta	1.1	1.0
NS/NR	1.1	7.2

Fig. 4. Venitul pe ultima lună în funcție de identitatea declarată

	Media veniturii pe gospodărie (lei)²
Identitate locală	3,316,935
Identitate regională	3,885,545
Identitate națională	4,287,355
Identitate europeană	4,666,666
NR/NS	2,369,000
Alta	4,920,000

Identitatea locală nu este, totuși, similară celei din Nordul Italiei. Contrar așteptărilor, "localiștii" sunt cei mai săraci, iar "naționaliștii" cei mai bogați. "Regionaliștii" se situează undeva la mijloc, tinzând totuși către partea superioară a scalei veniturilor. Identitatea națională este doar o formă de modernitate, corelându-se cu un nivel superior de educație și statut social. În modelele explicative ale naționalismului, identitatea națională nu s-a dovedit a fi un predictor, naționalismul având caracteristici similare la toți indivizii, indiferent dacă aceștia se identifică cu regiunea, orașul sau țara.³

¹ Sondaj CURS, Octombrie 2001

² 30.000 lei înseamnă aproximativ 1USD, veniturile variază în jurul a 100 USD. Chiar dacă diferențele în dolari nu sunt mari, ele sunt semnificative de-a lungul categoriilor.

³ Vezi Mungiu-Pippidi, A. "Lungul drum spre identitatea europeană", Sfera Politicii, nr. 99, București

A treia prezumție: Transilvania și Banatul sunt mai bogate decât restul țării, iar dezvoltarea lor este frânată de redistribuirea bogăției spre regiunile mai sărace ale țării.

Fig. 5. Produsul intern brut regional (lei)

	PIB regional / cap de locuitor	PIB regional ⁴	Subvenții de la bugetul de stat	Impozite ⁵
Nord-Est	12,563,993	47,766	322.3	4,244
Sud-Est	16,555,113	48,751	243.7	4,322
Sud	14,199,851	49,516	243.0	4,392
Sud-Vest	14,803,014	35,742	174.8	3,170
Vest	17,294,919	35,471	247.6	3153
Nord-Vest	15,630,360	44,664	260.2	3,965
Centru	17,768,983	47,173	281.1	4,189
București	26,896,839	61,672	333.2	5,473

Fig. 6. Venitul comparativ pe județe în 1999

Județe selectate	1999 - Venit – total ⁶
Botoșani	394,547
Iasi	814,733
Vaslui	313,550
Giurgiu	162,609
Teleorman	277,414
Mehedinți	214,400
Cluj	823,045
Brasov	697,780
Covasna	206,453
Harghita	291,711
București	4,993,843

Sursă: INSEE

Chiar dacă din punct de vedere istoric Transilvania și Banatul, foste provincii ale Imperiului Habsburgic, au avut parte de o dezvoltare diferită prin comparație cu provinciile aflate sub tutela otomană, datele statistice existente nu indică o redistribuire dinspre Transilvania spre zonele mai sărace ale țării. Județele cel mai puternic dezvoltate sunt cele care au în componența lor orașe mari, acestea favorizând progresul. Spre exemplu, Clujul și Iașiul au un nivel similar de dezvoltare, dar se află într-o poziție de inferioritate comparativ cu Bucureștiul sau Ploieștiul. Modelul redistributiv este mult mai complicat decât transferul NV-SE presupus, redistribuirea făcându-se mai curând în funcție de nevoile locale, indiferent de poziționarea geografică. Nu se poate

⁴ 1998, miliarde lei prețuri curente.

⁵ Inklusiv TVA.

⁶ 1999, milioane lei

spune nici într-un caz că Transilvania este defavorizată în comparație cu alte regiuni.

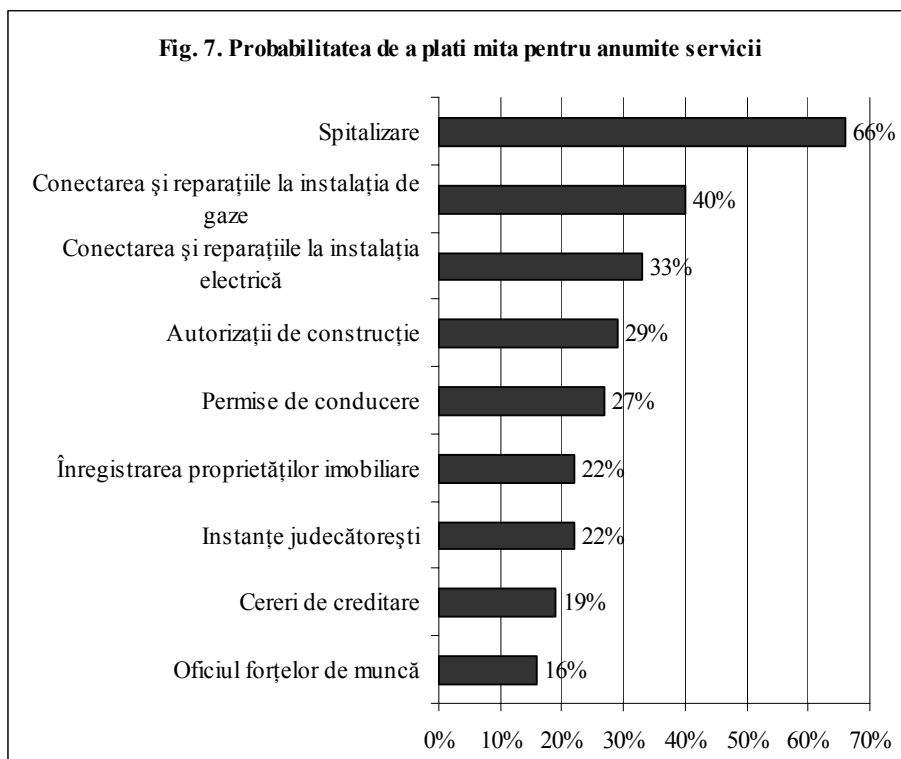
A patra prezumție: în societățile multi-etnice, statele federale sunt preferabile statelor unitare, prevenind violența și conflictele etnice.

Conform unor estimări, după 1989, în Centrul și Estul Europei au apărut peste 12,000 Km de noi granițe. Apariția bruscă a frontierelor, pe cale pașnică (Cehoslovacia) sau violentă (Iugoslavia) a neliniștit lumea occidentală: totuși, această reaşezare a granițelor a fost răzbunarea pentru secolele de frustrare. Acesta este rezultatul târziu al neputinței de a stabili granițele "corecte", expresie a „revoluțiilor naționale neterminate”⁷. Modelele explicative care folosesc influența structurilor statale (unitar sau federal) din statele ex-socialiste drept principala variabilă explicativă ne duc la concluzia că federalismul crește probabilitatea conflictelor constituționale și a violenței etnice. Asemenea analiză confirmă observația conform căreia toate statele federale din Europa post-comunistă au dispărut de-a lungul ultimului deceniu, indiferent de perioada în care au fost create - în perioada comunistă sau înainte de aceasta. Deși protecția minorităților este o necesitate, trebuie să fim extrem de atenți să nu creăm noi probleme atunci când le rezolvăm pe cele vechi.

Prezumția numărul cinci: centralismul favorizează apariția corupției, prin urmare cu cât mergi mai jos în ierarhie, cu atât scade nivelul corupției.

Această prezumție este falsă, întrucât numeroase studii ne demonstrează că fenomenul corupției este corelat cu libertatea și responsabilitatea, nefiind dependent de structura statului (federal sau unitar). La fel ca și autoritățile centrale, puterea locală poate limita libertatea economică, încurajând astfel mita și corupția. De fapt, cel mai mare nivel al corupției în România este întâlnit la nivelul autorităților locale și a instituțiilor guvernamentale autonome, fiind legată în principal de emiterea autorizațiilor de construcție. Un studiu al Băncii Mondiale asupra corupției din România plasează în topul corupției funcționarii de la vamă. Majoritatea autorizațiilor solicitate de cetățeni sunt emise de autoritățile locale, nu de cele naționale. În general, trebuie îmbunătățite mecanismele de asumare a responsabilității, atât la nivel central, cât și la nivel local, dar aceasta este o cu totul altă problemă decât cea discutată până acum.

⁷ Philip Roeder, "Unfinished National Revolutions?", Slavic Review, 1999 (Vol. 58, Nr. 4)



Concluzii:

Dezbaterea asupra regionalizării va continua să domine agenda opiniei publice, în detrimentul unor probleme fundamentale, cum ar fi elementele reale de descentralizare fiscală, nevoia creșterii atribuțiilor administrației locale, eliminarea practicilor oportuniste și a politizării excesive a deciziei la nivel local. Ori de câte ori elitele locale vor simți nevoia mării prestigiului și a puterii, acestea vor folosi tema regionalizării, prezentând-o ca soluție la toate problemele. Dacă Transilvania ar fi avut un parlament regional, în urma alegerilor din 2000 acesta ar fi fost dominat de două partide: Partidul România Mare și UDMR.

În orașul Cluj, care este capitala culturală a Ardealului, alegerile au fost câștigate de Gheorghe Funar, un naționalist radical, care a deținut succesiv trei mandate de primar. Nu există dovezi clare în sprijinul argumentului care susține că Transilvania ar fi o societate politică mai tolerantă. Procesul de descentralizare trebuie să continue, însoțit de dezvoltarea mecanismelor de asumare a responsabilității. Iar guvernul și societatea civilă ar trebui să depună eforturi pentru a face cunoscute progresele înregistrate în acest domeniu, astfel încât devoluția să nu genereze mai multă corupție.