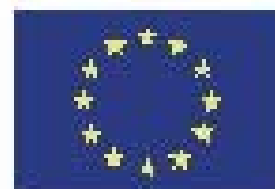


Romanian Academic Society  
SAR



Proiect finanțat de  
UN, JNEA, EUROPEA A3

# POLICY WARNING REPORT

Bucharest, 2005

# RAPORT DE ANALIZA SI PROGNOZA

*Editat de*

**Societatea Academică din România (SAR)**



*Noua guvernare după cinci luni: o evaluare a performanței*

**Mai 2005**

## **NOTĂ**

---

*Punctele de vedere exprimate în această serie de rapoarte (PWR) aparțin autorilor și analiștilor SAR. Ele nu reflectă neapărat opiniile tuturor membrilor, sponsorilor sau partenerilor noștri instituționali. Le suntem tuturor recunoscători pentru că, în limitele misiunii noastre strategice – susținerea democrației, buneii guvernări, a integrării europene și relațiilor transatlantice, promovarea analizei politice de calitate și dezbaterii libere – ne protejează autonomia editorială.*

Societatea Academică din România (SAR)  
Petőfi Sándor 15  
București, sector 1, Romania  
++4021-2221868  
[office@sar.org.ro](mailto:office@sar.org.ro)

**D**upă cum a început 2005 se anunță a fi anul cu cea mai mare densitate de reforme de după revoluție. Noul Cod Fiscal, cu toată bâlbâiala ce l-a însoțit, marchează o schimbare fundamentală în politica fiscală a României. Legile proprietății și justiției vor încheia probabil în sfârșit procesul de reformă în aceste două domenii cruciale, dar năpăstuite. Declarațiile de avere și politica de non-subvenționare directă sau indirectă a mass media trezesc speranța că ceva se va schimba și în clasa politică până la urmă. Iar pachetul de legi privind descentralizarea anunțat pentru toamnă poate reprezenta un alt pas serios înainte. În fine, politica externă românească a redevenit interesantă. Și nici n-am ajuns măcar la jumătatea anului. Dar laudele trebuie să se oprească aici. Viteza crescută a guvernării este cel puțin în parte determinată de cerințele tot mai precise ale partenerilor externi ai României și de faptul că promisiunile noastre au ajuns la scadență. Mai grav, nu e totdeauna clar dacă ambiția și planurile bune ale Bucureștiului, atunci când există, stau pe o bază reală de resurse și competență, iar coordonarea între sectoare și instituții rămâne aceeași problemă dintotdeauna. Raportul de față prezintă o analiză critică a câtorva domenii de *policy* care au ținut agenda în ultimele luni.

---

## Cuprins

- 5. **MÂNDRIA BINE TEMPERATĂ.** Are politica noastră externă resurse pentru ambițiile noului președinte?
- 11. **REFORMA FISCALĂ DĂ ROADE.** După cum a prezis SAR în urmă cu doi ani
- 15. **POLITICA AGRICOLĂ.** Ce a vrut, ce poate și ce trebuie să facă noua putere
- 21. **DEZVOLTARE REGIONALĂ.** Convergență sau divergență?
- 28. **REPUBLICA MOLDOVA.** GUAM, Europa și noile tendințe în politica de securitate regională

---

*Alte rapoarte asupra politicii, actului guvernării, evaluări sectoriale, precum și revista de științe politice PolSci, toate publicate de SAR, se găsesc la [www.sar.org.ro](http://www.sar.org.ro)*



# Politica externă

## MÂNDRIA BINE TEMPERATĂ

### Are politica noastră externă resurse pentru ambițiile noului președinte?

Această analiză se concentrează pe problemele de fond ale politicii noastre externe, nu pe evenimentele curente, formulând recomandări din această perspectivă. Problemele identificate sunt criza de resurse umane și a politicii de personal, absența unei strategii de asistență care devine frapantă în contextul unor renăscute ambiții regionale, ca și o oarecare confuzie a priorităților în raport cu resursele existente.

#### Problema personalului

Când o privești dinspre vecinii noștri, România nu e o țară mică. Suntem cel mai mare stat din Balcani, cu tot ce înseamnă asta: cea mai mare economie și armată, cele mai lungi frontiere, cele mai multe locuri în Parlamentul European. În speță, cu tot cu Europa Centrală, ne plasăm după Polonia ca a doua țară ca dimensiune. Să însemne asta că suntem pregătiți să secondăm pe polonezi la greutate în Europa, curaj în a promova o politică externă proprie, nu doar a vorbi despre ea (pentru cine nu știe, revoluția portocalie din Ucraina a avut doi mari investitori, americanii, prin variile lor fundații de promovare a democrației, și Polonia, ca reprezentant avansat, cam pe cont propriu, al Europei)? Dacă nu reformăm profund bazele politicii noastre externe, răspunsul este nu. În ciuda unui start lansat al președintelui Băsescu, care a făcut titluri în presa internațională și a speriat măcar vreo doi membri din *hard core* Europe, politica noastră externă nu are nimic din bazele solide pe care le găsim în țările cu tradiție. Și cât va fi așa nimeni să nu se îngrijoreze, sau să se entuziasmeze, de ceea ce facem noi, pentru că proiectele noastre nu au resurse să avanseze prea mult dincolo de lansare.

Ne lipsesc în primul rând oamenii, și în consecință expertiza. Când ați citit ultima oară un material bun produs de cineva de la Externe sau de un institut independent pe orice temă de politică externă, care a adus o viziune sau o soluție nouă asupra oricărei probleme? Puțina noastră producție pe aceste teme este strict convențională ca formă și pauperă în conținut. Universitățile noastre nu produc experți. Nu există nici un specialist în Balcani în România, dacă nu punem la socoteală câțiva lingviști, așa că de asta nici unul nu putea fi auzit la televizor în timpul conflictului din Iugoslavia. Ce să mai spunem de experți în Orientul Mijlociu, lumea arabă, Rusia, Caucaz? De Uniunea Europeană nici nu merită să vorbim: cu excepția unor tineri care sunt încă pe băncile școlii sau le-au părăsit doar recent, situația e dramatică. Sigur, a fost o mare eroare a fostelor partide de opoziție că nu au investit deloc în exterior, fiind prea preocupate de lupta lor inegală cu PSD. Dar dincolo de asta, cine e vinovat că universitățile românești au tăiat mereu

**Ambasadele  
noastre sunt  
doar oficii de  
turism pentru  
demnitari**

resursele oricărui departament care ar fi putut preda limba și civilizația regiunilor, sau că facultățile noastre de relații internaționale au doar generaliști și diplomați, și nu veritabili experți cu cunoștințe profunde într-un domeniu ? Cine e vinovat că fiecare ministru se ocupă de educarea diplomaților prin diverse proiecte copiate din țări cu care nu avem nici o legătură, dar se ferește să intre în miezul problemei, felul în care sunt recrutați acești diplomați, pe criterii de clan și rețea și nu pe merit sau vocație? În sfârșit, cum nici un regim nu reușește să sufoce cu totul chiar toate talentele, s-au strecurat totuși în MAE câțiva oameni de generație mijlocie care sunt buni și foarte buni, dar aproape nimeni nu face diferența dintre ei și restul, cei care se duc la o ambasadă așa cum se duceau pe vremuri la casa scriitorilor de la Neptun, cu ideea că statul le datorează un concediu subvenționat în virtutea vreunui talent de-al lor. Fără recrutare reală, fără programe de formare de lungă durată de experți, cu un serviciu de cadre care își spune de personal, cu oamenii buni tratați la fel cu cei răi și fără absolut nici o idee strategică, sau o comunitate guvernamentală și neguvernamentală de experți care să aibă practica gândirii strategice, ambasadele noastre sunt condamnate etern să servească drept oficii de turism pentru diverși potențați care călătoresc în țara cu pricina și de dat vize strănilor care călătoresc în România – treabă pe care nu o fac cine știe ce grozav. Iar MAE rămâne numai un oficiu de organizat vizite ale guvernului, deși, vorba aceea, progresele se fac între vizite, care trebuie doar să pună parafa pe lucrul făcut între timp de specialiști și diplomați.

În al doilea rând, nu avem resurse, și nici o tradiție a unui instrument principal de politică externă – asistența. Nu a fost o întâmplare că România a dat cea mai mică sumă din toată planeta victimelor tsunami. Politica de asistență nu înseamnă neapărat mari resurse, și nu toate trebuie să fie ale statului, așa cum a arătat Polonia în Ucraina. Resursele de asistență pot fi și de expertiză, și de facilitare de acces sau networking, dar din păcate nici din astea nu prea avem și nici nu știm să le folosim strategic. Pentru noi, politica externă înseamnă vizite protocolare ale demnitarilor și cam atât. Excepție face Moldova, dar și acolo am făcut și facem permanent erori în politica noastră de asistență. În sfârșit, nici nu avem un departament de asistență, ne pretindem țară mare și lider regional, dar ne pregătim să fim veșnic în tabăra celor care primesc asistență, și nu care dau.

### **Problema clarificării priorităților**

Cum nu avem decât puțini diplomați capabili, foarte puțini burocrati profesioniști pe externe, și aproape deloc experți, capacitatea noastră de a cerceta, dezbate și adopta o strategie pe o bază informată, ca și de a construi ulterior programe care să îi dea consistență lipsește. Poate nu complet, dar în mare măsură. Sarcinile excepționale, cum a fost președinția OSCE, întind la maximum capacitatea noastră modestă. Așa că stabilirea unor priorități devine o problemă cheie, chiar mai mult decât este în general, pentru că resursele sunt mici și trebuie distribuite pe priorități. Dacă acestea nu există, înseamnă că resursele se vor distribui haotic și nu vor ajunge pentru nimic. Dacă sunt, dar prost așezate, rezultatul riscă iarăși să nu fie ce trebuie. Care este situația noastră actuală?

Cine examinează aceste prime luni haotice, cu semnarea tratatului de aderare, dar și ghinionul din Irak, chiar dacă fericit terminat, și suprapune evenimentele cu resursele atât cât se poate face dinafară acest lucru, are impresia că prioritatea politicii noastre externe este proiectul Marea Neagră al președintelui. Acesta a făcut valuri, a arătat voința noastră proprie și a atras atenția asupra noastră în diverse cancelarii occidentale (nu întotdeauna în mod pozitiv). Au existat până

acum trei valori diferite de politică externă pe Marea Neagră și Caucaz, sub trei guvernări, așa că se poate face deja un oarecare bilanț. Prima, că accentul strategic pus pe această regiune e justificat. Avea dreptate Dan Căpățână, consilier al lui Emil Constantinescu să viseze la conducta de petrol de sub Marea Neagră care ajunge la Constanța; avea dreptate Mircea Geoană să dea o mână de ajutor la promovarea Georgiei; și sigur are dreptate Traian Băsescu să atragă atenția europenilor că frontiera aceasta contează și nu trebuie lăsată la voia întâmplării. Dar să examinăm puțin ce a rezultat din proiectele precedente. Șansele celebrei conducte sunt mici, la fel a unei conducte care ar scurtcircuita pe ruși și ar trece prin Ucraina. Certitudini sunt doar la conducta care trece prin Azerbaijan și Georgia, și de asta sunt țările acestea, una condusă de un clan și alta o semidemocrație portocalie, similar tratate de americani. De când am început noi să vorbim prima oară de proiectul Marea Neagră, deci de acum vreo șapte ani, dependența Europei de energia din Rusia a crescut, nu a scăzut, și la gaz mai are puțin și atinge cifre comparabile cu Moldova. Franța și Germania sunt în consecință foarte prudente în relațiile cu Putin, și fac politică separată față de americani în chestiunea cecenă. Noul președinte georgian, amețit de aburii succesului, s-a repezit la Osetia de Sud anul trecut după Ajaria, crezând că va rezolva într-un an cât alții în zece, dar a calculat greșit. Dacă rușii au permis și chiar facilitat schimbarea de regim în Ajaria, în Osetia de sud mai toată lumea are pașaport rusesc și rude în Osetia de Nord (care face parte din Federația Rusă). Georgia a dat înapoi, și imediat s-a văzut că nimeni, nici chiar SUA, nu e dispus să o sprijine contra Rusiei. Dimpotrivă, li s-a transmis să nu zgâlțâie barca. Iar asta în condiții în care Georgia are porturi la Marea Neagră și tranzitează petrol, e o țară interesantă, pe când Moldova nu are de nici unele, nu are nici măcar un reprezentant UE care să o acopere, chiar de formă, deși chestiunea se dezbată și e pe hîrtie aprobată de ceva vreme (nu au fost bani). Caucazul, în schimb, geme de diplomați occidentali (toată misiunea OSCE în Georgia e plătită de UE) și de organizații de asistență.

Pe scurt, deși progresul democrației în țări ca Georgia sau Ucraina îi întărește pe americani în visul lor strategic de a scurtcircuita Rusia pentru a aduce resursele de petrol din Asia centrală în Turcia, politica asta a avut și contraefecte. I-a mobilizat pe ruși și i-a făcut pe europeni să facă pasul înapoi foarte repede. Europeanii nu au de ce să deschidă fronturi mai multe când la cele obligatorii, cum ar fi frontierele Balticelor cu Rusia, unde au deja probleme. La ultimul summit UE cu Putin la Moscova nu au obținut mai nimic în chestiunile mari, așa că nici vorbă să se deschidă ceva în cele mici, ca Transnistria, unde s-au ferit mereu să intervină fie și diplomatic, ce să mai vorbim de alte intervenții. Așa că politica noastră actuală de a-i atrage în Moldova, al doilea interes național al nostru, e la ora asta cam ca și conducta inginerului Căpățînă. Nici una nu este exclusă pe viitor. Nici una nu e probabilă pe termen mediu. Rămîne valoarea, în sine importantă, de a lucra la un consens regional în probleme de interes comun. Și, desigur, faptul obiectiv că aceste țări din regiunea Mării Negre au mare nevoie de ajutor, de stabilitate, de dezvoltare.

Dar noi nu suntem donatori. Deci ce poate face România? Avem vreun plan strălucit să rezolvăm Transnistria, altul decât blocada economică, care niciodată și nicăieri nu a dus la căderea vreunui regim? Suntem pregătiți să vindem moldovenilor o soluție cu Moldova în Europa fără Transnistria, sau europenilor un al doilea Cipru? Nu văd asemenea semne. Și atunci, chestiunea e dificilă. Să îi urnim pe europeni să își schimbe politica față de Rusia, pe lângă că înotăm contra curentului, e o politică posibilă dacă ești influent în Europa. Dacă ești plin de resurse și găsești cu adevărat ceva să le dai ca să îi cointerezezi. Nu am văzut nimic interesant deocamdată, și după victoria din anul precedent, când s-a reușit

**Avem un plan pentru Transnistria, acceptabil de către UE?**

oprirea planului Kozak, Dumnezeu știe cât de greu, nu s-a mai înfîmplat nimic pozitiv privitor la Moldova.

Pe scurt, politica noastră în acest domeniu necesită mai multă concretețe și o altă scară a așteptărilor. Merită sprijinită, dar așteptați-vă la rezultate după mult timp, nu la scara unei guvernări. Și atunci, poate fi aceasta politica noastră *prioritară*? Nu: vital este să cucerim mai multă influență în Europa, chiar pentru frontul Mării Negre. Dacă îi convingem pe europeni că știm ce facem și că ne putem ocupa noi de mare parte din această treabă, atunci îi putem ține angajați la Marea Neagră. În fond, trebuie să facem ce a făcut Polonia pentru Ucraina și va face pentru Belarus. Dar dacă îi tragem doar pe ei de mîneacă fără să fie clar ce aducem noi, europenii ne vor percepe doar ca făcând jocul americanilor și se vor feri să se angreneze în orice demers mai dur contra Rusiei de dragul nostru.

### **Trebuie să devenim mai influenți în Europa**

În consecință, prioritatea noastră trebuie să fie să ne creștem influența în Europa, fără de care este exclus ca Europa să ne țină spatele în proiectele noastre din est. Ca să nu mai vorbim că în mai multe țări care vor vota tratatul nostru de aderare, precum Germania, Olanda și chiar Anglia, avem mari probleme de imagine, iar liderii europeni care își spun pe numele mic cu primul nostru ministru la întâlnirile Consiliului European sunt foarte puțini. Ca România să devină mai capabilă să pună în aplicare planurile ei din est ea trebuie să devină un membru competent, respectat și influent al Uniunii Europene – iar la ora aceasta nu corespunde la nici una dintre caracteristici. Primul ministru ne dă fiori când vorbește despre membrii guvernului care trebuie educați de Ministerul Integrării ca să nu se facă de răs când merg la întâlniri cu miniștrii europeni (măcar e sincer). Mircea Geoană face și el apeluri să trimitem ca observatori o garnitură de parlamentari care să nu ne facă de răs – să vedem deci cum va arăta echipa PSD. Ungaria, Polonia, Țările Baltice au trimis garnituri excepționale, adesea din oameni de prima clasă recrutați din afara politicii, dar noi nu prea avem independenți interesați de Uniunea Europeană, să recunoaștem.

**Prioritatea  
unu: creare de  
capacitate  
pentru a  
deveni  
influenți în  
Europa**

Pentru ca în 2008 să avem o reprezentare decentă la Bruxelles, iar primele alegeri pentru Parlamentul European să nu aibă o prezență catastrofală, în care campania să nu intereseze pe nimeni, trebuie să începem să ne pregătim mai bine de pe acum. Prezența noastră în Bruxelles în acest prim semestru 2005, în afară de simpatia umană cucerită de Monica Macovei, a fost foarte slabă. Misiunea noastră de acolo se mișcă greu, ministerele din țară nu au ajuns la performanța de avea un om pe minister care să stăpînească perfect problematica și se duc la Bruxelles cu armate de funcționari care acoperă fiecare câte un paragraf, și nici pe acela bine. Studii de impact care să ne ajute să ne pregătim mai bine de integrare rămîn un deziderat<sup>1</sup>.

### **Recomandări și evaluări**

Cine poartă răspunderea pentru lipsa unei baze solide a politici noastre externe? Nu actualul ministru, care de abia a ajuns acolo; nici actualul președinte, deși evident că ambiția lui mai mare scoate în evidență diferența dintre voință și

---

<sup>1</sup> Seria de studii sectoriale ale Institutului European nu pot fi considerate în cea mai mare parte studii de impact. Un astfel de studiu de impact trebuie să propună o modelare pe baza căreia să fie formulate politicile, nu doar o analiză descriptivă, oricât de bună.

putință. Dar toți precedenții miniștri (la un minister la care nici un ministru nu a fost de calitate slabă, cum se întâmplă adesea la altele), ca și cei doi demnitari mai sus citați, au sau vor avea o vină pentru că nu intervin energic pentru a rezolva problemele de fond, parte din ele comune întregului sistem public – cum ar fi lipsa de legătură dintre performanță și salariu, absența unor standarde clare și universale la numiri, avansări – parte specifice pentru Externe – absența de oameni calificați, lipsa de capacitate strategică. Cu alte cuvinte, cei care conduc politica externă nu trebuie să se mărginească doar la ieșirile sistemului (numiri de ambasadori, sarcini curente), ci și, la fel de important, să se ocupe de intrări. Acestea includ, fără pretenția exhaustivității:

- Crearea unui compartiment de analiză solid.
- Crearea unei rețele de experți în universități românești și, de ce nu, străine. La câte mii de studenți pleacă anual la studii, e exclus să nu putem influența la ce studii se duc, eventual printr-un sistem de burse care să îi oblige să lucreze după aceea minim cinci ani pentru statul român. Culmea, când un asemenea sistem a fost creat (la INA, precum și prin Bursele Guvernului României) Ministerul de Externe nu prea vrea să-i primească la întoarcerea acasă.
- Crearea unui adevărat serviciu de management al resursei umane pentru MAE, care să facă recrutare, upgradare profesională și standarde de performanță pe baza cărora să se dezvolte carierele oamenilor, indiferent de cine este la guvernare. Fără acestea, promovările sau destituirile se vor face veșnic la voia factorului politic sau subiectiv, iar diplomații vor fi mai motivați să nu supere pe șefi decât să miște ceva.
- Auditarea funcțiilor și pozițiilor actuale ale MAE, în centrală și în străinătate, cu scopul de a ajunge la o corespondență între obiective strategice și personalul angajat în diverse zone. MAE se plânge adesea că nu are destul personal. În realitate, prin comparație cu țări mici cu o diplomatie eficientă, numărul e satisfăcător. Ce nu e satisfăcător este unde și cum sunt distribuiți oamenii, dacă se justifică să avem o rețea separată care să ne promoveze investițiile în România, când asta ar putea fi criteriu de performanță pentru evaluat ambasadorii, dacă ne trebuie atâtea prezențe în țări subdezvoltate sau ne-am putea mărgini la câteva puncte consulare care să dea vize prin poștă, etc.

Recomandările de mai sus vizează rezolvarea unor probleme de fond. La fel, prioritățile trebuie cernute pentru a se defini niște obiective ale MAE și evaluarea ministerului trebuie făcută prin raport cu acestea. Din nou, fără pretenția exhaustivității, aceste obiective ar trebuie să se plaseze cam în următoarea ordine de priorități:

1. *Obținerea de rezultate bune la votarea tratatului în parlamentele țărilor membre.* Am călcat cu stângul din pricina votului francez. Nu e vina noastră, dar nici merite nu avem. În aceste săptămâni de campanie intensă, când spaima de Est era direct pomenită, noi, prietenii tradiționali ai Franței, nu polonezii sau slovenii, ar fi trebuit să fim acolo și să facem campanie pentru *Oui*. Dan Perjovschi ar fi trebuit trimis să deseneze pe ziduri, Lucian Pintilie să vorbească la televizor, trupa care s-a distins la Euroviziune să cânte pe platoul de la Defense. Unde am fost? Absenți, suprem absenți. Nu avem scuza problemei cu ostaticii: într-un guvern care funcționează, unii se ocupă de ostatici, alții de UE. În plus, de ostatici s-a ocupat – competent, se pare – președinția, nu guvernul.
2. *Continuarea negocierilor pentru a obține ca România să nu aibă un statut de rangul doi în Uniunea Europeană.* E de neconceput ca românii să mai

**Trebuie să se  
facă urgent un  
audit al  
funcțiilor din  
MAE**

aibă nevoie de viză în Marea Britanie, de exemplu, și să nu existe o perspectivă clară a eliminării acesteia. Argumentele părții engleze se referă toate la migrația ilegală și ca atare nu au practic legătură cu problema. Migrația ilegală e *întreținută* de această politică restrictivă, și ea se combate prin metode polițienești cu țintă, nu prin politici generale. Cu ocazia primului val de aderare o întreagă literatură s-a scris pe tema asta, și e de mirare că pe baza ei nu s-a construit o ofensivă mai susținută din partea noastră pentru eliminarea vizelor. În general, politica de vize este orbească, nu face decât să crească corupția și să oprească la frontieră pe oamenii cinștiți, nu pe traficanți. În mod absurd, și noi punem vize unui număr de țări din partea cărora nu ne paște nici un pericol (dintre care țări din Commonwealth ca Australia). Mândria asta prost înțeleasă de țările mici e de fapt costisitoare. Hai să eliminăm vizele pentru Commonwealth și să presăm pentru ca Marea Britanie să o elimine pe a noastră. Altfel plasarea noastră pe axa lor devine cam inconsistentă. Viza britanică este doar un exemplu. Tot aici intră embargourile pe libera circulație a forței de muncă, pe care deja unele state membre se gândesc să le prelungească față de cei intrați în primul val. Trebuie să obținem condiții cât mai bune, țară cu țară, nu numai pentru că avem interesul pe termen scurt ca o parte din români să lucreze în UE – deși îl avem – ci și ca să ne impunem ca o țară de condiție egală cu restul europenilor.

3. Pregătirea unei prezențe românești de calitate la Bruxelles și ridicarea calității rețelei care lucrează pe domeniul integrării în cadrul guvernului. Acest lucru depășește granițele competențelor MAE, deci trebuie realizat în cooperare cu Ministerul Integrării, Primul Ministru, partidele politice, societatea civilă. Dar MAE ar putea și ar trebui să fie liderul acestei inițiative.
4. Crearea unei viziuni strategice în privința europeanizării regiunii Mării Negre. Aceasta nu se poate face peste noapte la expertiza noastră, dar la șase luni de la inițierea acestei politici devine evident că ea nu se poate hrăni numai din discursuri. Iar producția experților a fost slabă, nu a ieșit pe zona asta măcar un scenariu decent din care să se poată desprinde niște direcții de acțiune. Seminarii pe acest subiect s-au organizat și se vor mai organiza. Dar fără o bază strategică pe care să se construiască un plan de acțiune o să rămânem în zona mondenă a subiectului.

Tonul nou imprimat de Traian Băsescu politicii noastre externe, mai ales în raport cu europenii, este un ton de o demnitate nouă și o conștiință a mărimii României care impune și este justificat când consideri că România este a doua țară ca dimensiune dintre noii veniți. Dar și președintele trebuie să înțeleagă că profesorii se lasă cucerți de elevii cu personalitate dacă sunt premianți, nu dacă pică la examene. Un guvern ai cărui miniștri au nevoie nu de briefing, ci de învățămînt politic serios pe problematica europeană nu are cum să facă gaură în cer la Bruxelles. La fel, tonul acesta nou merge la președinte, care e ales de popor, nu la orice reprezentant al României, indiferent de vîrstă sau poziție, pentru că riscăm să fim văzuți ca aroganți. Putem păstra tonul, cu condiția să ne creștem competența. Mândria noastră e bună și întemeiată: am luptat contra unei revoluții furate, nu ne-am resemnat cu corupția nici chiar când europenii păreau că închid ochii, iar de la țara lui Ceaușescu la cea care a semnat tratatul de aderare am parcurs o distanță enormă. Dar ea trebuie temperată de conștiința a cât mai avem de parcurs pentru a fi o țară de rangul trei ca mărime, dar de rangul întâi ca și calitate a politicii externe, după modelul Suediei, Danemarcei sau Elveției.

# Politica fiscală

## REFORMA FISCALĂ FUNCȚIONEAZĂ

### După cum a prezis SAR cu doi ani în urmă

În august 2003 SAR iniția o serie lungă de publicații și evenimente pentru a promova în România ideea reformei fiscale bazate pe cota unică de impozitare. Timp de un an și jumătate după aceea am făcut campanie pe această temă – mai precis pentru (i) eliminarea impozitării progresive pe venitul global; (ii) lărgirea bazei de impozitare astfel încât ea să cuprindă sub cota unică cât mai multe din componentele de venit ale unei persoane; (iii) eliminarea deducerilor existente și propuse, tot în vederea lărgirii bazei de impozitare; și (iv) reducerea impozitului pe profit pentru a-l alinia la nivelul cotei unice de impozitare.

Alți lideri de opinie au preluat ulterior ideea, și chiar fostul partid de guvernământ, PSD, a încercat să facă ceva în această direcție, până când aripa sa conservatoare dirijată de președintele Iliescu au decis ca ideea să fie abandonată, pentru că n-ar fi fost populară cu electoratul lor. Alianța de opoziție DA, încurajată poate și de campania noastră și de ecoul internațional extrem de favorabil cu care a fost primită o reformă similară întreprinsă de Slovacia în ianuarie 2004, a decis să includă această măsură în programul său electoral. Câștigarea alegerilor din noiembrie 2004, venită cumva pe neașteptate și după o cursă extrem de strânsă, n-a lăsat prea mult timp de analize. Pentru că noul Cod Fiscal urma să intre în vigoare în ianuarie, iar regula ce trebuie respectată măcar formal era ca orice modificare să fie făcută în anul calendaristic precedent, noul guvern instalat spre sfârșitul lui decembrie a avut practic doar câteva zile pentru pregătirea introducerii cotei unice.

Ideea centrală a reformei e ușor de înțeles, deși a fost îngropată sub munți de retorică și argumente colaterale: s-a luat ca reper procentul fix de 16%, apoi tot ce era peste acest nivel a fost redus, iar ce era sub nivel a fost crescut către această țintă, pentru a face întregul sistem fiscal mai neutru, pro-liberă inițiativă, și mai ușor de administrat. Cele mai importante și mai vizibile două impozite au fost astfel reduse substanțial: cel pe profitul firmelor de la 25% la 16%; iar la cel pe venitul personal s-au scos treptele progresive (ultima era de 40%), ele fiind înlocuite cu celebra cotă unică de 16% (Fig. 1). Pe de altă parte o listă întreagă de deduceri și exceptări au fost eliminate (unele nici nu ajunseseră de fapt să fie aplicate, existând doar în stadiul de proiect), atât la impozitarea directă cât și la cea indirectă. De asemenea, au fost mărite impozite precum cele pe venituri din dividende, dobânzi, tranzacții pe piața de capital, anterior aflate la valoarea de 1%, iar cel pe cifra de afaceri s-a dublat de la 1.5% la 3%.

**Fig. 1. Reforma fiscală din ianuarie 2005: cele două componente principale**

	Înainte	După
<b>Impozit pe profit</b>	25%	16%
<b>Impozit pe venit global</b>	18%	până la 60 €/lună*
	23%	până la 150 €/ lună
	28%	până la 230 €/ lună
	34%	până la 325 €/ lună
	40%	peste 325 €/ lună
		16%

\*salariul mediu brut în 2005: 240 €/lună

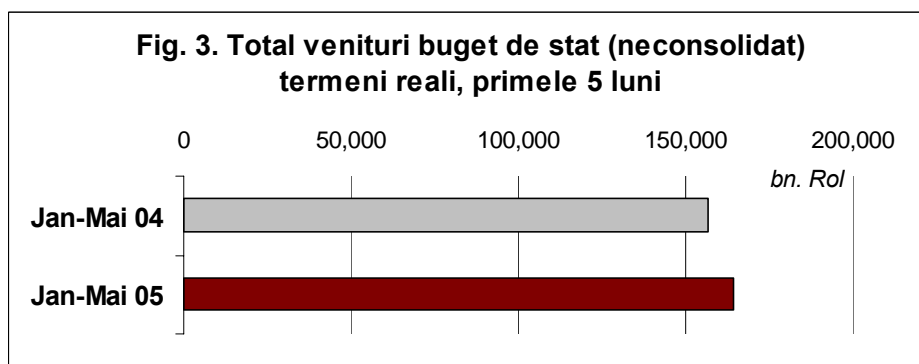
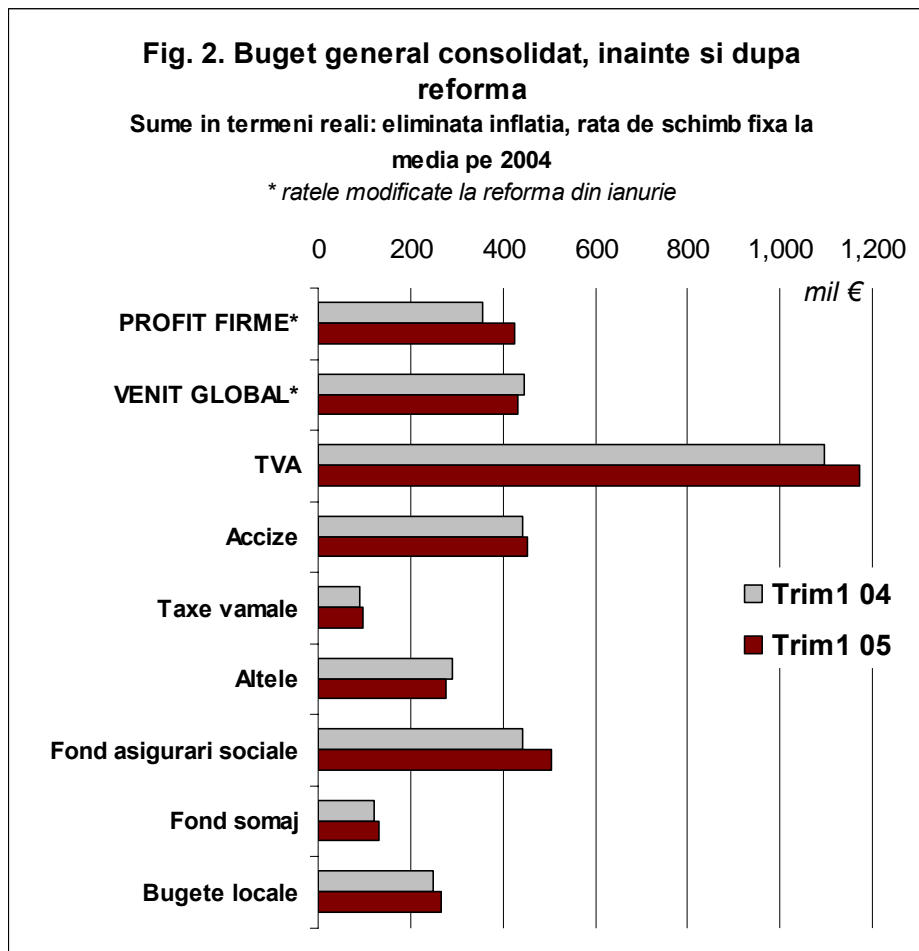
La doar patru luni de la aplicarea noului sistem este prea devreme pentru a face o judecată definitivă a efectelor acestuia. În plus, sistemul neutru în principiu nu este încă pus în practică pe de-a-ntregul, existând perioade de tranziție graduală către ținta de 16% pe mai multe componente ale impozitării.

Însă sunt semne clare că reforma fiscală funcționează, în România ca și în alte părți, așa cum a susținut tot timpul SAR. Efectul de mărire a încasărilor la buget ca urmare a reducerii cotelor de impozitare – *efectul Laffer* – este vizibil atât pe total buget cât și pe componente, de exemplu la impozitul pe profit (Fig. 2). Chiar acolo unde încasarea scade puțin, ca în cazul impozitului pe venituri personale, scăderea e mult mai mică decât cea calculată de guvern și FMI cu scenariul cel mai conservator. Pe total buget, după calculele noastre conform datelor de la Ministerul de Finanțe, veniturile la buget au crescut cu 4.7% în termeni reali pe perioada ianuarie-mai 2005 față de cea corespunzătoare a anului trecut (Fig. 3).

În plus, creșterea importantă, peste rata inflației, a sumelor colectate de bugetul asigurărilor sociale (Fig. 2), unde contribuțiile sunt definite ca procent fix din salarii, sugerează că unele locuri de muncă au ieșit într-adevăr la suprafață din economia subterană, începând să achite impozite și contribuții la buget. Guvernul a estimat numărul lor la aproximativ 100.000. Dacă estimarea e corectă asta înseamnă un spor de 2.5% în sectorul oficial, realizat în mare parte pe seama celui neoficial.

Un al doilea efect pozitiv, mult mai greu de cuantificat cu precizie, vine de la eliminarea declarațiilor anuale de venit pentru contribuabilii cu un singur salariu. Luând ca bază de calcul pe cei aproape 2.9 milioane contribuabili cu obligație de declarare în 2002, aproximativ 80% vor scăpa de această procedură ca urmare a simplificării. Asta înseamnă că începând din 2006 se vor realiza economii importante de efort și resurse, atât în sectorul privat cât și în administrația publică. Însă beneficiile nu se văd imediat, ele acumulându-se în timp.

**Într-adevăr încasările au crescut o dată cu reducerea impozitelor...**



### Probleme

Unele din criticile care au țintit în reforma fiscală și în Ministerul de Finanțe sunt, după părerea noastră, nemeritate. Când opoziția sau media denunță "măririle de taxe pentru a acoperi gaura cotei unice", asta trădează o înțelegere superficială a principiului neutralității fiscale. După cum am mai spus, înainte de această reformă câștigurile de capital sau din jocuri de noroc erau mult mai puțin impozitate decât cele din salariu, ceea ce e contraproductiv. Mai mult, deducerile existente și cele planificate ar fi avantajat pe cei cu venituri mari sau din mai multe surse și ar fi făcut administrarea fiscală mai greoaie și permeabilă la

iregularități. Reforma fiscală din ianuarie 2005 și-a ținut promisiunea de a reduce sarcina fiscală medie și de a lărgi baza de impozitare, prin mai buna exploatare a componentelor unde rata era disproporționat de mică (dobânzi, acțiuni, dividende, microîntreprinderi). Este meritul guvernului că a rezistat presiunii grupurilor de interese – de exemplu, a celor producători de bunuri și servicii ce erau anterior scutite de TVA) și au investit capital politic în această reformă necesară.

Însă nu e mai puțin adevărat că schimbarea n-a fost bine administrată în toate detaliile și s-au dat naștere la multe incertitudini, în special din partea Ministerului de Finanțe. Presiunea timpului poate fi o explicație, dar nu o scuză.

**... însă au fost  
sincope de  
management  
în această  
reformă; unele  
probleme de  
coordonare se  
vor vedea  
abia de aici  
înainte**

- Ideea centrală a reformei era clară pentru oricine a dorit să o vadă. Dar unele detalii în legislația secundară au venit foarte târziu, mult după 1 ianuarie când se presupune că tot Codul Fiscal trebuia să intre în funcțiune. De fapt anumite prevederi s-au clarificat abia la începutul lui iunie, după ce Parlamentul a operat și el o serie de modificări cu oarecare întârziere.
- Mai importante decât întârzierile sunt însă scăpările strecurate în Parlament în regimul impozitării câștigurilor din tranzacții imobiliare, introduse în premieră ca urmare a acestei reforme. S-a creat posibilitatea ca prin modificarea datei contractelor sau prin diverse scheme de donații între persoane fizice, sau între persoane fizice și firme, să se evite complet acest tip de impozitare. Cum politicienii români sunt adesea acuzați că s-au îmbogățit inclusiv din afaceri cu terenuri și clădiri, se poate specula că asemenea scăpări nu sunt chiar greșeli neintenționate. Dacă porțițele din lege nu sunt eliminate nu vor veni probabil prea mulți bani la buget pe această sursă – dar nici nu se pierd bani pentru că ea nu exista înainte.
- Lipsa de coordonare inter-sectorială sau între agenții e o problemă tipică în România, iar o lege de complexitatea Codului Fiscal n-a putut s-o evite. Când s-au operat inițial modificările, s-a trecut cu vedere că impozitul pe venitul global este o sursă partajată de venituri, din care administrațiile locale primesc niște procente fixe. Scăderea colectării prevăzută imediat după introducerea cotei unice urma să afecteze negativ bugetele locale, așa că guvernul a intervenit cu o ordonanță de urgență în februarie crescând semnificativ aceste procente. Numai că azi se constată că scăderea încasărilor ar putea să nu fie atât de mare pe cât se credea, deci poate că administrațiile locale au fost de fapt supra-compensate (deși orice primar ar putea argumenta că, dacă încasărilor din impozitul pe venitul global rămân într-adevăr la nivel înalt, asta nu face decât să compenseze parțial mandatele nefinanțate pe care le-au primit în ultimii ani de la centru).
- În fine, e de lăudat că guvernul a făcut pasul curajos și îndelung amânat de a mări impozitul pe terenul agricol, de la suma simbolică de 30 Eurocenți/ha/an la o medie de aproximativ 10 Euro/ha/an. Totuși, fără o explicație rezonabilă, a decis de asemenea să preia aceste sume la bugetul de stat, deși impozitele pe proprietate au fost întotdeauna în ultimii ani venit propriu al administrațiilor locale. Nu numai că această măsură contrazice principiile de descentralizare afirmate de guvern și puse la baza pachetului legislativ anunțat pentru toamnă – dar poate crea efecte perverse și necontrolabile suplimentare. Unii primari au amenințat deja că vor mobiliza Consiliile Locale pentru a include tot terenul agricol în intravilan, pentru a păstra astfel sumele din impozite la bugetul local. Însă asta ar da peste cap multe Planuri Generale de Urbanism și ar face și mai greu de controlat decât este deja regimul construcțiilor și expansiunea localităților.

# Politica agricolă

## AGRICULTURA, CICLUL ELECTORAL SI ADERAREA LA UE

**Sau ce a vrut, ce poate și ce trebuie să facă noua putere, în sectorul agricol**

Obiectivele de politică agricolă ale guvernului instalat în decembrie 2004 sunt dintre cele mai clare de după 1990, dar măsurile pentru punerea lor în practică sunt parțial neclare sau nepotrivite. În plus, se păstrează abordarea nediferențiată a întregii perioade de patru ani avute în vedere de programul de guvernare, abordare preluată din programul politic de campanie, care nu făcea nici o referire la perioada post-aderare, indiferent că va începe în 2007 sau 2008, și mai ales la nevoia de conformare a politicilor agricole din România la modelul Politicii Agricole Comune (CAP). Nu ar fi târziu nici acum ca agricultorii (mari și mici) să fie amplu informați despre schimbările care se vor produce începând cu 2007, mai ales în ceea ce privește subvențiile. E posibil ca această chestiune să fi fost avută în vedere de actualul ministru al agriculturii atunci când a anunțat schimbarea modului de subvenționare a agriculturii începând cu toamna anului curent, dar câtă vreme nu au fost prezentate detalii nu se poate spune nimic sigur.

### Legile proprietății

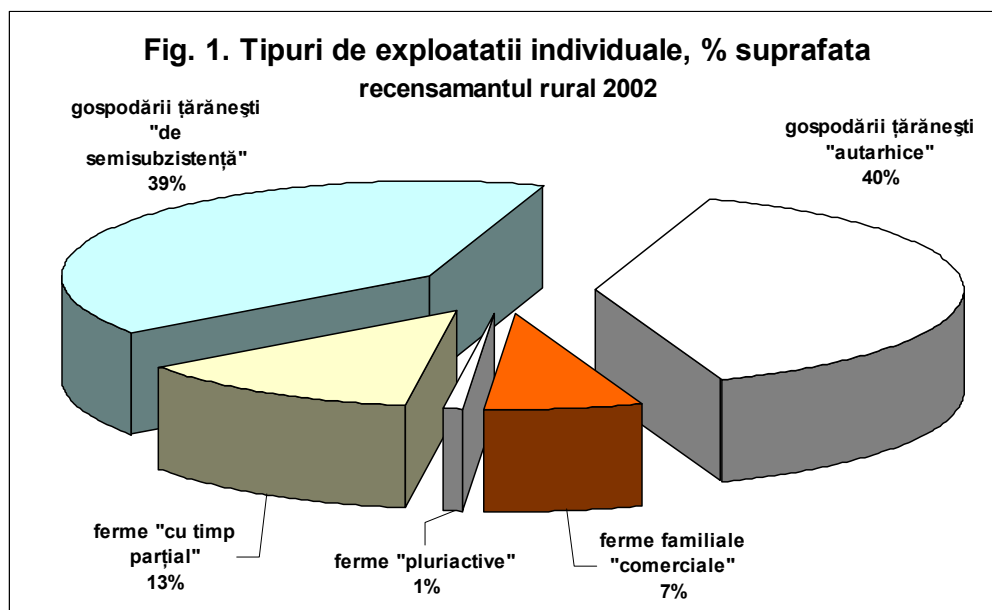
Revenind la primul obiectiv agricol al programului de guvernare, finalizarea reformei proprietății funciare, se vede că voința politică, dublată de entuziasmul și competența specialiștilor care au constituit grupul de lucru pentru modificarea și completarea legilor proprietății, a produs deja primele rezultate. Astfel, sunt propuse modificări legilor de bază ale restituirii terenurilor agricole, nr. 18/1991 (a fondului funciar) și nr.1/2000 (legea „Lupu”), pentru a le curăța definitiv de articolele care au avut scopul de a susține anumite interese clientelare sau avantaje electorale. De asemenea, sunt propuse modificarea legii cadastrului (nr.7/1996), înlocuirea legii circulației juridice a terenurilor (nr. 54/1998) cu o versiune adaptată condițiilor prezente și introducerea unei noi legi privind accelerarea judecăților în materia restituirilor proprietăților funciare. Ținând cont că cele mai multe propuneri de modificări au fost generate de cazistica aplicării legilor respective, dar și de dorința de a face definitiv dreptate victimelor perioadei comuniste, inițiativa este salutară. Dacă se adaugă faptul că proiectele au fost deja supuse consultării publice, înainte de trimiterea lor parlamentului, inițiativa devine chiar de lăudat.

Totuși, din cauza majorității fragile din parlament este posibil ca proiectele respective să nu fie aprobate, exceptând includerea lor în pachetul mai cuprinzător al legilor de restituire în natură și acordare de despăgubiri pentru care

governul ar intenționa să urmeze procedura riscantă a asumării răspunderii. Efectele economice previzibile ale acestor noi legi sunt totuși reduse pe termen scurt, spre deosebire de cele în plan simbolic, care sunt mari și au potențialul de a le influența pozitiv pe cele economice, în timp.

### Ferma familială

Al doilea obiectiv de politică agricolă al guvernului actual, „stimularea transformării gospodăriilor țărănești în ferme agricole familiale cu caracter comercial”, cu corolarul său, „formarea și consolidarea clasei de mijloc în spațiul rural”, este cel mai important obiectiv al programului și chiar preocuparea principală auto-asumată, cel puțin la nivel declarativ, a guvernului. Mijloacele prin care ar urma să fie pus în practică sunt: facilitarea schimburilor și vânzărilor de terenuri agricole, susținerea investițiilor în fermele zootehnice, introducerea unei rente funciare viagere. Obiectivul nu este cuantificat în vreun fel, dar este adevărat că era și foarte greu, având în vedere complexitatea procesului de transformare a gospodăriei țărănești în fermă familială, opoziția dintre cele două tipuri de exploatație fiind una de natură istorică.



Înainte de toate este utilă evidențierea diferențelor dintre cele două entități: specificul gospodăriei țărănești este dat în principal de integrarea incompletă pe piețe în general, piețe care la rândul lor sunt imperfecte. Pentru gospodăriile țărănești piețele produselor agricole și cele ale input-urilor nu sunt esențiale, câtă vreme autoconsumul este preponderent; piețele de capital și a pământului sunt fragmentate sau inexistente; piața informațiilor și cunoștințelor le oferă un acces limitat la tehnologii și informații de piață; iar piața muncii le limitează utilizarea forței de muncă proprii. O abordare cu șanse de succes a transformării țăranilor în fermieri trebuie să aibă în vedere toate aceste dimensiuni ale problemei agriculturii țărănești. În lipsa unui program coerent care să concentreze fondurile către acest obiectiv, este puțin probabil că se vor obține rezultate spectaculoase. Principala dificultate vine din dimensiunile segmentului de agricultură țărănească asupra căruia trebuie acționat. O tipologie a celor 4,4 milioane de exploatații

individuale (care dețin 8,4 milioane ha, însemnând peste jumătate din suprafața agricolă a țării) arată că gospodăriile țărănești dețin cea mai mare parte terenului agricol, deși este semnalată și prezența fermelor familiale (92.000, care produc în principal pentru piață).

Asupra celor două categorii de gospodării țărănești identificate pornind de la datele recensământului agricol din 2002 (Fig. 1) vor trebui aplicate strategii diferite: celor „autarhice” (circa 3,4 milioane) li s-ar putea aplica o strategie de tipul rentei viagere sau pensionării timpurii, iar celor de „semi-subsistență” (aproape 1 milion) o strategie de alocare de sume nerambursabile pentru sprijinirea investițiilor. Amândouă instrumentele înseamnă în primul rând resurse financiare care trebuie asigurate de la buget. Bugetul României și implicit al Ministerului agriculturii nu permite începerea unor astfel de programe în 2005; acest timp însă poate fi folosit pentru pregătirea măsurilor ce ar urma să fie finanțate din 2006.

Una dintre ele este renta viageră, propusă prin programul de guvernare a fi acordată proprietarilor de peste 60 de ani care își vând sau arendează terenurile deținute: 100 de euro pe an pentru fiecare hectar vândut și 50 pentru cel arendat. Problema este că în acest moment nu e clar dacă această măsură poate fi aplicată și după momentul aderării; în schimb este clar că nu va putea fi finanțată din surse comunitare deoarece acestea prevăd o altă schemă, cu scopuri similare, dar cu alt mecanism de implementare. Este vorba de ajutorul pentru pensionarea anticipată, care se aplică nu numai deținătorilor de exploatații, ci și lucrătorilor agricoli care au contribuit la un sistem de asigurare socială, limita de vârstă este mai scăzută (55 de ani), iar durata de acordare a ajutorului este limitată la 15 ani (10 în cazul lucrătorilor agricoli), dar nu peste vârsta de 75 de ani (respectiv vârsta de pensionare în cazul lucrătorilor). Asimetria celor două scheme poate conduce la menținerea amândurora după aderare, dacă bugetul național o poate finanța pe cea originală și dacă Comisia Europeană acceptă, sau aplicarea succesivă, în modalități diferite, însoțite de publicitatea necesară pentru ca agricultorii să aleagă formula care le convine, cea anterioară sau ulterioară aderării.

În legătură cu sprijinul pentru investiții în fermele de semi-subsistență, acesta va fi disponibil după aderare, ca măsură temporară, sub forma unor granturi pentru cinci ani (de până la 1.000 Euro/an pe exploatație), pentru fermierii care prezintă un plan de afaceri prin care se demonstrează viabilitatea economică viitoare a fermei. Măsura corespondentă pe care o pregătește ministerul în prezent este programul „Fermierul”, de instalare a unor tineri calificați în mediul rural. Dacă va ajunge să fie pus în practică, probabil că problema selectării acestora va fi cea mai dificilă.

## Subvențiile

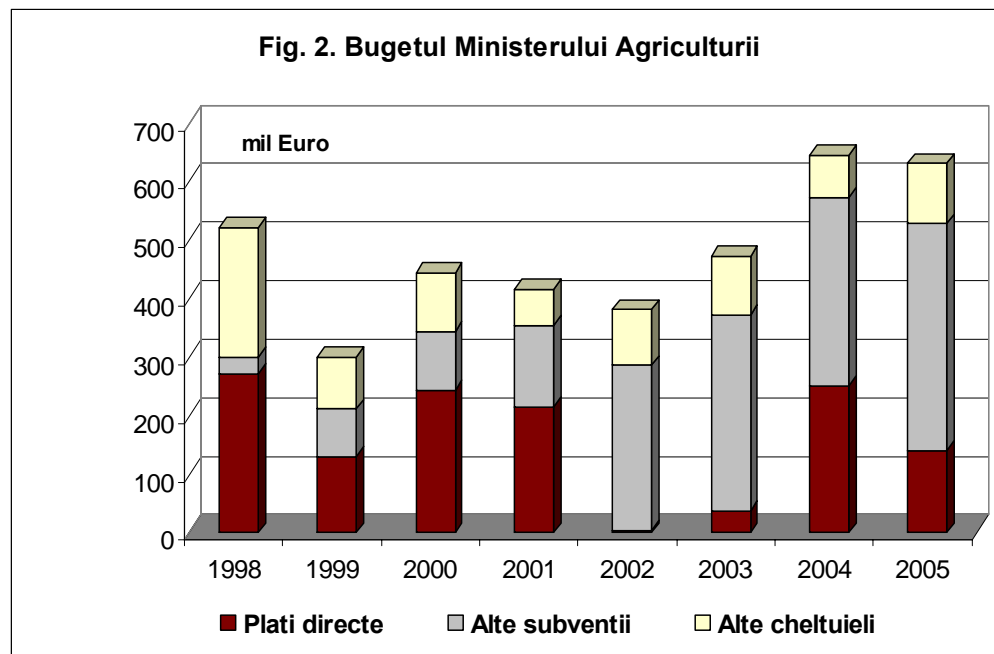
Sub acoperirea a două obiective, „alocarea eficientă a resurselor bugetare pentru sprijinirea producătorilor agricoli” și „sprijinirea valorificării producției agricole prin măsuri de piață”, programul de guvernare propune de fapt menținerea sistemului de subvenționare moștenit de la anterioara putere, cu unele mici ajustări care nu au întotdeauna o conotație pozitivă. O dată cu acesta a moștenit plusurile și minusurile acelei abordări. Dacă la plusuri ar putea fi menționate o anumită accentuare a sprijinului pentru investiții și o anumită tendință de apropiere de politicile de tip CAP (ambele prin comparație cu situația din anii precedenți), la minusuri se pot înregistra cedările în fața presiunilor electorale sau ale grupurilor de interese, rigiditatea redusă în derularea subvențiilor și

**"Chestiunea agrară" – problema gospodăriilor țărănești de subsistență – rămâne încă actuală după un secol și jumătate**

menținerea unor măsuri care contravin flagrant CAP (cum ar fi subvenționarea irigațiilor sau reintroducerea subvenționării motorinei).

Deși în marea majoritate a notelor de fundamentare ale măsurilor de subvenționare de după 1999 s-a menționat explicit că acele acțiuni erau conforme cu abordarea de tip CAP, astăzi se poate constata că de fapt nici una din măsurile de subvenționare aplicate în România nu poate fi considerată că respectă filosofia sau regulile CAP. Concluzia este valabilă și pentru măsurile inițiate după alegerile din 2004.

De aceea este absolut inoportun ca începând cu jumătatea anului 2005 sumele acordate de Ministerul agriculturii drept subvenții să fie derulate prin proaspăt înființata Agenție de Plăți, după cum au declarat oficiali ai ministerului. Ar fi o deturnare a resurselor umane și materiale de la pregătirea aderării și o risipă a celei mai limitate resurse a acestei perioade, timpul (necesar punerii în funcțiune a instituțiilor care vor derula banii comunitari). Desigur că alta ar fi situația dacă s-ar introduce măcar o măsură 100% conformă cu CAP, în derularea căreia Agenția de Plăți să poată testa și corecta procedurile. Această măsură ar putea fi cea a acordării „plăților directe”, dacă s-ar da cuvenita importanță creării Sistemului Integrat de Administrare și Control (IACS), dar se vede că realizarea acestuia este dificilă. Pe de altă parte însă, fără un IACS în funcțiune la momentul aderării nu vor exista plăți directe, sume care reprezintă o valoare mai mare chiar decât cea revenind măsurilor de piață.



Revenind la bugetele agriculturii din ultimii ani, inclusiv din cel în curs, o mare parte a subvențiilor este cea care ar corespunde plăților directe – adică, în variantele românești de abordare, sumele acordate sub formă de bani sau sub formă de cupoane (cu excepția anului 2002 când nu s-au acordat astfel de ajutoare, vezi graficul). Nici una din ele nu este conformă cu regulile CAP, în principal din motive de eligibilitate a beneficiarilor și de control al distribuției, pe lângă faptul că adevăratele plăți directe se fac la sfârșitul anului agricol, și nu

înainte sau în timpul acestuia (soluție care a fost aleasă în România și pentru a transforma instrumentul în unul de finanțare a campaniilor agricole). În plus, în cazul cupoanelor există și observația că ele reprezintă o subvenționare a inputurilor, care nu este acceptată de CAP. Opinia mea este că, datorită diversității inputurilor care pot fi cumpărate cu cupoanele/ bonurile valorice piețele inputuri nu pot distorsionate, așa că respectivele cupoane pot fi considerate o formă specială a plăților directe. Care are și avantajul de a diminua presiunile bugetare în perioadele delicate, cum a fost cea generată de incertitudinea introducerii cotei unice de impozitare la începutul lui 2005, sau cea infinit mai gravă din 1999 (când exista riscul de încetare a plăților).

Despre toate celelalte, forme de subvenționare se poate spune că vor trebui înlocuite până în 2007 cu unele corespunzătoare CAP (în cazul măsurilor de piață: subvențiile pentru cereale, vite, zahăr, în principal), sau eliminate complet (porc, pasăre, input-uri, inclusiv pentru motorină și serviciile de irigații). Din această perspectivă devine evidentă inoportunitatea re-introducerii subvenționării motorinei, la care anterioara guvernare renunțase curajos, dar și creșterea sprijinului pentru carnea de porc și pasăre livrată pentru procesare (în condițiile în care în UE nu există subvenții pentru aceste produse). Dacă încercăm să identificăm beneficiarii acestor măsuri, care sunt cu precădere marile exploatații, putem presupune că lobby-ul acestora este cu atât mai eficient, cu cât sunt mai începători guvernării și mai vechi funcționarii înalți din minister. După recenta înființare a Patronatului Producătorilor Agricoli (martie 2005), care îi reunește pe marii producători agricoli (deocamdată 40 de firme care exploatează 350 mii ha), e de așteptat ca lupta pentru fondurile bugetare dintre micile ferme și marile firme să devină acută, până la integrarea în mecanismele CAP, din 2007, care va impune echilibrul negociat la nivel european între cele două tipuri de exploatații.

**Subvențiile actuale nu sunt compatibile cu politica agricolă a UE**

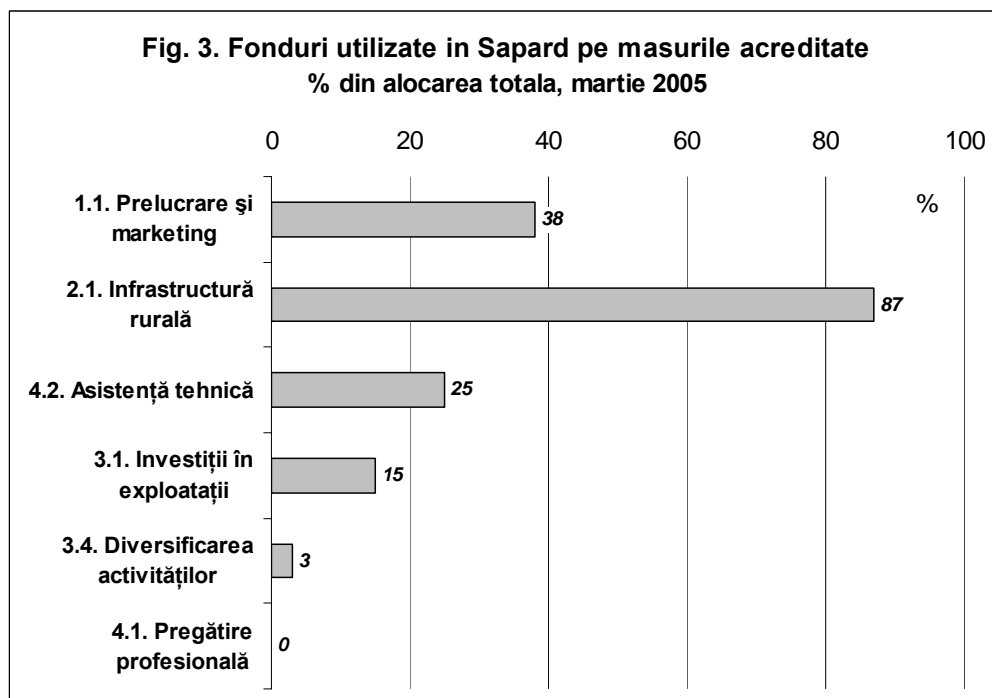
## Dezvoltarea rurală

Un obiectiv care nu avea cum să rămână în afara preocupărilor guvernaților, dată fiind importanța pe care a căpătat-o în UE, unde a devenit al doilea pilon al CAP (beneficiind de o finanțare aproape la paritate cu pilonul agricol), este dezvoltarea rurală, inclusă în programul de guvernare sub numele „dezvoltarea și modernizarea satelor”. Acțiunile propuse sunt o listă a principalelor măsuri ale SAPARD, la care se adaugă unele elemente specifice pentru facilitarea absorbției fondurilor comunitare. Bineînțeles, accentul este pus pe îmbunătățirea infrastructurii și pe diversificarea activităților din rural.

După relativul succes al contractării proiectelor de infrastructură finanțate de SAPARD, se pare că autoritățile române sunt împăcate cu ideea neutilizării complete a fondurilor alocate prin acest program. După ce la mijlocul lui 2002 au fost acreditate trei măsuri, iar la sfârșitul lui 2003 alte trei, nivelul absorbției fondurilor pe total program este redus. O situație recentă (martie 2005 – vezi Fig. 3) detaliată pe măsuri, arată că pentru cele acreditate în 2002 (adică 1.1, 2.1, 4.2) gradul de utilizare a alocațiilor pe anii 2000 și 2001 este de 74%, iar pentru cele acreditate în 2003 (adică 3.1, 3.4, 4.1) gradul de utilizare a sumelor alocate pe 2002 este de 9%.

Concluzia privind absorbția fondurilor structurale, care trebuie avută în vedere și pentru perioada de după aderare, când România va avea la dispoziție generoase alocații în acest scop, este că trebuie identificate cauzele care inhibă transformările structurale finanțate din fondurile SAPARD. Până atunci este important să fie găsite chiar și soluții incomplete pentru diminuarea fondurilor necontractate până la sfârșitul anului 2006 (care nu vor mai putea fi folosite după

acea dată). La fel de importantă pentru perioada post-aderare este însă și o riguroasă funcționare a Agenției SAPARD până în 2007, adică o strictă respectare a regulilor de administrare a fondurilor și de control al utilizării acestora (aspecte care au fost parțial neglijate în cazul investițiilor de până acum (mai ales în cazul infrastructurii).



### Instituțiile

Cum era de așteptat, în cadrul obiectivului „îmbunătățirea cadrului instituțional” se caută să se completeze programul principalele elemente necesare unei aderări de succes, de la instituțiile cheie ale aplicării CAP (Agenția de plăți, Autoritatea de management a fondurilor de orientare, Rețeaua de informații contabile agricole), până la Agenția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, Agenția de Consultanță Agricolă, statistica agricolă.

Cu o structură definită prin ordin al ministrului în februarie 2005, Agenția de plăți este încă într-o fază incipientă, iar întârzierea în funcționarea acesteia începe să devină critică. În aceeași situație este și Sistemul integrat de administrare și control (IACS), parte a Agenției de plăți, a cărui nefuncționalitate la momentul aderării va face imposibilă efectuarea plăților directe (pentru a căror derulare trebuie identificate și înregistrate toate parcelele eligibile pentru astfel de plăți), dar și a măsurilor de piață. Pentru funcționarea acestui sistem sunt necesare mai multe elemente, printre care sistemul de identificare a parcelelor, sistemul de identificare a animalelor, sistemul de înregistrare a drepturilor de plată. Realizarea acestora este o operațiune complexă și dificil de realizat în timp scurt. Celelalte instituții sunt în diferite faze de adaptare la cerințele CAP, în timp ce rezultatele din domeniul veterinar și fito-sanitar sunt chiar încurajatoare.

# Dezvoltare regională

## CONVERGENȚĂ SAU DIVERGENȚĂ?

### Regiunile României în procesul de integrare europeană

Tranziția în România la piață și democrație a fost un proces mai greu și mai traumatic decât în alte țări din Europa Centrală și de Est din cauza distorsiunilor neobișnuit de severe lăsate moștenire de regimul comunist. Încercarea de a distribui mecanic industrii și bunăstare relativ uniform pe cuprinsul țării, prin dictat de la București, care a fost politică oficială timp de câteva decenii înainte de 1989, a produs rezultate perverse: suprainvestiții de prestigiu și sub-investiții în infrastructură sau capital uman; mari combinate în locuri unde se ajunge cu greu; orașe și zone întregi mono-industriale, depinzând de o singură companie pentru întreaga lor viață economică și socială; și o rețea încâlcită de subvenții încrucișate între ramuri și regiuni care făcea practic imposibil de știut ce este economic viabil și ce nu. Dedesubtul acestei economii socialiste oficiale ce se voia modernă și în plin progres, structura socială a României profunde s-a perpetuat sub forma agriculturii pre-moderne, bazată pe gospodăria de autoconsum, fie că aceasta era practică de membrii de CAP alături – sau chiar pe seama – agriculturii socialiste falimentare, ori de muncitorii industriali care erau de fapt în mare parte țărani navetiști semi-urbanizați, mult mai legați economic și afectiv de pământ și de grădină decât de fabrica de unde își luau salariul.

Restructurarea economică însoțită de o parțială dezindustrializare după 1990 a reprezentat o etapă inevitabilă de eliminare a acestor distorsiuni și aranjamente neviabile. Fără presiunea instituțiilor financiare internaționale sau a Uniunii Europene lucrurile s-ar fi întâmplat oricum, dar probabil mai lent și mai incert, cu derapajele politice de rigoare într-un asemenea gen de societate doar în parte modernizată (derapaje care oricum n-au lipsit cu totul). Astăzi, după 15 ani de tranziție și aproape 10 ani de marș forțat către UE, unele concluzii încep să se discearnă în ce privește potențialul comparativ de dezvoltare al diverselor regiuni ale României. Dacă ar fi să sintetizăm pe scurt concluziile privind **factorii ce determină bunăstarea și dinamismul** regiunilor noastre, se poate spune că:

- Vechile decalaje istorice de dezvoltare n-au putut fi șterse de eforturile și investițiile masive, întinse pe decenii, din timpul regimului comunist. Acesta a reușit doar să creeze o aparență de omogenitate socială și niște structuri economice neviabile care au dispărut imediat ce s-a ridicat clopotul de sticlă care le proteja.
- Divergența între regiuni constatată după 1990, în special în perioadele de creștere economică – cele mai dezvoltate cresc mult mai repede decât cele sărace în anii buni și scad mai puțin în cei slabi – reflectă deci în mare parte o situație anterioară.

- În plus față de dezvoltarea moștenită din perioada pre-comunistă, factorii noi care pot influența realmente dinamica unei regiuni par să fie: locația geografică (apropierea de Vest); și accesul ușor (cazul județului Constanța din regiunea SE, sau a unor zone din cadrul aceleiași regiuni care se dezvoltă mai repede decât altele).
- Demografia va conta în viitor într-un mod cu totul nou pentru România, care tinde să repete tendințe din lumea dezvoltată. Nu e vorba doar de declinul demografic general pe care îl împărtășim cu țările dezvoltate din UE, ci de o îmbătrânire accelerată, ce va fi probabil urmată de depopulare, a unor întinse zone rurale din România de sud. Economic asta nu e o tragedie, ba chiar are un oarecare sens, însă pe parcurs vor trebui rezolvate multe probleme sociale legate de această tendință, și nu e deloc limpede dacă suntem pregătiți să o facem.

Toți factorii enumerați sunt de natură exogenă și trimit la concluzia pesimistă că, finalmente, dezvoltarea în România în profil teritorial are o natură predominant deterministă. Nu există exemple relevante de politici de intervenție care să fi schimbat în mod esențial acest desen înainte de 1989 – și cu atât mai puțin după aceea, când registrul de instrumente de intervenție s-a redus mult. Asta se vede și din experiența noastră, și din experiența vecinilor noștri. Marile proiecte de infrastructură de transport discutate în momentul de față în România, pe lângă faptul că sunt în bună măsură supralicite și nerealiste, nu vor aduce nici ele mare lucru în plus. Pentru că în mod inevitabil vor fi prioritizate astfel încât să deservească un boom economic acolo unde el există deja și e limitat de infrastructura deficitară actuală. Ar fi și greu să se întâmple altfel, pentru că teoria autostrăzilor semănate în zone sărace pentru a aduce cu ele dezvoltare, în sine discutabilă, este onorată în lume mai mult în retorică decât în realitate, și cu atât mai mult va fi într-o țară cu resurse puține ca România.

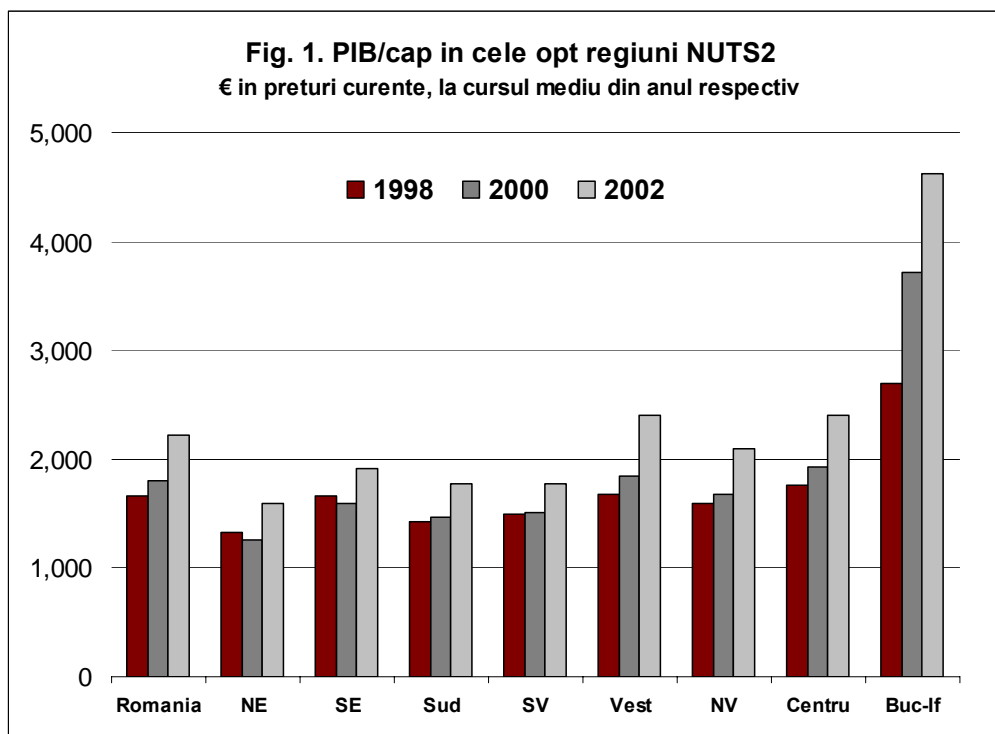
**Geografia și moștenirea istorică sunt încă determinante**

Cu alte cuvinte, dezvoltarea este ceva prea complicat și eluziv pentru a putea fi generat de sus în jos de guverne, oricât de bine intenționate. După cum s-a mai spus și de alții înainte, ea seamănă cu un organism viu care poate fi ușor distrus, dar imposibil de regenerat pornind de la zero. I se pot crea condiții favorabile, atunci când există resurse pentru asta, dar în afară de lucruri cu totul generale precum un mediu de afaceri competitiv, reducerea corupției și instituții stabile, nu e foarte clar ce altceva s-ar mai putea include într-un astfel de pachet de condiții favorabile cu efect garantat. În plus, instituțiile, legile și mediul de afaceri sunt în Europa determinate de politici naționale, deci nu e foarte limpede cum ar putea ele face diferența între o regiune a României și alta. Există deci o zonă limitată de acțiune pentru un primar sau consilier județean într-o zonă săracă în raport cu atribuțiile lor actuale pentru a împinge lucrurile spre bine – deși pe de altă parte e destul de limpede ce pot să facă pentru a-și sărăci comunitatea și a omorâ dezvoltarea pe plan local. Ca atare, după ce i-am creat condiții atât cât se poate, se pare că dezvoltarea este mai curând subiect de observație și măsurare pentru analiști. După cum calcula recent un economist maghiar, în regiunea noastră ea avansează de la Vest la Est cu o medie de 20-30 km pe an. Dacă acceptăm această explicație simplistă dar sugestivă, luăm ca punct de plecare Viena iar ca moment inițial a doua jumătate a anilor '80, când au debutat reformele economice pro-piață în Ungaria, avântul din ultimii ani în partea de vest a României se încadrează bine în model al valului ce înaintează progresiv.

Pe de altă parte, șansa României o reprezintă chiar procesul de integrare europeană menționat, o noutate istorică absolută în partea noastră de lume. Niciodată nu a existat în Europa de Est o intervenție externă atât de consistentă și

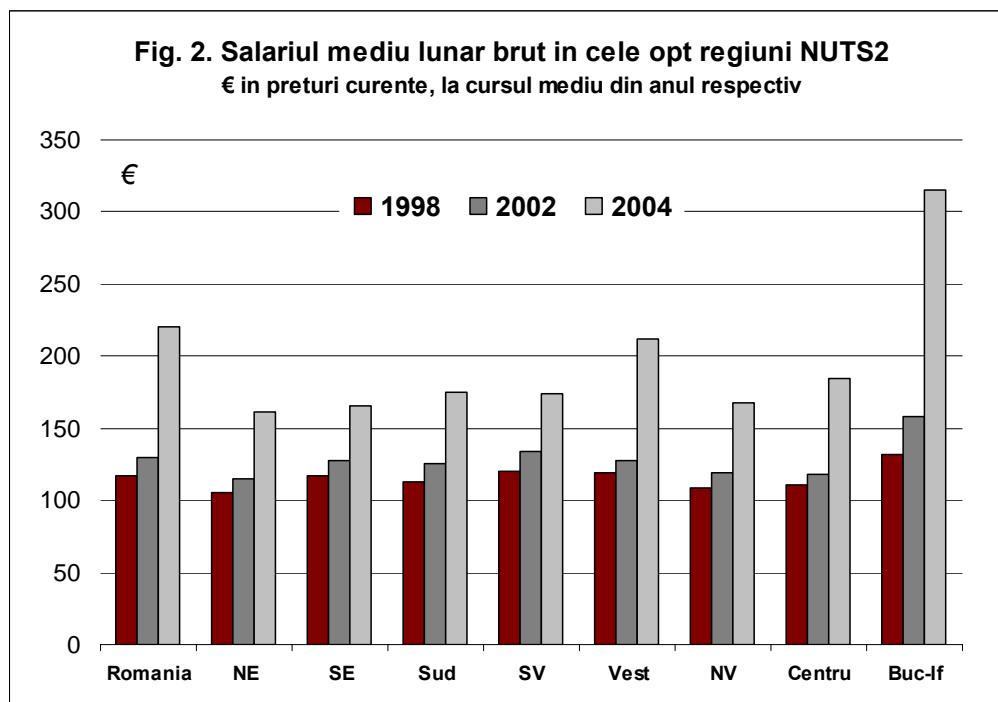
instituționalizată precum cea oferită de UE, prin suportul tehnic, financiar și politic în favoarea dezvoltării pus la dispoziție într-un crescendo evident în ultima decadă. Totul va culmina cu accesarea României în 2007 și înscrierea ei cu drepturi depline în politicile de dezvoltare ale Uniunii. Dacă este ceva care poate sparge vechile tiparele seculare ale distribuției bunăstării în țara noastră, probabil că aici este speranța. Asta nu înseamnă că lucrurile vor merge la foc automat o dată ce banii europeni încep să curgă. Pentru fiecare Irlandă care a folosit cu succes fondurile europene pentru a se moderniza, există câte o Italie de Sud care le-a risipit pe investiții inutile, ranforsând societatea închisă și clientelă locală. Avem de ales între aceste două modele de acțiune, pentru că Europa poate oferi bani și poate urmări ca din ei să nu se fure prea mult, dar nu poate garanta finalmente succesul cheltuirii lor în România profundă.

Ca o rază de speranță în plus, deschiderea spațiului european pentru cetățenii români a reprezentat probabil una din cele mai fericite realizări din decada și jumătate de tranziție la nivelul omului de rând. Eliminarea vizelor în 2002 a produs o consistentă migrație circulatorie care aduce deja anual în România mai mulți bani decât asistența oficială prin programe de pre-aderare sau investițiile străine directe<sup>2</sup>. Există dovezi că, din fericire, beneficiile din această migrație circulatorie către Europa de Vest sunt destul de omogen distribuite pe categorii sociale și regiuni ale țării – lucru care nu era valabil pentru migrația înainte de abolirea vizelor Schengen – ceea ce servește bine procesului de convergență și atenuării discrepanțelor urban-rural.



<sup>2</sup> SAR are în desfășurare o cercetare de teren pe această temă, iar un material ilustrat cu studii de caz va fi publicat în următoarele luni.

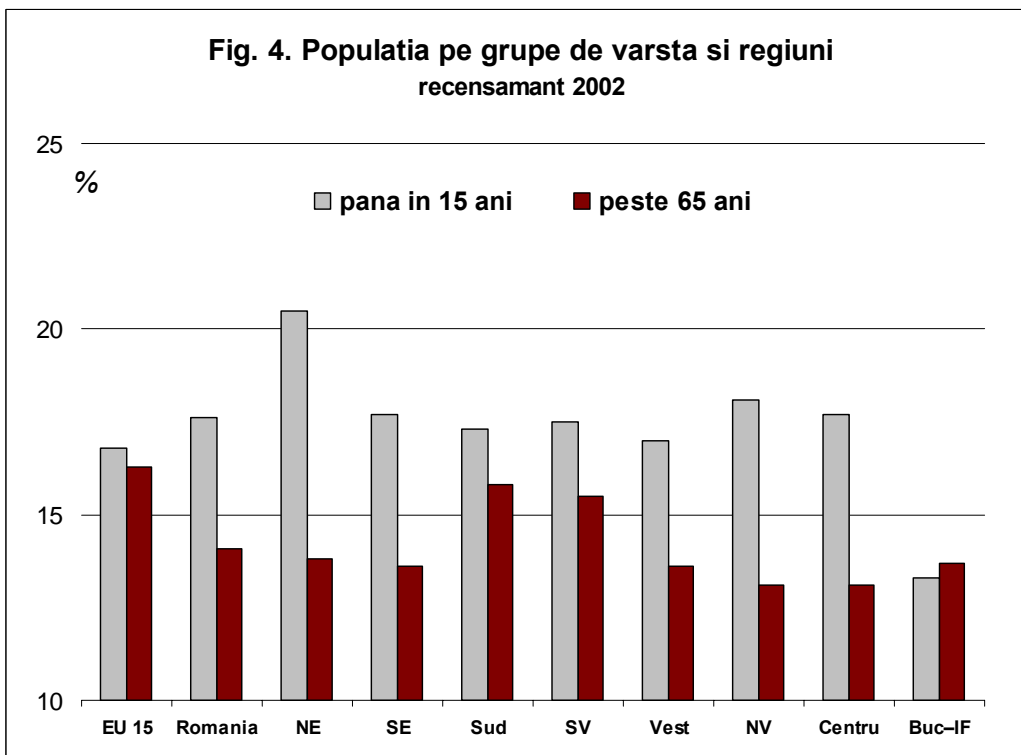
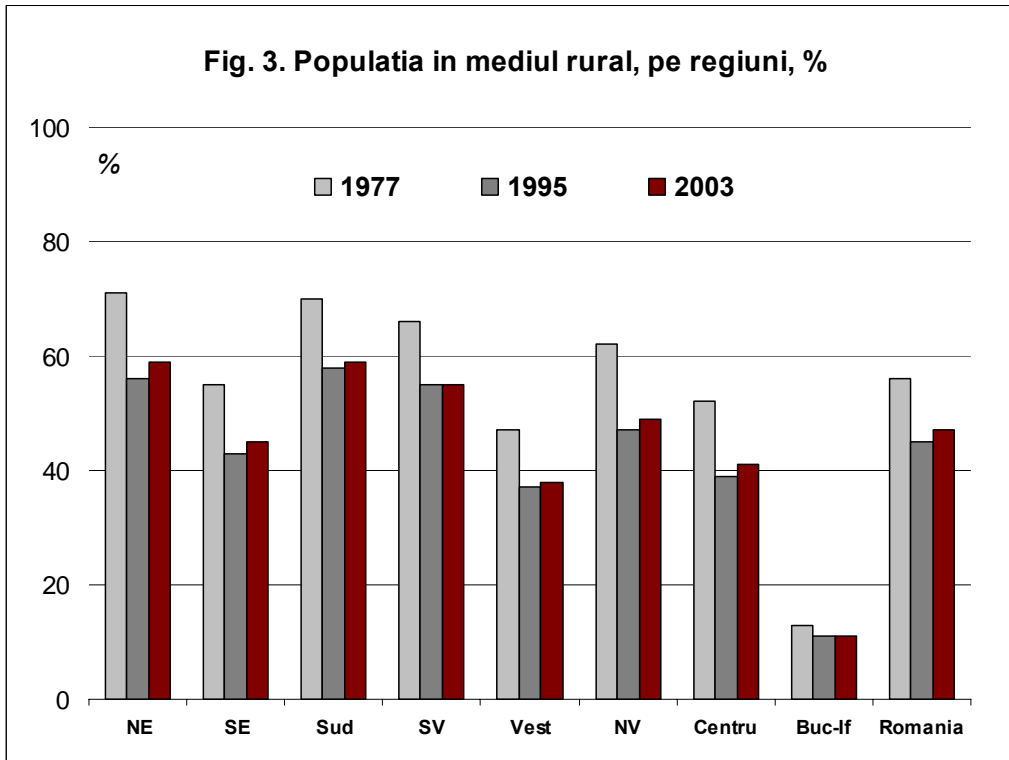
PIB-ul pe cap de locuitor a crescut în România în termeni reali, însă în mod inegal în teritoriu (Fig. 1). Regiunea 8 (București-Ilfov), cu profilul ei special, a crescut cel mai mult, urmată de partea de vest a țării și de județul Constanța (care trage în sus media pe regiunea SE). Probabil că în 2004 zona București-Ilfov și-a dublat practic PIB/cap față de anul 1998, ceea ce reprezintă un progres remarcabil. Recalculând la paritatea puterii de cumpărare, regiunea 8 se apropie rapid de media pe UE. Evoluția salariului mediu pe economie pe regiuni reproduce în mare aceeași tendință (Fig. 2), deși mai puțin fidel: salariile în regiunile dezvoltate Centru și Nord-Vest nu sunt chiar așa de ridicate pe cât ar prezice-o PIB-ul, iar această distorsiune se poate explica în multe feluri, de la concentrarea sectorului minier de stat în regiunea Sud-Vest, până la diferențe date de ponderea diferită a economiei neoficiale în diverse regiuni.



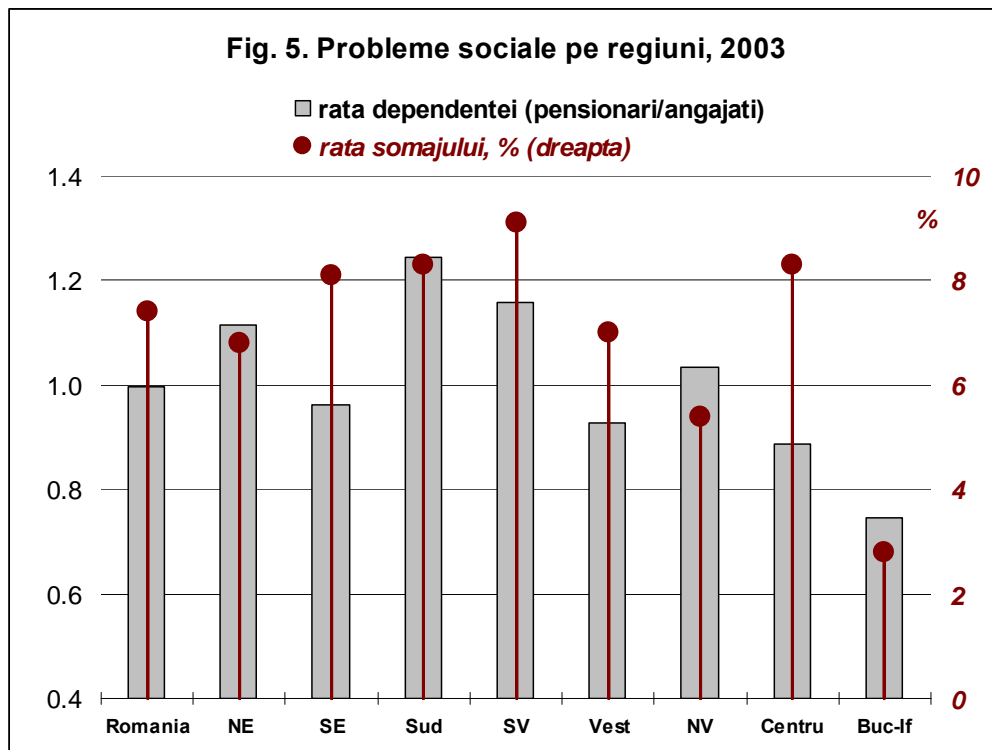
Transformările socio-economice din ultimii ani se reflectă și în demografia comparativă a regiunilor României. Trendul general este ușor negativ, ceea ce se știe, din cauza natalității în scădere și a emigrației. Ultimul factor are un efect încă incert: dacă majoritatea celor care au plecat la muncă în străinătate se vor întoarce, atunci influența va fi tranzitorie; dacă însă mulți dintre aceștia își vor face un rost acolo și vor emigra definitiv, atunci trendul istoric va marca o scădere bruscă în prima parte a acestei decade. Rămâne ca timpul să demonstreze care variantă e cea corectă. În tot cazul, e limpede că:

- Regiunile din Est și Nord sunt deocamdată mai afectate de plecările în străinătate, de aici emigrarea fiind mai intensă
- A existat o inversare a tendinței de urbanizare din ultimele decenii, prin plecarea unor orașeni către sate (probabil, cele de origine), în special în Estul și Nord-Estul țării, cu precădere în perioada 1994-2000 (Fig. 3). Aceasta a fost probabil o strategie de subzistență a foștilor muncitori din întreprinderile socialiste confrunțați cu restructurarea industrială masivă. Practic, lucrurile

arată ca și cum forțarea urbanizării în deceniile de socialism a dus la un mic recul în perioada care a urmat. Probabil acest recul s-a încheiat deja.

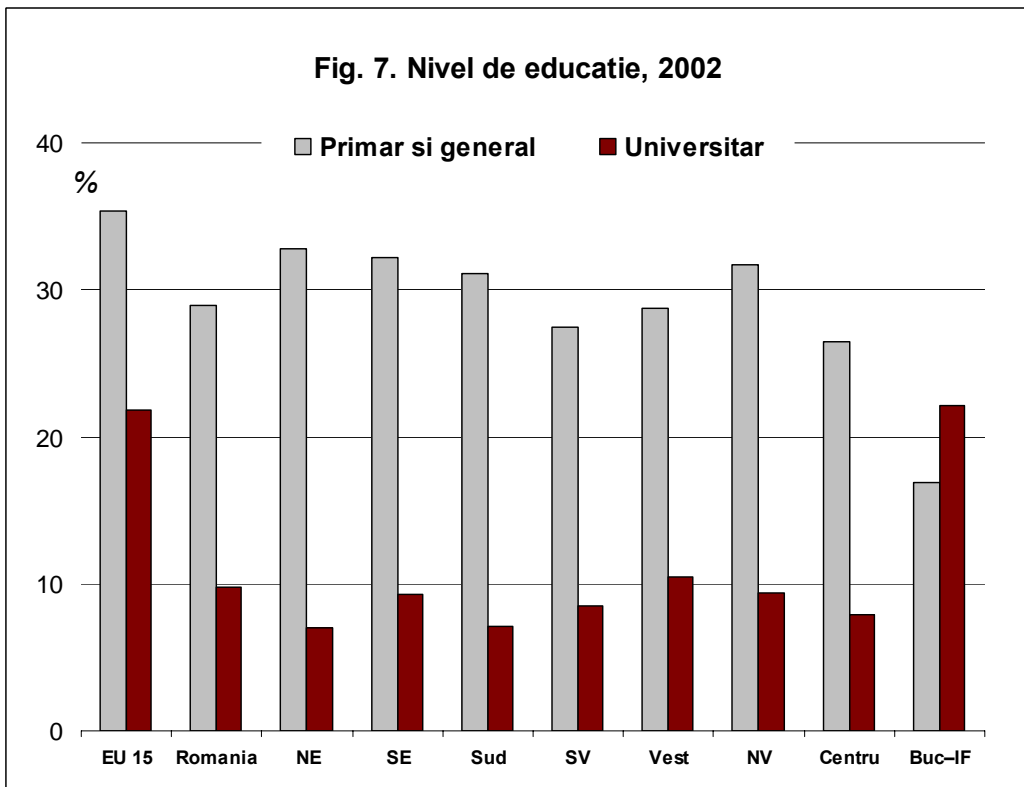
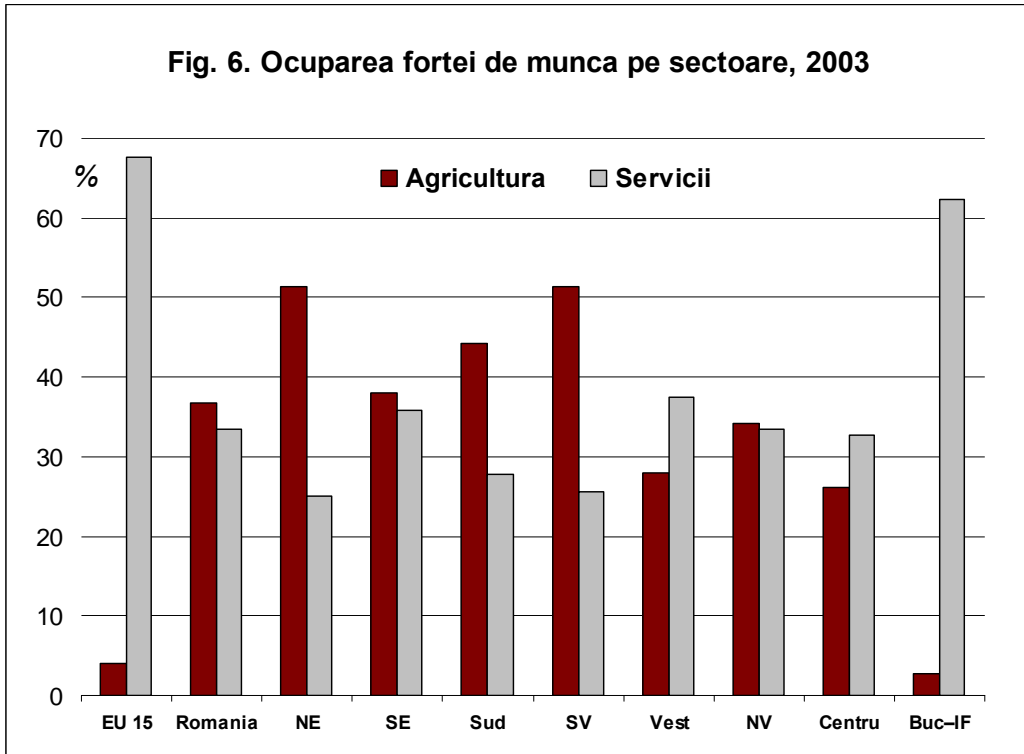


Îmbătrânirea populației este evidentă în special în regiunile Sud și Sud-Vest, unde aproape că atinge media europeană (Fig. 4). Având în vedere că tinerii care se nasc în aceste zone sunt atrași puternic de Regiunea 8 adiacentă (în special de București), este de așteptat o depopulare graduală a acestei părți de țară. Asta poate reprezenta o oportunitate economică: așa cum arată secțiunea *Politică Agricolă* a acestui raport, concentrarea terenurilor și activităților productive legate de agricultură este o necesitate, în special în Câmpia Română. Dar această schimbare de profil economic va fi însoțită de consecințe sociale greu de administrat.



După cum era de așteptat, îmbătrânirea diferențiată a regiunilor duce și la o discrepantă în ce privește rata dependenței sociale: din nou zonele din sud sunt pe primele locuri la număr de pensionari (de stat) raportat la cel de angajați (Fig. 5). Demografia și închiderea întreprinderilor neviabile și-au dat mâna pentru a produce acest efect, iar guvernele din ultimii ani au fost fericite să poată camufla prin pensionări anticipate și migrare spre rural sub-ocuparea forței de muncă necalificate din România: șomajul este mic pentru o țară în plină reformă economică (Fig. 5), dar aceste cifre ascund faptul că în zona rurală mulți oameni de vârstă activă sunt practic șomeri care își fac de lucru pe lângă casă și grădină.

Pe viitor lucrurile nu arată bine, pentru că structura forței de muncă (Fig. 6) și stocul de capital uman (Fig. 7) nu sunt propice unei dezvoltări susținute. Practic, din punctul de vedere al ocupării forței de muncă pe sectoare toată România ar trebui să semene cu Regiunea București-Ilfov pentru a reproduce structura economică din UE. În regiunile-problemă chiar asistența europeană poate rămâne fără efect, pentru că nu e limpede dacă există destule resurse de energie și competență pentru a o accesa cu folos.



# Republica Moldova

## DILEME LA CHIȘINĂU

### GUAM, Europa și noile tendințe în politica de securitate regională

Aderarea României la NATO și implicit, trasarea frontierei Alianței pe râul Prut nu a avut un impact imediat și vizibil în modificarea rolului Republicii Moldova în arena internațională și nici nu a schimbat în mod evident echilibrul de forțe stabilit în această regiune a Europei în ultimul deceniu. Faptul că forțele Alianței Atlanticului de Nord se află la o sută de kilometri vest de Chișinău nu a influențat până acum situația politică din interiorul Moldovei. Situația este în continuare complicată din cauza faptului că teritoriul din stânga Nistrului este practic ocupat de forțele armate ale Federației Ruse și de formațiunile paramilitare ale regimului separatist de la Tiraspol. Mai mult, această zonă conflictuală generează riscuri militare și delincvență organizată, estul Moldovei fiind de fapt o zonă *offshore* unde marea criminalitate regională este protejată de forțele anticonstituționale care își arogă conducerea provinciei. Această situație poate genera primejdii reale și afecta grav securitatea și stabilitatea atât în interiorul Republicii Moldova, cât și la nivel transnațional.

În cadrul *summit*-ului de la Istanbul din vara anului 2004, NATO și-a formulat destul de explicit strategia, ajustând-o în continuare la noile sale prerogative dar și la schimbări de ordin geopolitic. Covârșitor, aceste schimbări sunt generate în special de războiul contra terorismului internațional și au la bază compromisul între principalii aliați – aceștia la rândul lor exprimând viziuni diferite cu privire la natura și scopul final al intervențiilor militare din Iraq și Afganistan. În linii mari, Alianța a decis extinderea ariei de acțiune în conformitate cu prioritățile SUA., care rămân pilonul central și finanțatorul principal al organizației. Saltul geostrategic pe care l-a făcut NATO din spațiul euro-atlantic în Asia Mijlocie în conformitate cu noua arie de acțiune a Alianței, a plasat din nou Republica Moldova și sud-vestul fostei Uniuni Sovietice într-o zonă secundară de interes, fără un impact clar în regiune.

Recentele evoluții de ordin geostrategic și politico-militar axate pe securizarea bazinului Mării Negre dezvoltă o perspectivă atractivă pentru Moldova în efortul acesteia de a-și restabili integritatea teritorială și de a primi garanții durabile de dezvoltare în condiții de securitate și stabilitate. Noii membri NATO – România, Bulgaria, în cooperare cu Turcia – sunt capabili să joace un rol important, dacă nu decisiv, în constituirea noilor parteneriate în zona Mării Negre. Caracterul transnațional al noilor amenințări – traficul de armament; proliferarea materialelor și tehnologiilor nucleare și de distrugere în masă; crima organizată cu care se asociază și terorismul; traficul cu ființe umane; dar și diferite tipuri de contrabandă – va necesita în ansamblu o cooperare mai trainică și, mai important, o

**Primirea  
României în  
NATO n-a avut  
încă mare  
impact asupra  
Moldovei**

cooperare instituționalizată a statelor care se consideră amenințate de aceste primejdii.

Deocamdată suntem încă la începutul creării unui spațiu din care vor face parte țările care au ieșire la Marea Neagră și doar timpul va arăta care va fi rezultatul acestor eforturi de extindere a garanțiilor de securitate și cooperare în afara zonei tradiționale de responsabilitate a țărilor membre ale Alianței. Crearea acestui spațiu poate relansa vechile aranjamente regionale în spațiul post-sovietic și constitui o alternativă pentru asigurarea securității regionale comune. Întâlnirea la nivel înalt de la Chișinău din 22 aprilie, organizată în cadrul GUAM, a avut de fapt și semnificația deschiderii unei noi etape de transformare a acestei organizații într-un organism viabil și capabil să promoveze mai eficient interesele țărilor membre în raporturile lor (dificile) cu Rusia dar și în efortul de reintegrare în comunitatea țărilor europene și euro-atlantice.

### **GUAM: etapele afirmării**

Scurta perioadă de existență a GUAM-ului în calitate de organizație regională poate fi împărțită în două etape. Cea inițială s-a derulat cu opt-nouă ani în urmă, odată cu încercarea celor patru noi state independente, Georgia, Ucraina, Azerbaidjan și Moldova, de a-și coordona mai eficient eforturile pentru consolidarea independenței energetice și economice, a suveranității lor reale și a ținut dezvoltarea relațiilor bilaterale între aceste țări și întărirea raporturilor cu țările din spațiul euro-atlantic.

Această inițiativă a fost și o reacție la lipsa de eficiență și incapacitatea (cvasitotală) CSI-ului<sup>3</sup>, dominat de Federația Rusă, de a contribui la soluționarea celor mai grave probleme cu care se confruntau aceste state. Mă refer în primul rând la starea de incertitudine permanentă, generată de dependența unilaterală față de piețele din est dar și orientarea economică preponderentă spre Est, care se reflectau și se reflectă în schimburile comerciale și achizițiile de energie, la separatismul teritorial și prezența militară străină pe teritoriul acestor țări care păstrau starea de divizare teritorială și de incertitudine. Regimurile separatiste, care cu acordul tacit al Moscovei au creat zone criminale *offshore* (în special în Georgia și Moldova), au devenit cu timpul și sursa principală de riscuri militare și non-militare în sud-vestul spațiului post-sovietic. Aceste regimuri ridică și bariere suplimentare în încercarea de stabilizare a situației în țările respective.

Această primă etapă a GUAM-ului a fost profund marcată de un mod de abordare a relațiilor și problemelor internaționale specific foștilor lideri formați în epoca sovietică, de la Șevardnadze, Kucima, Aliiev-tatăl și până la Lucinschi. Reprezentanți de vază ai vechii nomenclaturi, acești lideri erau înclinați să promoveze o politică conservatoare și neclară, echidistantă între Est și Vest, balansând permanent între Moscova, Washington și Bruxelles. Această diplomatie contraproductivă a și păstrat aceste țări într-o stare de incertitudine totală, într-o zonă gri de insecuritate, conservând indiferența comunității națiunilor occidentale față de această regiune. Efectul acțiunii acestor factori, cumulat cu modul obraznic și cinic în care se încălcau cele mai elementare norme democratice și cu lipsa minimului exercițiu democratic privind alternanța puterii ca expresie a exercițiului democratic, a constituit premisa revoluțiilor portocalii. A doua consecință a liniei neclare a GUAM-ului a făcut ca majoritatea deciziilor la nivel de șefi de state și de guverne să fi ramas pe hârtie iar GUAM-ul să se transforme într-o replică fidelă a CSI.

<sup>3</sup> Comunitatea Statelor Independente.

**GU(U)AM a reprezentat o formă prin care elitele post-sovietice au amânat decizii tranșante**

Începând cu 2003 situația s-a schimbat radical în majoritatea țărilor care au constituit GUAM-ul, ele declarându-și fără echivoc orientarea pro-europeană și ajustând acestei orientări prioritățile politicii externe privind întărirea relațiilor cu UE și NATO. După 2003 s-au produs și evoluții spectaculoase pe plan geopolitic. Noua frontieră a Alianței Atlanticului de Nord s-a stabilit de-a lungul graniței de vest a fostei Uniuni Sovietice, iar Rusia împarte cu NATO graniță comună în zona Mării Baltice. Rusia a declarat așa numita „vecinătate imediată” drept un spațiu al intereselor sale speciale. Un alt element important este faptul că Statele Unite și-au manifestat mai pregnant intențiile de a stabili situația în zona Mării Negre și în bazinul Mării Caspice pentru a-și consolida prezența și a crea instrumente necesare în războiul contra terorismului internațional. Un alt scop strategic, nu mai puțin important în extinderea ariei de interes a americanilor în bazinul acestor două mări, constă în asigurarea accesului la rezervele importante de hidrocarburi de aici și securizarea coridoarelor de transport a lor spre piețe. Interesul UE pentru această structură subregională reiese din strategia „Europei lărgite” și a eforturilor de securizare a noilor frontiere din Est ale Uniunii Europene.

Evoluțiile democratice interne în Moldova, Ucraina și Georgia, schimbările geopolitice recente în diferite regiuni ale vechiului continent au generat în mod obiectiv și necesitatea unei lucrări mai strinse între țările fondatoare ale GUAM-ului. De fapt, relansarea acestui proiect regional s-a produs și în urma noii apropieri a țărilor respective în baza constiințării coincidentei intereselor strategice de lungă durată, precum și a pericolelor comune la adresa suveranității și independenței țărilor membre. Aceste lucruri pe ansamblu au și dus la începutul celei de a doua etape în existența organizației.

Scopurile majore ale GUAM la această etapă a funcționării au fost formulate în cadrul întâlnirii la nivel înalt de la Chișinău. Iar țărilor membre li se ofera șansa reală de a-și consolida independența și suveranitatea prin contracararea separatismului teritorial, crearea unor zone economice de liber schimb, asigurarea unui grad mai înalt de securitate energetică, desprinderea efectivă din sfera de influență a Federației Ruse. Fiecare țară luată separat din cadrul GUAM nu are un potențial geopolitic pentru a-și apăra și promova efectiv interesele, iar asigurarea securității naționale în noile împrejurări e dificilă sau chiar imposibilă fără asistența comunității internaționale și a noilor parteneri strategici. Doar în cadrul unor alianțe, asigurându-și sprijinul marilor parteneri strategici, șansele de rezolvare a acestor probleme devin mult mai mari.

### **Formatul GUAM: posibile modificări și reacții**

Posibilele modificări ale actualului format al GUAM-ului depind în mare măsură de dimensiunea sa geopolitică care va condiționa și configurația finală a organizației. Începând cu regiunea Caucazului de Sud, cu excepția Armeniei, și până la Moldova, avem o asociere benevolă de țări care formal mai rămân membre ale CSI, dar care încearcă în mod evident să promoveze o politică externă, economică, de securitate independentă și în cooperare cu instituțiile și organizațiile internaționale multilaterale în care tind să se integreze în viitorul apropiat. Retragerea Uzbekistanului din cadrul organizației era previzibilă<sup>4</sup>, motivul principal fiind incompatibilitatea politicii promovate de presedintele Karimov cu normele și principiile democratice și europene care, fără îndoială, vor sta la baza activității GUAM.

<sup>4</sup> Inițial GU(U)AM cuprindea și această țară.

Un rol tot mai vizibil și pregnant în această regiune a Europei îl joacă România. Odata cu alegerea domnului Băsescu în funcția de președinte țara vecină promovează o politică externă clar articulată și adecvată rolului și ponderii României în Europa modernă. Anunțând stabilizarea situației în zona Marii Negre drept una din prioritățile politicii externe și de securitate, în primul rând prin combaterea separatismului teritorial și prin reglementarea conflictelor înghețate, Bucureștiul inevitabil devine unul din principalii parteneri strategici al țărilor membre ale GUAM-ului.

Componenta și viitorul GUAM va depinde în special de capacitatea țărilor membre de a-și asuma pe deplin responsabilitatea pentru securitate și stabilitate în zona lor, de a se mobiliza pentru a rezolva prin eforturi comune problemele cu care se confruntă, de a da dovada de solidaritate și eficiență în promovarea propriilor interese în raporturile cu marile puteri prezente în acest spațiu post-sovietic.

Nu este un mare secret faptul că din 1996-97 încoace SUA a contribuit la apariția GUAM și a sprijinit această inițiativă, acordându-i asistență politică și organizatorică. Este firesc ca toți membrii GUAM consideră SUA drept partener strategic prioritar în rezolvarea problemelor care se referă la consolidarea democrației și independenței reale a lor. Dar și în restabilirea integrității teritoriale a Moldovei, Georgiei și Azerbaidjanului. Pentru moment parteneriatul țărilor GUAM cu Statele Unite se întemeiază pe coincidența intereselor de lungă durată - consolidarea democratică și securizarea spațiului din Europa de Est și Sud-Est. Treptat însă și Uniunea Europeană începe să promoveze o politică externă, de apărare și securitate mai clar formulată; ceea ce îi lipsește UE sânt pârghiile și mecanismele de implementare a propriilor decizii. Un alt partener de ponderea și importanța S.U.A în plan global care să sprijine cu consecvență Moldova și să contracareze tendințele neo-imperiale ale Rusiei nu există.

Un alt factor, care potențial poate exercita influență asupra formatului și chiar a eficienței funcționării GUAM este Federația Rusă. Fosta metropolă reacționează negativ la orice inițiativă care vine din partea fostelor „republici surori” și care nu este în prealabil vizată de Kremlin. Această reacție devine cu totul irațională și bolnavicioasă când noile state independente în mod real i-si consolideaza eforturile pentru a-si proteja interesele naționale lezate în mod evident de Rusia.

Este vorba de sindromul post-imperial, o maladie aflată într-un stadiu avansat în spațiul euro-asiatic, fara prea multe șanse de vindecare în viitorul apropiat. Marea majoritate a politicienilor, comentatorilor și observatorilor politici ruși percep acest efort de revigorare a GUAM-ului prin prisma extinderii zonei de influență a Occidentului, îndreptate după părerea lor contra intereselor Federației Ruse în așa numita „vecinatate imediată”, ceea ce denotă și un complex de inferioritate și mari suspiciuni la adresa occidentalilor. Oricum, Rusia din 2001 încoace a devenit un partener important al Statelor Unite în lupta contra terorismului internațional, iar formal mai ramâne o supraputere nucleară de care în mare măsură depinde neproliferarea armelor de distrugere în masă și ale componentelor acestora. Este firesc ca în această situație diplomația SUA să țină cont de starea de spirit care determina luări de atitudine ale liderilor de la Kremlin. Astfel ca americanii sânt foarte precauți și promovează o politică destul de atentă în ceea ce privește asistența și sprijinul acordat statelor din noua vecinatate a NATO și UE.

Ultimul val de extindere al NATO a provocat o reacție destul de energică din partea Rusiei care încearcă să se distanțeze de Occident prin crearea unui cordon din fostele republici unionale. Aceste republici Rusia le percepe mai

**Sindromul  
post-imperial  
e încă prezent  
în spațiul euro-  
asiatic**

curând ca pe niște elemente docile în jocul geopolitic de anvergura care se va solda cu constituirea noii ordini în spațiul euro-asiatic. Recentele evenimente din Ucraina au demonstrat că această țară este o piesă importantă în dinamica geopolitică actuală. Fără Ucraina, Rusia nu se va restabili niciodată ca mare imperiu, idee care zace în naționalismul ruși ajunși la putere. Dar nici marea Europă la rândul ei nu se va stabiliza fără Ucraina. Odata cu venirea la putere a forțelor pro-occidentale, vecinul Moldovei din Est se mișcă mai activ spre integrarea în spațiul euro-atlantic, iar soarta Moldovei poate fi decisă în contextul acestor procese. Ucraina și-a exprimat formal intenția de aderare la NATO și UE, iar această nu înseamnă altceva decât o schimbare spectaculoasă a situației geopolitice în zona care poate fi considerată Noua Europă Centrală.

### **GUAM organizație vecina cu NATO și UE**

Aderarea României la Uniunea Europeană în 2007, în linii mari, va fi benefică pentru Republica Moldova, deoarece din acest moment ea va deveni vecina nemijlocită a acestei organizații influente din punct de vedere politic și economic. Iar acest lucru va favoriza inevitabil dialogul, contactele economice și politice bilaterale, schimburile comerciale. Pentru moment Moldova este amplasată în vecinătatea imediată a Europei în curs de extindere doar în conformitate cu noua strategie a UE în dezvoltarea relațiilor cu vecinii din Est. Prin realizarea Planului de Acțiuni Moldovei i se oferă șanse reale de a avansa spre o nouă etapă de parteneriat cu Uniunea Europeană.

Pe de altă parte, amplasarea frontierei UE de-a lungul Prutului nu va avea consecințe pozitive pentru Republica Moldova. România de un an de zile este membru al NATO și faptul că frontiera spațiului euro-atlantic se află la 100 km de Chișinău nu are pentru moment nici o influență vizibilă asupra rezolvării unor probleme majore, în primul rând pe cele ce se referă la combaterea separatismului teritorial, contracarării riscurilor și amenințărilor generate de această „gaură neagră” din estul Moldovei. Normalizarea relațiilor cu România, sprijinul necondiționat acordat Moldovei în efortul de aderare la UE, participarea tot mai categorică a Bucureștiului în rezolvarea diferendului transnistrean crează concomitent și premisele implicării mai active a UE și NATO în acordarea asistenței de care are nevoie Chișinăul.

Însă pentru moment Moldova nu și-a formulat destul de explicit perspectivele dezvoltării relațiilor cu NATO. Trecerea de la formatul actual al Programului Parteneriatul pentru Pace, de altfel în mod evident depășit de timp, la un plan individual de colaborare cu NATO, ar constitui un pas firesc al diplomației noastre în actualele împrejurări geopolitice și în contextul strategiei integrării europene a țării. Clasa politică moldovenească mai rămâne ostatică unor stereotipuri învechite, se lasă ispășită de soluții și luări de atitudine simpliste și irelevante cum ar fi neutralitatea permanentă a Republicii consfințită de legea supremă.

Nu poate fi exclusă nici perspectiva aderării Ucrainei, țara vecină a României și a Moldovei în regim de urgență la NATO. Odată cu venirea la putere a președintelui Iușcenko și a echipei acestuia, s-au făcut auzite mai multe voci referitoare la o cale deosebită, mai specială, de aderare a Ucrainei la Alianță. S-ar putea ca procesul să fie mai rapid decât ne așteptăm pe simplul motiv că a fi membru al Alianței Atlanticului de Nord este mai curând rezultatul unei decizii politice, fără a fi pre-condiționat într-un mod atât de dur cum este procesul de aderare la UE. Important este ca vectorul de dezvoltare în continuare al Ucrainei în plan internațional, pe parcursul cel puțin a mandatului lui Iușcenko, să fie unul stabil și să-și păstreze orientarea preponderentă spre Vest. Această va permite ca

Moldova și Ucraina să fie tratate în bloc, ca țări membre ale GUAM. Pe de alta parte, Moldova ar trebui să-și pastreze calea individuală de aprofundare a raporturilor cu Europa cel puțin pentru a evita consecințele negative ale gafelor posibile comise de parteneri.

Mecanismul principal de care dispune Moldova pentru a-și dezvolta raporturile reciproc avantajoase cu Alianța Atlanticului de Nord rămâne pentru moment Programul „Parteneriatul pentru Pace” din care Moldova face parte începând cu 1994. O cale de aprofundare a relațiilor cu NATO în domeniul asigurării securității și apărării constituie semnarea unui Plan Individual de Parteneriat cu Moldova. Acest Plan fara îndoiala trebuie să cuprindă și un capitol aparte referitor la soluționarea diferendului transnistrean și la asistența acordată de țările spațiului Euroatlantic în normalizarea situației în zona așa numitor „conflicte înghețate” din perimetrul Sud-estul Europei și Caucazul de Sud. NATO rămâne în acest spațiu unica organizație militar-politică care dispune de infrastructura de gestionare și coordonare a activităților țărilor-membre, de flexibilitatea și experiența respectiva, precum și de capacitatea de luptă capabile în ansamblu să asigure securitatea într-o regiune a lumii care mai rămâne în schimbare.

Există însă după cum spuneam o barieră formală în calea spre relații mai strinse cu NATO, anume stipularea în Constituția noastră a statutului de țară neutră. Ținând cont de noua orientare pro-europeană, de perspectivele extinderii relațiilor de parteneriat cu NATO, atunci când nu se exclude ca în viitorul apropiat Ucraina să fie invitată să înceapă un dialog activ de aderare iar Georgia merge pe aceeași linie, neutralitatea declarată de Moldova este un anacronism. Acest principiu al neutralității s-a acreditat în gândirea politica autohtonă pe la începutul anilor '90, fiind oficializat după venirea Partidului Democrat Agrar la putere în 1994. Acel partid și coaliția de guvernare alcătuită de formațiunea politica respectiva nu au fost capabile să realizeze ce se întâmpla atunci în acest spațiu și se orienta aproape în exclusivitate spre integrarea în CSI. În realitate noi singuri ne-am inventat această neutralitate care a oferit clasei politice post-sovietice posibilitatea de a se eschiva de la datorie, de a aborda într-un mod simplist problemele asigurării securității militare a țării.

Iar dacă acest statut de neutralitate a unor state în perioada războiului rece a fost rezultatul unui compromis între marile puteri cu interese mai vaste în zona respectiva, după prăbușirea vechii ordini acest statut nu mai este relevant, iar în cazul noilor state e chiar riscant, plasându-le într-o zonă gri de indiferență. Această neutralitate unilateral declarată de RM a jucat și un rol pozitiv într-o anumită perioadă în istoria tânărului stat moldav și anume oferind un prilej și o explicație în cazul neaderării la structurile de securitate și apărare colectivă în cadrul CSI, care au fost și sunt folosite de ruși în jocurile lor geopolitice și pentru a controla zona lor de influență.

Or, atâta timp cât Moldova nu-și revizuieste atitudinea față de acest principiu de neutralitate ea va rămâne între vest și est. Aderarea la NATO se poate produce cu condiția apropierea de UE și odată cu conștientizarea de către clasa politica din Moldova a simplului adevăr că NATO este doar o structură care asigură securitatea și apărarea țărilor din familia UE plus Canada și SUA, nici mai mult nici mai puțin. Pe de o alta parte, NATO propagă mai curând o politică a ușilor întredeschise invitând noile țări aspirante la un dialog mai activ și mai eficient.

### **GUAM și enclavele separatiste**

Toate țările membre ale regionalei GUAM cu excepția Ucrainei se confruntă cu problema existenței unor enclave separatiste. Republica Moldova este prima țară

**Neutralitatea  
Moldovei între  
Est și Vest este  
un anacronism**

din cadrul acestei structuri internaționale care, prin cele 7 principii (sau pași) enunțate de președintele Ucrainei în cadrul summitului de la Chișinău, a primit o primă ofertă de la colegii din interiorul GUAM-ului privind soluționarea diferendului transnistrean. Din păcate lansând această inițiativă președintele ucrainean a pășit cu stângul. De fapt, nici nu era vorba despre un plan, iar aceste șapte principii constituiau niste elemente separate a unui posibil plan de acțiuni având drept scop final dezlegarea nodului transnistrean. A devenit clar că noua administrație de la Kiev nu are un concept clar formulat care ar reieși din natura conflictului propriu zis. Un pic mai târziu comentatorii din Moldova și de peste hotare și-au dat seama că de fapt incidentul care s-a produs în cadrul summitului GUAM de la Chișinău a fost doar o încercare a unei grupări influente din preajma președintelui ucrainean de a deturna acest proces în interesul îngust de grup cointerestat în pastrarea actualei situații de incertitudine la hotarele dintre Moldova și Ucraina.

**Kievul nu are un concept clar pentru Transnistria**

Pe de o altă parte Ucraina încearcă să se afirme ca lider incontestabil al GUAM-ului atribuindu-și dreptul de a propune planuri de soluționare a unui conflict intern din Moldova care afectează și securitatea la frontiera de vest al acestei țări. Însă acțiunile unilaterale ale părții ucrainene, care nici nu au găsit de cuviință să informeze autoritățile de la Chișinău despre elementele principale ale acestor „inițiatives”, au lasat o impresie neplăcută și mai ales că până nu demult Ucraina, în calitate sa de unul din mediatori ai formatului pentagonal al negocierilor, a jucat un rol mai mult decât modest, solidarizându-se mai curând cu Rusia și fără a face mari eforturi pentru a ajuta Moldova în rezolvarea acestei probleme spinoase.

O concluzie generală ar fi că Moldova trebuie să vină cât mai urgent cu un plan concret de soluționare a diferendului transnistrean, cu o strategie coerentă, în care să fie expuse nu doar principii generale dar și resursele, instrumentele care urmează a fi mobilizate, acțiunile concrete realizate sub supravegherea unui centru de coordonare a politicilor statului în eforturile de restabilire a integrității teritoriale și politice a statului. Desigur, Moldova are nevoie și de un parteneriat geostrategic pe măsură să neutralizeze interferențele negative ale Rusiei în regiunea controlată de separatiști.

Trebuie, mai întâi de toate, create condițiile soluționării diferendului transnistrean. În primul rând, închiderea frontierei între Ucraina și Moldova pe porțiunea transnistreană. Doi, retragerea necondiționată a forțelor militare ruse urmata de schimbarea formatului forțelor de menținere a păcii din zona de securitate. Trei, adoptarea noului format al negocierilor care ar înlocui actualul, cel pentagonal, care s-a dovedit contraproductiv și a contribuit doar la înghețarea conflictului.

În acest context este semnificativ și declarația recentă a ambasadorului William Hill, șeful misiunii permanente a OSCE la Chișinău, precum că separatiștii transnistreni alimentează economic anumite elite din regiune. De fapt este un fenomen care nu are nevoie de noi dovezi și a devenit evident mai mulți ani în urmă. Președintele Voronin s-a referit în repetate rânduri la încercările liderilor de la Tiraspol de a-și asigura contra plată condiții prielnice afacerilor în această zonă a economiei de contrabandă. Ei au nevoie de susținerea anumitor cercuri influente pentru a păstra situația actuală la frontiera moldo-ucraineană, sursa principală a veniturilor acestor indivizi și a finanțării structurilor militare anticonstituționale. Fapt demonstrat și de înverșunarea manifestată de anumite cercuri politice din Federația Rusă și din Ucraina care se opun soluționării problemei în baza condițiilor înaintate de Moldova. Pentru păstrarea acestei zone

negre *off-shore* sînt cointeresate și grupările crimei organizate, care au nevoie de astfel de zone pentru spălarea banilor, pentru trafic de proporții și contrabandă.

## Republica Moldova în perspectiva aderării la UE

Cunoscutul analist Vlad Socor a declarat recent că integrarea în UE este o perspectivă îndepărtată, căci Moldova e deocamdată o țară neatractivă, fapt de care se fac responsabile fostele guvernări. Este evident că trebuie făcuți pași concreți pe calea integrării europene și schimbări radicale trebuie să se producă în societatea moldovenească pentru ca tînara țara să devină „atractivă” pentru comunitatea europeană. Pe de o altă parte, însa, organizația GUAM ar putea deveni un nou „Grup de la Vișegrad” în noile împrejurări geopolitice și care ar deplasa țările membre în corpore către spațiul euro-atlantic.

Pentru moment este mai simplu de definit ce nu ar trebui să întreprindă Republica Moldova pentru a nu-și complica și mai tare situația. În primul rînd, exista riscul ca politicienii să continue să perceapă procesul de apropiere de UE drept unul pur diplomatic sau care se refera în exclusivitate la domeniul politicii externe al statului. În al doilea rînd, mai există primejdia unor abordări pur birocratice, directive, a politizării excesive a procesului de implementare a planurilor de acțiuni menite să creeze premisele europenizării Moldovei. Pe de o altă parte, se exagerează capacitatea implementării planului de acțiuni agreat cu UE al Republicii Moldova, ceea ce de fapt denota atitudini superficiale față de complexitatea proceselor inițiate de comun acord cu Bruxelles.

Problema majoră ține de crearea premizelor în interiorul Moldovei pentru apropierea de standardele, normele și principiile care stau la baza funcționării unei societăți moderne, care prin definiție este o societate liberă, democratică, de tip european și occidental. De fapt este vorba de finalizarea în termeni istorici record a perioadei de tranziție și crearea premizelor modernizării pe mai departe a statului moldav în conformitate cu standardele de la Copenhaga. Pentru astfel de sarcini pretențioase este nevoie de o strategie foarte clară, coerentă, și de evidențierea unor elemente cheie în domeniul economic, social, politic, în funcționarea efectivă a statului de drept și a presei libere. Reformarea și eficientizarea activității economice fără îndoială este veriga cheie, iar acest proces e de neconceput fără atragerea masivă a investițiilor de capital privat. Or, pentru moment Moldova nu a devenit cu mult mai atractivă pentru acest capital, iar Uniunea Europeană oferă doar instrumente financiare la nivel de asistență și nu de investiții.

Democrația în Moldova este mai curînd una electorală, plebiscitară, și care trebuie urgent să devină una într-adevăr funcțională dacă este să avem vreo șansă cu Europa. Societatea moldavă se afla la etapa inițială a creării unui stat de drept, care presupune supremația legii, o justiție independentă, o mass-media necontrolată de stat, liberă și responsabilă. Sunt foarte multe elemente ale acestui proces de revenire la normalitate care necesită un efort considerabil al societății în ansamblu, în baza unei strategii coerente, mai puțin dirijate și mai mult axată pe scopuri clare și realizabile. Pentru moment nu se observă mobilizarea extraordinară pe această direcție, iar tonul exagerat de optimist al demnitarilor și persoanelor oficiale nu inspiră prea multă încredere. Republica Moldova, împreună cu alte state membre ale GUAM, trebuie să-și concentreze toate eforturile pentru a transforma acest cerc vicios al problemelor nerezolvate și al incertitudinilor care constituie bariere în calea spre normalitate, într-un cerc virtuos care îi va permite să revină în familia popoarelor europene civilizate.

**Apropierea de UE riscă să fie privită ca o chestiune strict de politică externă, nu ca un efort de reformă profundă a statului**

## AUTORI SI COLABORATORI

Acest raport a fost editat de următorii experți și colaboratori ai Societății Academice din România (SAR):

**Alina Mungiu Pippidi**, Președinte executiv SAR, în prezent *visiting professor* la Stanford University  
(secțiunea Politică Externă)

**Sorin Ioniță**, director cercetare SAR  
(secțiunile Politică Fiscală; Dezvoltare Regională)

**Lucian Luca**, expert politici agricole  
(secțiunea Politici Agricole)

**Nicolae Chirtoacă**, director Institutul European pentru Studii Politice, Chișinău

Au mai contribuit: Sorana Pârvulescu, Răzvan Stan, Laura Simionescu

*Publicație finanțată în cadrul Fondului Europa  
Coordonator: Laura Simionescu  
2005*

*Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială  
a Uniunii Europene*

Romanian Academic Society (SAR)  
15 Petöfi Sándor  
Bucharest 1, Romania  
++4021-2221868  
[office@sar.org.ro](mailto:office@sar.org.ro)  
[www.sar.org.ro](http://www.sar.org.ro)