

# **Proiectul PNUD Early Warning System ROM/99/006**

Executat de

**SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)**

**La inițiativa Ministerului Afacerilor Externe al României**

## **NOTĂ**

---

Punctele de vedere exprimate în această publicație reflectă exclusiv opiniile experților implicați în proiect și nu reprezintă neapărat vederile sau poziția oficială a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Termenii folosiți și modul de prezentare a materialului nu implică în nici un fel expresia oricărei opinii din partea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare sau a Secretariatului Națiunilor Unite.

**RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE CRIZĂ**

**ROMÂNIA**

**Numărul 3 / 2002**

**Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare**

**Societatea Academică din România**

**București, Mai 2002**

**RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE CRIZĂ**  
**PNUD – SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)**

---

**SUMAR**

REZUMAT EWR 2/2002

POLITIC

De ce scade guvernul în sondaje?

Reforma constituțională revizuită

## EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

	Trimestrul I-2001	Trimestrul II-2001	Trimestrul III-2001	Trimestrul IV-2001	Ian-2002	Feb-2002	Mar-2002	Apr-2002	Tendență
Creșterea PIB (analizată trimestrial), %	4,8	5,1	5,1	5,4					–
Devalorizarea leului, medie lunară, %	2,1	1,9	1,5	1,2	<b>1,9</b>	<b>1,3</b>	<b>0,9</b>	<b>1,7</b>	↘
Inflația, medie lunară, %	2,7	2	1,8	2,4	<b>2,3</b>	<b>1,2</b>	<b>0,4</b>	<b>2</b>	↘
Rata dobânzii (BUBOR, o săptămână) %	3,4	3,2	2,6	2,6	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	↘
Producția industrială, % evoluție	6,8	-0,3	-0,6	-3,0	<b>4,6</b>	<b>3,8</b>	<b>5,6</b>		–
Deficitul comercial, medie lunară FOB/CIF (milioane USD)	274	408	205	504	<b>257</b>	<b>239</b>	<b>263</b>		↘
Rata șomajului, %	10,7	9,3	8,1	8,1	<b>12,4</b>	<b>13,2</b>	<b>13</b>		–
Salariul mediu net, USD	99,2	96,3	92,9	96,4	<b>114,1</b>	<b>106,3</b>	<b>111</b>		–
Pensionari/angajați	0,97	0,97	0,98	1			<b>1,01*</b>		↗
Încrederea în guvern, % (Actualul guvern este capabil să îmbunătățească situația)	57	46	48**	42	<b>45</b>		<b>38</b>		↘
Pesimism, % (Țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	54	52	44**	48	<b>51</b>		<b>57</b>		↗
Bunăstarea subiectivă, % (Trăiesc mai bine decât anul trecut)	18	19	19**	22	<b>11</b>		<b>12</b>		–

\* *previziune;*      \*\* *exclusiv pentru populația urbană*

## PE SCURT

După ce anul trecut guvernul s-a bucurat de o cotă de popularitate apreciabilă și constantă, începând din noiembrie a intrat pe o pantă descendentă. Secțiunea **Politică** a acestui raport analizează cauzele acestei scăderi. De altfel, această scădere era previzibilă, din moment ce toate guvernele românești tind să devină țapul ispășitor pentru nemulțumirea generală a populației față de clasa politică. Deocamdată, nu există o politică concentrată pentru această problemă, ceea ce lasă spațiu de manevră radicalilor din PRM. Schimbarea Constituției poate fi prilejul unei renașterii a sistemului politic, care să-l facă mai popular. Aceasta este perspectiva din care raportul analizează propunerile existente de modificare a actului fundamental. De asemenea, se atrage atenția asupra creării unor așteptări prea mari din partea acestor reforme. Constituția, oricât de ambițioasă, nu este decât un cadru de manifestare a vieții politice, iar o schimbare nu poate duce la rezolvarea tuturor deficiențelor de până acum.

În secțiunea **Economică**, fostul ministru de finanțe Daniel Dăianu analizează o problemă stringentă pentru oficialii români: politica fiscală. Reforma acestui domeniu ar trebui să vizeze crearea unui departament unic de administrare a taxelor, întărirea politicii privind TVA, care ar include renunțarea la un spectru larg de facilități, asigurarea unor activități bine orientate de control și audit. Scăderea taxelor salariale care acum depășesc 57% din fondul de salarii (cel mai înalt nivel din Europa Centrală și de Est) ar avea efecte benefice pe piața muncii. Toate acestea ar trebui dublate de un efort și o politică coerentă de îmbunătățire a gradului de colectare, principalul subiect al acestei analize.

În a doua parte a secțiunii **Economică** se apreciază că optimismul în legătură cu ultimii indicatori economici este exagerat. Creșterea economică dă semne de gripare, evoluția comerțului exterior nu mai este atât de spectaculoasă ca anul trecut. Raportul îndeamnă la analize mai reținute și aduce argumente pentru această abordare.

Starea financiară dezastruoasă în care se află spitalele românești este o temă care apare regulat în mass-media. Secțiunea **Socială** a acestui raport analizează modul în care sunt cheltuiți banii în sectorul sanitar, ajungând la concluzia că, paradoxal, procentul oferit spitalelor este foarte mare în România, comparativ cu alte țări, dar de vină este risipa acestor fonduri. Reacția guvernului la această criză nu răspunde principalelor probleme, iar cele două proiecte de legi aflate în Parlament, deși aduc îmbunătățiri, ocolesc problema de mai sus.

# POLITIC

## Poate reforma constituțională să înnoiască sistemul politic?

### DE CE SCADE GUVERNUL ÎN SONDAJE?

Guvernul român a avut o performanță remarcabilă în 2001 în păstrarea încrederii populației. În ciuda predicțiilor pesimiste, a reușit să mențină o cotă de încredere destul de ridicată până la sfârșitul anului trecut. Totuși, începând din noiembrie se remarcă o tendință semnificativă de scădere a numărului celor care cred că guvernul poate rezolva problemele economice și sociale. Dar situația României nu s-a înrăutățit considerabil în această perioadă și nici nu se poate spune că a fost o iarnă deosebit de dificilă. Deci, de ce a scăzut încrederea în Guvern?

Pentru a găsi un răspuns acestei întrebări, am plecat de la trei ipoteze:

- PSD a fost părăsit de susținătorii "oportuniști". Cu alte cuvinte, cei care nu au votat cu PSD, dar l-au susținut de-a lungul anului 2001. Ar trebui în acest caz să găsim o corelație între votul pentru PSD și încrederea în guvern.
- Scăderea se datorează percepției publice că guvernul nu face destul pentru a limita corupția și pentru a reforma clasa politică. În acest caz, ar fi trebuit să găsim o asocierie între atitudinea critică față de maniera în care guvernul tratează corupția și nivelul încrederii în această instituție.

- Scăderea se datorează înrăutățirii situației economice a repondenților. În acest caz ar trebui să observăm o corelație între percepția oamenilor că trăiesc mai rău decât cu un an și încrederea în guvern.

Modelul nostru de analiză<sup>1</sup> a confirmat că toate aceste ipoteze explică variația încrederii în guvern.

**Fig. 1. Model explicativ pentru încrederea în guvern**

Predictori	Coefficient nestandardizat (Eroarea standard)
Bunăstarea subiectivă (viața față de acum un an)	- 0.670 (0.140) ***
Actualul guvern este hotărât să lupte împotriva corupției	- 1.190 (0.150) ***
Preferință politică PSD	1.476 (0.151) ***
Educație secundară	-0.679 (0.299) *
Liceu, învățământ vocațional	- 0.888 (0.259) ***
Facultate	- 0.423 (0.233)*
Vârsta	- 0.283 (0.207)
Rezidență în mediul rural	0.058 (0.154)
Venit	0.031 (0.201)
Modelul explică din eșantion	72 %

Nivel de semnificație: \* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.001$ , \*\*\* $p < 0.001$  (\*\*\*) cea mai puternică corelație)

Modelul arată că există patru categorii de oameni mai înclinați să fie nemulțumiți de performanțele Guvernului:

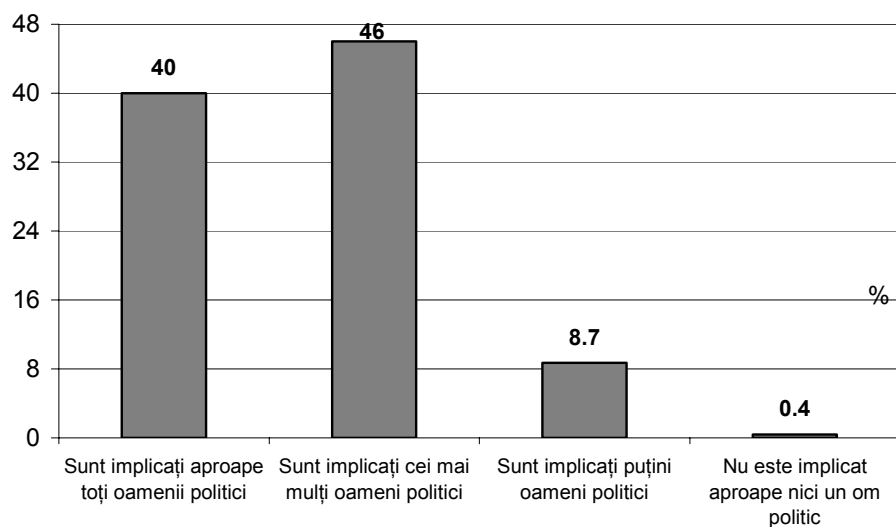
- cei cu un nivel mai înalt de educație, în comparație cu cei mai puțin școlarizați, la nivele similare de vârstă și venit și la același mediu de rezidență.
- cei care cred că trăiesc mai prost decât cu un an în urmă.
- cei care nu au votat cu PSD, comparativ cu cei care au făcut-o.
- cei care privesc cu scepticism campania anti-corupție a guvernului, care reprezintă majoritatea, deși răspunsurile au fost echilibrate (37% nu cred că guvernul este hotărât să lupte împotriva corupției, 37% sunt mai indulgenți, dar nu convingși – au ales varianta „așa și așa”, iar 20% sunt convingși că guvernul face eforturi reale în această direcție)

<sup>1</sup> Datele din barometrul de opinie publică SAR – CURS, martie 2002. Analiză multivariată prin regresie logistică. Variabila dependentă a fost răspunsul pozitiv la întrebarea dacă actualul guvern poate face față problemelor social-economice ale țării.

## 86% dintre români cred că politicienii sunt corupți

Orice guvern din România devine repede țapul ispășitor pentru nemulțumirea generală față de clasa politică, iar aceasta este o tendință care nu ține cont de culoarea politică. Percepția politicienilor ca ineficienți, corupți și supuși altor interese decât cele publice nu a scăzut, ci din contră. Întrebarea din figura 2 era de regulă pusă în sondaje folosind nu „oameni politici”, ci „sectorul public”. Deși acest lucru mai trebuie verificat prin alte analize, sînt indicii că de fapt oamenii se gîndesc mai mult la politicieni cînd răspond la această întrebare (ce e sectorul public oricum nimeni nu știe prea clar). În acest sondaj întrebarea a fost pusă referitor la politicieni, nu la sectorul public, și răsponsurile au fost chiar mai mult ca de obicei (86%) în favoarea ideii că aceștia sunt corupți.

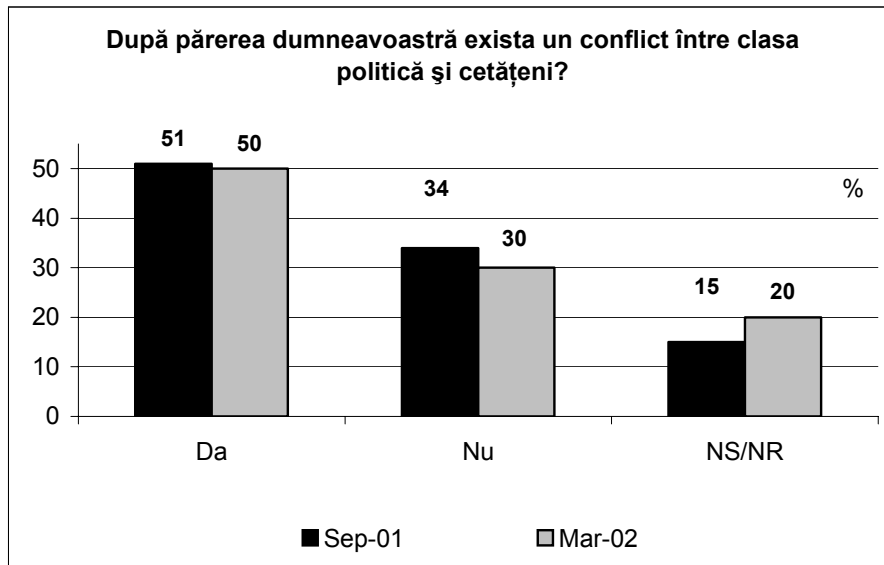
Fig. 2. Percepția corupției politice (martie 2002)



Până acum nu a existat o politică clară prin care să fie ameliorată această percepție, iar clasa politică are în continuare o imagine dezastruoasă, ceea ce dă apă la moară radicalilor din Partidul România Mare.



Fig. 3. Percepția conflictului politic



Nivelul de nemulțumire rămâne foarte mare și împotriva patronilor și a celor percepuți ca fiind bogați. Aproape jumătate din populație percepe existența unui conflict între români și minoritățile etnice (maghiari și rromi). Aceste conflicte sunt percepute mai acut de către cei mai săraci și de către locuitorii orașelor mici și ai satelor.

## REFORMA CONSTITUȚIONALĂ REVIZUITĂ

Una dintre soluțiile pentru reducerea nemulțumirii populației față de sistemul politic a fost discutată mult în această primăvară, dar într-o manieră nesistematică: modificarea Constituției. Necesară și din cauza integrării în NATO și UE, această modificare a fost susținută de aproape toate formațiunile politice – cu excepția PRM. Vom analiza în acest număr propunerile de modificare existente, concentrându-ne mai ales pe cele care vizează reforma puterilor executivă și legislativă. De asemenea, în numărul viitor vom analiza propunerile de reformare a sistemului juridic.

Anul trecut, tema modificării constituționale a apărut și în alte state din regiune. În cazul Macedoniei, această problemă a intrat pe agenda publică în urma conflictelor etnice cu minoritatea albaneză. Dar, în general discuțiile pleacă de la premisa, nedovedită, că sistemele politice din Europa de Est așa cum arată astăzi au fost determinate mai cu seamă de factorul constituțional. Această premisă trebuie privită cu precauție, mulți experți căzând de acord că regulile informale sunt principalul factor care modelează viața politică în societățile post-comuniste incomplet modernizate, iar schimbarea regulilor formale (de exemplu, înlocuirea sistemului de vot proporțional cu un altul) ar putea să nu aibă efectele scontate în aceste societăți în care obișnuințele primează în fața valorilor și instituțiilor politice oficiale. Plecând de la această rezervă de ordin teoretic, vom aplica două principii în analiza noastră asupra proiectelor de modificare a Constituției:

- Reforma unui sistem politic trebuie să plece de la ideea că acesta este un ansamblu compus din părți diferite. Pentru ca întregul sistem să fie funcțional, aceste părți trebuie să fie ajustate coerent. Fiecare parte poate fi schimbată în mai multe feluri, dar există riscul ca aceste schimbări diferite să nu corespundă una cu cealaltă. De exemplu, republicile parlamentare sunt asociate cu votul proporțional. A propune în același timp adoptarea unui asemenea model politic și renunțarea la votul proporțional, cum au făcut deja unele partide, este un non-sens. Așadar, modificările care nu țin cont de imaginea de ansamblu pot face mai mult rău decât bine.
- constituția este un cadru de reglementare al actului guvernării, nimic mai mult. După cum spune un autor clasic, de câte ori o constituție încearcă să reglementeze mai mult decât guvernul, de exemplu societatea, cultura etc, nu face decât să arate subdezvoltarea statului respectiv. Țările înapoiate din

lumea a treia au cele mai stufoase constituții, pe când democrațiile avansate se descurcă cu documente mai modeste. Constituția din 1991 este mai aproape de cele din lumea a treia: menționează organizații nepermanente, cum ar fi Regiile Autonome, și prevede un mecanism care face schimbarea sa foarte dificilă, în timp ce asigură în prea mică măsură un cadru pentru o justiție independentă și puternică, punct esențial pentru o constituție eficientă.

Privind lucrurile în ansamblu, Constituția din 1991 a avut foarte puține efecte asupra vieții politice din România. Partitocrația instaurată în 1995 prin primul guvern de coaliție (de stânga) s-a consolidat în timpul coaliției de centru-dreapta, între 1996 – 2000. Presa a scris mult despre permanenta târguire dintre partidele politice pentru funcțiile publice; în timp ce partidele înrolează oamenii din administrație până la nivele foarte joase, proces care capătă denumiri anecdotice în presă (cum ar fi „pedeserizarea”). Nici una dintre aceste evoluții nu a fost prevăzută sau nu a putut fi împiedicată de Constituție. Împărțirea „plăcintei” poate fi interpretată ca un efect secundar al sistemului de vot proporțional. Dar această legătură causală este greu de demonstrat. Mai mult chiar, aceste „epurări” care se petrec la fiecare schimbare a puterii sunt asociate mai degrabă cu sistemele de vot majoritare. Realitatea românească este un hibrid care suferă de defectele ambelor sisteme (politizarea administrației și epurarea adversarilor, combinată cu împărțirea funcțiilor între membrii unor coaliții) iar explicația acestei stări de fapt trebuie căutată în altă parte, nu în Constituție. Această stare de fapt spune multe despre societatea românească, în care politica se conduce exclusiv după interese de clan, iar separarea între sfera publică și cea privată nu este foarte clară. Dar se pot rezolva aceste probleme prin schimbarea Constituției?

**Al doilea exemplu se referă la puterile președintelui.** Pentru a nu tensiona și mai mult atmosfera politică internă de la acea dată, dar și pentru a beneficia de recunoașterea comunității internaționale, Adunarea Constituantă a adoptat un sistem semi-prezidențial, cu toate că partidele politice erau foarte slabe atunci și singurul actor politic important era președintele, care se bucura de o legitimitate considerabilă (82% din voturi în mai 1990). Totuși, Ion Iliescu a fost un președinte „slab”, respectându-și în linii generale statutul conferit de Constituție, atât în perioada 1992 – 1996 cât și după realegerea sa în 2000. S-a conformat Iliescu aranjamentului constituțional sau, mai degrabă, acesta a fost determinat de voința sa și situația sa din 1991, când practic nu avea concurenți? Publicul ar fi preferat o republică prezidențială și a votat mereu cu gândul la un președinte mai puternic. Așadar, nu avea cine să îl împiedice să își aroge o putere mai mare, cu toate acestea Ion Iliescu a ales să nu o facă.

**Să luăm alt exemplu: statutul proprietății.** A contribuit formularea ambiguă din Constituție la debandada instaurată în domeniul restituirii proprietăților confiscate de comuniști? Legea 18/1991, care restituia terenurile agricole, promulgată înaintea Constituției, a distribuit terenuri din proprietatea unora către alții, ducând la zeci de mii de procese. În toată perioada postcomunistă, Procuratura a abuzat de dreptul său de a ataca sentințele Curții Supreme de Justiție care defavorizau pe chiriași. O altă formulare constituțională ar fi putut împiedica aceste abuzuri? Nu, o Curte Constituțională cu adevărat autonomă ar fi putut să declare **oricum** asemenea intervenții frecvente ale Procurorului General ca fiind neconstituționale. Schimbarea unui cuvânt în paragraful referitor la proprietatea privată înseamnă pierdere de vreme dacă Procurorul General poate în continuare să facă presiuni asupra Curții Supreme de Justiție.

Trebuie să plecăm de la aceste realități dezamăgitoare pentru a formula obiective *clare, limitate și realizabile* ale reformei constituționale. De asemenea, trebuie ținut cont de părerea opiniei publice pentru fiecare dintre aceste schimbări preconizate, pentru că va fi organizat un referendum de validare a acestei reforme (prevăzut chiar de actuala Constituție).

Unul dintre punctele slabe pentru toate variantele de modificare propuse până acum este lipsa unor asemenea obiective **explicit expuse**. În cel mai bun caz, ele pot fi **presupuse doar**. Sintetizând aceste propuneri, am identificat totuși două mari obiective și le vom discuta în continuare, oferind potențiale soluții pentru a le face populare în rândul publicului larg.

### **1. Creșterea puterii și eficienței guvernului**

Împărțirea puterii între cele două ramuri inegale ale executivului a fost pusă la încercare doar de două ori în ultimul deceniu. În ambele cazuri, președintele a dorit schimbarea prim-ministrului din propriul partid. Atât Ion Iliescu în 1991 cât și Emil Constantinescu în 1999 nu au fost inițiatorii și nici actorii determinanți ai acelor evenimente. Iliescu l-a sacrificat pe Petre Roman în timpul unei mineriade violente, iar Constantinescu ar fi avut puține șanse să-l „detroneze” pe Radu Vasile dacă partidul acestuia nu s-ar fi întors împotriva sa. Oricum, în ambele cazuri, președintele nu ar fi avut succes de unul singur. E clar că nu datorită puterilor conferite prin Constituție s-au putut președinții descotorosi de premierii cu care nu mai erau de acord. Dimpotrivă, alegerea directă a președintelui, care nu îl ajută cu nimic în cea mai mare parte a mandatului, ar trebui să aibă valoare tocmai în asemenea momente de criză, ca cele descrise mai sus. Poate că ambii premieri de care am vorbit ar fi meritat o soartă mai bună, dar ambele situații cereau un sacrificiu și a fost bine, nu rău, că

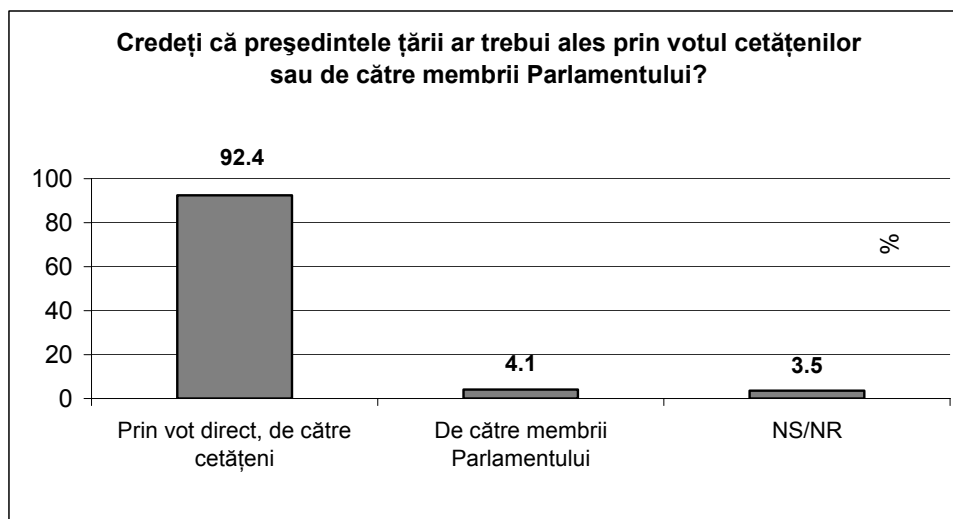
puterea executivă avea două ramuri și că a existat continuitatea oferită de președintele direct ales în vreme ce criza a dus la înlocuirea șefilor de guvern.

Exemple de reforme radicale pentru a schimba acest sistem se află chiar în apropierea noastră. Republica Moldova a adoptat în urmă cu un an o reformă constituțională și a devenit o republică parlamentară pură din una semiprezidențială. Dar nu le-a servit la nimic, din moment ce principalul pericol la adresa democrației de acolo (o majoritate de votanți care preferă un sistem cu un singur partid politic) nu a dispărut. De fapt, departe de a se rezolva, conflictele politice s-au acutizat. Asta, deși cei care au reformat sistemul constituțional erau convinși că au găsit soluția.

Guvernul român poate fi considerat slab din mai multe puncte de vedere. Acest lucru se vede în rata scăzută de colectare a taxelor, pentru a lua doar un exemplu ușor de probat, și este și mai puțin capabil să implementeze politici complexe. **Dar nici una dintre aceste probleme nu își are originea în modul de împărțire a puterii între președinte și prim-ministru.** Președintele nu are multe atribuții concrete, ceea ce nu justifică alegerea sa directă, dar are nevoie de această autoritate în timpul crizelor, cum au fost cele două citate mai sus.

Pe de altă parte, Parlamentul și partidele politice înregistrează cea mai joasă cotă de încredere. Mai puțin de zece la sută dintre români cred că parlamentarii urmăresc interesul public. De câtă încredere s-ar bucura un președinte ales de acești parlamentari? Cum ar putea un prim-ministru, care ar rămâne singurul factor executiv, să rezolve crizele de autoritate? Iliescu l-a sacrificat pe Roman, Constantinescu l-a trimis pe Radu Vasile să negocieze cu minerii. În ambele cazuri situația a fost salvată pentru că existau doi lideri, nu unul singur. Guvernul trebuie eficientizat, de acord, asta înseamnă să fie capabil de implementarea efectivă a programelor sale odată aprobate de Parlament. Dar este acest lucru stînjnit de Constituție sau de alți factori?

Fig. 4. Opinia publică despre modul de alegere a președintelui (martie 2002)



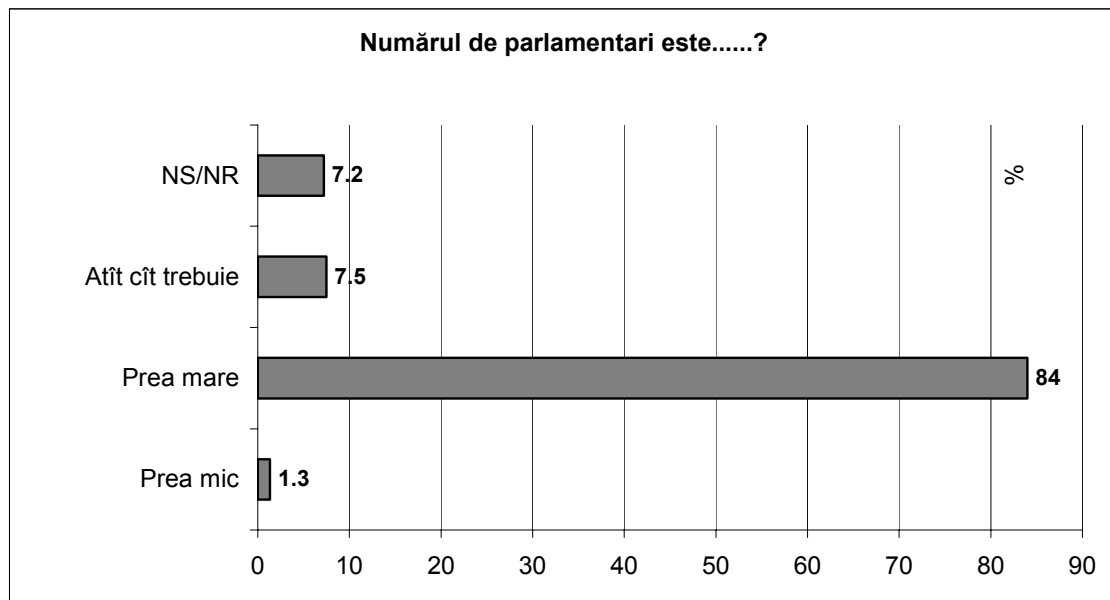
## 2. Eficientizarea procesului legislativ

Numărul mare de proiecte legislative respinse fie de către Consiliul Legislativ (ceea ce arată o necunoaștere a legislației), fie de către Curtea Constituțională ridică serioase îndoieli legate de profesionalismul procesului legislativ în Parlamentul românesc. Modificările aduse regulamentelor de funcționare în ianuarie 2001 au fluidizat procesul legislativ (la aceasta a contribuit și faptul că avem un guvern monocolor și dominația PSD în legislativ). Dar modificările respective nu au îmbunătățit și **calitatea** acestui proces. În continuare, un număr considerabil de legi sunt votate și apoi se constată că intră în conflict cu alte legi anterioare, cu convenții internaționale sau chiar cu Constituția. Zece ani de democrație nu au dus la înlăturarea amatorismului. Această analiză ține seama numai de aspectul formal, nu luăm acum în discuție **adecvarea legilor la realitate**. Guvernele au încercat mereu să ocolească Parlamentul prin ordonanțe de urgență, ceea ce reprezintă o cale rațională de a avea o lege bună la timp, dar include și costuri politice importante. Parlamentarii s-au răzbunat modificând unele ordonanțe atunci când ajungeau acolo, astfel încât decizii puse deja în practică deveneau nule de drept (ex: plăcuțele bilingve, în 1997). Dinspre Parlament se aud din când în când voci nemulțumite care afirmă că ordonanțele sunt neconstituționale

Dar dacă parlamentarii sunt corupți, egoiști și ineficienți, cum altfel este posibilă o bună guvernare? Poate exista un răspuns pentru aceste întrebări în **Constituție**?

În societățile cu o corupție generalizată, responsabilitatea și controlul **pe verticală** sunt esențiale: numai alegătorii pot înlătura politicienii corupți. Totuși, anumite presiuni asupra parlamentarilor și partidelor politice ar putea ușura procesul de eliminare a celor corupți. Unele dintre soluțiile propuse de guvern în acest sens se bucură de sprijinul opiniei publice.

Fig.5. Opinia publică asupra numărului de parlamentari (martie 2002)



Este reducerea numărului de parlamentari o soluție? Ce îi împiedică pe cei mai corupți și mai experimentați să îi înlătore de pe liste pe cei mai tineri și mai puțin corupți? Dacă vom scade numărul aleșilor și puterea de decizie va rămâne în mâna oligarhiei de partid, este foarte posibil să vedem tot mai puțini politicieni noi în viitor. Pe de altă parte, mai puțini parlamentari ar însemna circumscripții electorale mai mari; alegătorii ar putea cunoaște mai bine candidații, aceștia ar avea mai mult spațiu la televiziuni, și așa mai departe. S-ar putea de asemenea să scadă efectul cunoscut sub numele de „pork barrel”, traficul de influență practicat de aleși în favoarea circumscripției lor. Mai puțini candidați înseamnă și scădere a importanței listei de partid și un mai mare accent pus pe calitățile și acțiunile individuale. Sunt doar câteva dintre efectele pozitive ale unei asemenea reforme.

O alternativă la această reformă (poate chiar o reformă complementară) ar fi schimbarea sistemului de vot. Atât guvernul cât și Partidul Național Liberal și-au anunțat intenția de a sprijini o asemenea reformă prin adoptarea unui sistem mixt de

vot. Avantajul preconizat ar fi scăderea puterii de decizie a liderilor de partid, forţaţi astfel să propună doar candidaţi competitivi (plecăm de la ideea că aceştia există).

Totuşi, argumente solide de ordin teoretic şi empiric pledează împotriva acestei soluţii. Un exerciţiu simplu prin care s-a făcut redistribuirea voturilor din 2000 după diferite sisteme de vot majoritar arată că un asemenea mecanism ar fi produs un parlament doar cu PSD, UDMR şi PRM.<sup>2</sup>

Unele sisteme mixte (MPS) sînt mai greu de simulat în astfel de exerciţii, dar sunt cunoscute efectele lor de sub-reprezentare a minorităţilor politice, de scădere a disciplinei de partid, de creştere a numărului de independenţi; în general vorbind, s-ar crea un sistem politic mai imprevizibil. Aplicarea unui asemenea model în Rusia după 1993 nu a dus la rezultatele aşteptate. De bine, de rău, actualul sistem politic românesc a produs partide relativ stabile. E greu de argumentat, chiar dacă aceste partide nu ne plac, că problemele lor ar fi înlăturate prin schimbarea de sistem electoral. Una din problemele partidelor româneşti a provenit cu certitudine de la lideri ineficienţi sau care au luat decizii catastrofale pentru partidele lor în interes.

În plus, chiar în sistemul de vot pe listă, unele partide, cum ar fi PNL, aleargă după lideri de opinie populari pe care să-i plaseze pe liste. Trecerea la votul uninominal la o Cameră ar încuraja şi mai mult vânătoarea de oameni populari sau influenţi regional, care vor merge la care partid oferă mai mult. Acest tip de „transformismo” cum se numeşte în Italia nu ar aduce nici profesionalizarea, nici asanarea morală a lumii politice.

Este posibil ca alegătorii să-şi dorească reprezentanţi mai responsabili, dar analizând gradul de informare politică, este clar că nu vor profita de pe urma votului uninominal<sup>3</sup>. Creşterea responsabilităţii politice se poate realiza alternativ, prin creşterea puterii primarilor, combinată cu dezvoltarea unor mecanisme orizontale de control, protejate de orice intervenţie politică. Ce vedem însă la nivelul Bucureştiului arată că această tendinţă nu e populară la nivelul guvernului.

În sondaje sistemul de vot actual, ca şi cel mixt, are puţini aderenţi. Majoritatea vrea un sistem uninominal pur, fără a şti care sînt consecinţele acestuia, doar pentru conotaţia radicală a unei asemenea modificări. Într-o ţară cu atât de mulţi săraci, cu

---

<sup>2</sup> Alina Mungiu-Pippidi et al, 2001, „*Reforma electorală – un panaceu?*”, Crisis Alert Series, nr. 2, Societatea Academică din România.

<sup>3</sup> vezi Alina Mungiu-Pippidi, 2002, „*Politica după comunism*”. Capitolul V: “Votantul român”, Bucureşti, Humanitas.



populație mare în zonele rurale și parohiale un sistem majoritar-uninomial nu ar fi recomandabil. Singurul său avantaj, producerea unei majorități stabile în Parlament, e valabil doar pentru sistemul pur (Marea Britanie). Când este combinat cu alte proceduri, rezultând sisteme mixte (Germania, Franța, Italia, Ungaria) guvernul este nevoit să își caute aliați pentru a governa, ca în sistemele proporționale, cum este cel românesc.

**Fig. 6. Imagine comparativă asupra constituțiilor din Europa post-comunistă**

Țara	Numărul camerelor parlamentare	Numărul de parlamentari	Sistem de vot	Sistem politic	Tipul de stat
România	2	467	Proporțional	Semi-prezidențial	Unitar
Polonia	2	550	Proporțional	Semi-prezidențial	Unitar
Slovacia	1	150	Proporțional	Parlamentar	Unitar
Bulgaria	1	240	Proporțional	Semi-prezidențial	Unitar
Rusia	2	628	Semi-proporțional	Prezidențial	Federal
Ucraina	1	450	Mixt	Semi-prezidențial	Unitar
Lituania	1	141	Semi-proporțional	Semi-prezidențial	Unitar
Letonia	1	100	Proporțional	Semi-prezidențial	Unitar
Cehia	2	243	Proporțional	Parlamentar	Unitar
Estonia	1	101	Proporțional	Semi-prezidențial	Unitar
Ungaria	1	386	Mixt	Parlamentar	Unitar
Moldova	1	101	Proporțional	Parlamentar	Unitar
Slovenia	1	51	Proporțional	Semi-prezidențial	Unitar

Sursa: Freedom House, *Nations in Transit*, 2001

O altă chestiune luată în discuție pentru modificarea Constituției, care își are originea în nemulțumirea guvernului față de ineficiența Parlamentului, este distribuirea atribuțiilor între cele două camere parlamentare. Este preferabil, deși nu neapărat necesar, să existe o legătură între modul în care este aleasă o cameră parlamentară și atribuțiile ce îi revin. Dar aceasta nu este o regulă generală. În unele țări europene, camere superioare care nu sînt alese direct de alegători au atribuții importante.

În general se consideră că eficiența crește atunci când cele două camere au atribuții și compoziții similare (situația României). Dimpotrivă, scade atunci când camerele trebuie să se controleze una pe cealaltă, cum ar fi cazul dacă Senatul ar avea drept de veto<sup>4</sup>. Modificărilor preconizate vizează creșterea eficienței. Va fi atins acest obiectiv? Nu fără a produce alte probleme. A avea două camere cu atribuții similare este o situație obișnuită în lumea democratică. Dacă a le diferenția atribuțiile nu pare

<sup>4</sup> Vezi Sartori, G. 1994. „*Comparative Constitutional Engineering*”, New York: New York University Press.

a fi soluția ideală, poate că ar fi mai bine să renunțăm la una dintre ele. Cu excepția Poloniei, toate țările candidate la integrarea europeană se descurcă destul de bine cu o singură cameră (vezi Fig. 6).

Dar trebuie să ținem cont de faptul că desființarea Senatului ar însemna înlăturarea unei pârgii de control care a funcționat în practică de câteva ori: multe proiecte votate de Camera Deputaților au fost corectate în Senat după dezbateri publice sau invers. A legifera repede nu înseamnă întotdeauna a legifera bine, mai ales în cazul nostru. În viitor, dat fiind că acquis-ul comunitar, care presupune o mai mare cantitate de legi adoptate, se va fi terminat de adoptat în cel mult un an, necesitatea unei legiferări **de calitate** va crește.

### Concluzii și recomandări:

1. Constituția și reforma formală a sistemului politic trebuie să țină seama de realități informale și practice; orice reformă trebuie să plece de la o analiză a modului în care a funcționat în practică vechea lege fundamentală. Trebuie abandonată iluzia că o constituție poate modifica fundamental realitatea și practicile încetățenite.
2. Creșterea eficienței guvernului poate fi realizată mult mai bine prin schimbarea structurilor sale administrative (vezi *Raportul de avertisment privind potențialul de criză*, nr. 1/2001) decât prin schimbarea raporturilor de putere între ramurile puterii executive, sau între legislativ și executiv.
3. Reforma clasei politice este responsabilitatea liderilor de partid. Reducerea numărului de parlamentari ar facilita contactul între alegător și cel ales, adică ar avea aceleași efecte ca adoptarea unui vot uninominal și ar fi preferabil acestuia. Riscul este ca oligarhiile de partid să deturneze această reformă, dar această problemă ține deja de reforma partidelor, nu de schimbarea Constituției.
4. Dacă ceea ce se dorește este creșterea vitezei de legislație singura cale eficientă este renunțarea la una dintre camere. După cum am arătat, cu excepția Poloniei, celelalte țări candidate se descurcă foarte bine cu sisteme unicamerale. O asemenea schimbare s-ar bucura și de suportul publicului. Există riscul de a scădea mult calitatea procesului legislativ, depinde deci care e obiectivul prioritar aici.

5. Modalitatea de alegere a preşedintelui nu ar trebui să fie pe agenda politică, din moment ce publicul are o preferinţă clară şi covârşitoare pentru actualul sistem.
6. Schimbarea sistemului de vot, în favoarea unuia mixt sau a oricărui altuia, nu este recomandată. Actuala formulă de compromis, cu un preşedinte ales direct şi parlamentari votaţi pe liste este destul de corectă şi nu trebuie schimbată. O formulă cu listă deschisă ar satisface, de asemenea, cererile publicului, dar experienţa de până acum (Estonia, de exemplu) a arătat că nu produce nici o diferenţă faţă de sistemul cu listă închisă.
7. Prezenţa la vot în cazul unui referendum riscă să fie scăzută. Propunerile trebuie să fie puţine, clare, şi scurte pentru a fi înţelese.
8. Pentru că reforma constituţională nu va putea ridica calitatea dezbaterilor politice şi a actului de guvernare, trebuie examinate alte alternative. Un exemplu ar fi reforma justiţiei şi întărirea independenţei acesteia faţă de celelalte puteri ale statutului, chestiune care va face obiectul numărului nostru viitor.