

Proiectul PNUD Early Warning System ROM/99/006

Executat de

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

NOTĂ

Punctele de vedere exprimate în această publicație reflectă exclusiv opiniile experților implicați în proiect și nu reprezintă neapărat vederile sau poziția oficială a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Termenii folosiți și modul de prezentare a materialului nu implică în nici un fel expresia oricărei opinii din partea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare sau a Secretariatului Națiunilor Unite privind statutul oricărui stat, teritoriu, oraș sau regiune, sau delimitarea frontierelor sau a granițelor. Menționarea unor nume de firme sau de produse comerciale nu implică susținerea acestora de către Națiunile Unite.

RAPORT DE PREVENIRE A CRIZELOR

ROMÂNIA
Numărul 7 / 2002

PROGRAMUL NAȚIUNILOR UNITE PENTRU DEZVOLTARE

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA

RAPORT DE PREVENIRE A CRIZELOR
PNUD – SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

SUMAR

EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI	3
SUMAR	4
ECONOMIE	5
Analiza proiectului de buget pentru 2003	5
SOCIAL	13
Politicile anti-sărăcie. Ce pierdem – ce câștigăm	13
POLITIC	23
Libertatea de asociere – în pericol?	23
REGIONAL.....	26
Lăsați deoparte? „Extinderea obișnuită” nu pare să cuprindă și Balcanii. Amânare sau uitare?	26
Republica Moldova: Un singur stat - sau nici un stat?	33
LISTA DE FIGURI	41

EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

	Trim. I 2001	Trim. II 2001	Trim. III 2001	Trim. IV 2001	Ian - 2002	Feb - 2002	Mar - 2002	Apr - 2002	Mai - 2002	Iunie - 2002	Iulie - 2002	August - 2002	Sep- 2002	Oct- 2002	Ten- dința
Creșterea PIB (analizată trimestrial), %	4,8	5,1	5,1	5,4			3,1			5,7					↗
Devalorizarea leului, medie lunară, %	2,1	1,9	1,5	1,2	1,9	1,3	0,9	1,7	0,2	-0,16	-1,7	0,7	-0,1	1,4	↘
Inflația, medie lunară, %	2,7	2	1,8	2,4	2,3	1,2	0,4	2	1,9	1,2	0,6	0,8	0,6	1,6	↘
Rata dobânzii (BUBOR, o săptămână) %	3,4	3,2	2,6	2,6	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	2,14	2,0		1,7	1,7	↘
Producția industrială, % evoluție	6,8	-0,3	-0,6	-3,0	4,6	3,8	5,6	1,7	2,0	1,1			3,2		↗
Deficitul comercial, medie lunară FOB/CIF (milioane USD)	274	408	205	504	257	239	263	340	344	347	430		348		↗
Rata șomajului, %	10,7	9,3	8,1	8,1	12,4	13,2	13	11,1	10,2	9,6	9				↘
Salariul mediu net, USD	99,2	96,3	92,9	96,4	114,1	106,3	111	118,5	114	121,0	122				↗
Pensionari / angajați	0,97	0,97	0,98	1			1,01			1,011					↗
Încrederea în guvern, % (Actualul guvern este capabil să îmbunătățească situația)	57	46	48**	42	45		38				32				↘
Pesimism, % (Țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	54	52	44**	48	51		57				62				↗
Bunăstarea subiectivă, % (Trăiesc mai bine decât anul trecut)	18	19	19**	22	11		12				11				-

* *previziune;*

** *exclusiv pentru populația urbană*

S U M A R

Secțiunea **Economic** a acestei ediții analizează proiectul de buget pentru 2003 înaintat de guvern către legislativ. Articolul lansează unele avertismente privind situația colectării taxelor și necesitatea de a crește capacitatea administrativă de absorbție a fondurilor europene.

Guvernul a lansat cu puțină vreme în urmă Planul Național Anti-sărăcie. Secțiunea **Social** apreciază că, deși este o inițiativă binevenită într-o țară în care indicatorii sociali sunt îngrijorători, planul are probleme legate de diferența între scopuri și mijloacele prevăzute. Același articol analizează două dintre politicile prevăzute de Plan: venitul minim garantat și creșterea salariului minim. În vreme ce prima este amenințată de incapacitatea administrativă locală, cea de-a doua este nerealistă și va avea parte de o aplicare selectivă.

Nou adoptata lege a partidelor politice plasează România printre țările cu cele mai restrictive condiții de intrare în viața politică. Legea care dorește să elimine minusculele partide-parazit din viața politică nu își atinge scopul și, în plus, prezintă deficiențe, atât politice cât și juridice, apreciază secțiunea **Politic**. Președintele ar trebui să țină cont de semnalele venite dinspre societatea civilă și să retrimită legea în Parlament.

Ultima secțiune, **Regional**, ia în discuție eforturile României și Bulgariei de aderare la UE. Articolul observă că deși mult rămase în urmă, cele două țări nu au primit cuvenita recunoaștere a eforturilor făcute pentru rezolvarea pașnică a problemelor etnice. O mai mare atenție din partea Occidentului acordată acestor două țări, ar însemna mai multă stabilitate pentru toată regiunea. Al doilea articol din această secțiune se ocupă de problema federalizării Republicii Moldova, prin recenta propunere de rezolvare a conflictului vechi deja de un deceniu. Concluziile nu sunt foarte optimiste.

ECONOMIE

ANALIZA PROIECTULUI DE BUGET PENTRU 2003

Daniel Dăianu

Bugetul public consolidat (cuprinzând bugetul de stat și celelalte fonduri) poate fi analizat pe două coordonate. Una, după modul în care politica bugetară sprijină principalele ținte ale politicii economice; și a doua, prin examinarea în sine a bugetului, a echilibrului dintre venituri și cheltuieli, a structurii acestora și a managementului datoriei publice.

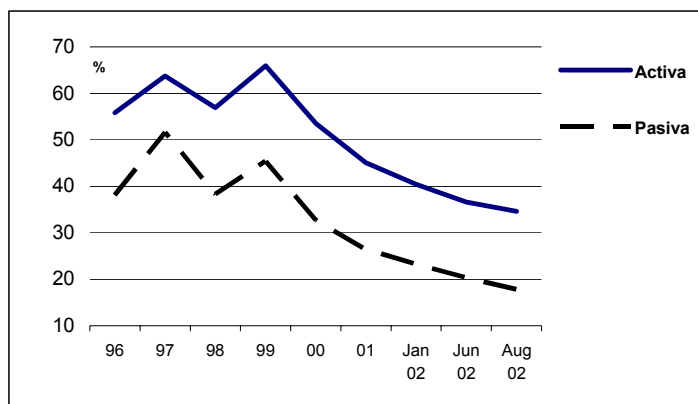
AVERTISMENT

POLITICA BUGETARĂ ÎN ANSAMBLUL POLITICII ECONOMICE

Principalele ținte ale politicii economice în 2003 rămân dezinflația și susținerea relansării economice (creșterea economică). Un alt obiectiv strategic al Guvernului ar trebui să fie modul în care bugetul public este un factor de susținere a candidaturii la UE. Iar pe fundalul mediului internațional tot mai complex, o țintă nouă ar trebui să ia în considerare amenințările noi, neconvenționale.

Dezinflația: reducerea programată a deficitului bugetar (de la 3% în 2002 la 2.66% în 2003) indică intenția de a menține presiunea pentru scăderea dobânzilor și întărirea credibilității de ansamblu a politicii economice, care se presupune că ar ajuta la scăderea inflației. Reducerea creditului guvernamental ar relaxa piața creditului și ar favoriza reducerea datoriilor/arieratelor companiilor excesiv îndatorate. Inflația s-a redus remarcabil pe parcursul lui 2002 (rata cumulată a inflației în perioada

Fig. 1. Rata dobânzilor pentru clienții nebankari, %



Sursa: BNR

Dacă arieratele nu se reduc, dezinflația rapidă își va arăta reversul la un moment dat.

ianuarie-septembrie este de aprox. 11,5%), și sunt destule șanse ca ea să atingă un nivel sub 17% la sfârșitul acestui an, decembrie/decembrie. Un astfel de rezultat ar reprezenta o îmbunătățire dramatică față de 2001, când inflația a fost de 30,3%. Rămâne însă o mare problemă: evoluția arieratelor. Datele sunt contradictorii în această privință, însă, dacă arieratele nu se

Fig. 2: Structura bugetului (2002, 2003)

Bugetul Public Consolidat	2001	2002	2003 (proiectul de buget)
Total venituri (%din PIB)	32,7	30,5	30,0
- venituri fiscale	30,5	28,8	27,9
Taxe directe	18,7	17,5	16,7
- taxe pe profit	2,3	2,2	2,1
-taxa pe venit	3,4	3,0	3,2
-Contribuții la asigurările sociale	11,9	11,6	10,4
Taxe indirecte	11,9	11,2	11,2
-TVA	6,5	6,2	6,6
-taxe vamale	0,8	0,6	0,4
-accize	2,6	2,5	2,4
-alte taxe	1,9	1,8	2,0
-venituri nefiscale	2,1	2,2	1,7
Total cheltuieli (% PIB)	33,4	32,6	
-salarii	5,0	4,9	
-bunuri și servicii	6,8	6,7	
- dobânzi la datoria publică	3,3	2,9	
- subvenții și transferuri transfers	14,8	14,3	
- formarea capitalului	3,4	3,6	
Deficit bugetar	3,5	3	2,6

Sursa: INSSE

reduc în termeni reali, dezinflația rapidă își va arăta reversul la un moment dat; arieratele mari ale companiilor de stat, care constituie deficit quasi-fiscal, vor împovăra bugetul public și vor submina creșterea economică. Arieratele mari vor crea de asemenea presiuni inflaționiste. Acest aspect a fost subliniat de mai multe analize EWR (inclusiv raportul precedent) și merită reamintit. Politica bugetară poate face față acestei provocări întărind constrângerile pentru firmele care nu își plătesc datoriile; în această privință, situația financiară a utilităților publice trebuie monitorizată atent.

Oriunde în lume **CREȘTEREA ECONOMICĂ** este susținută de inflația scăzută, de un mediu de afaceri mai prietenos, de formarea sporită a capitalului (prin investiții), etc. Propunerea de buget pe 2003 se bazează pe o inflație mai mică, de circa 14%. Scăderea accentuată a ratele dobânzilor a fost o mină de aur pentru multe firme, în special pentru cele puternic îndatorate. Dar acest impact pozitiv este resimțit mai puternic în măsura în care dobânzile

reale scad la rândul lor, fapt care rămâne un preocupare acută în economia românească (vezi Fig. 1). O evoluție binevenită este reducerea substanțială a contribuțiilor la asigurările sociale (cu 5% din fondul de salarii în 2003, după o reducere de 3% în acest an) care va ușura povara fiscală pentru multe firme și va stimula crearea de locuri de muncă. Propunerea de buget prevede o ușoară creștere a formării capitalului în sectorul public – de la 3,4% anul acesta la 3,6% în 2003; acest fapt trebuie privit în legătură cu creșterea considerabilă a creditului neguvernamental în 2002 (cu peste 20% în termeni reali, între ianuarie și septembrie a.c.), care se suprapune unei înclinații crescânde – deși într-un ritm încet - de a economisi și a investi. Dacă Ministerul de Finanțe va reuși să îmbunătățească colectarea taxelor, prin eliminarea favorurilor de care se bucură unele firme, aceasta va îmbunătăți mediul de afaceri și va întări astfel funcționarea componentelor sănătoase ale economiei. Deficitul bugetar mai scăzut va contribui de asemenea și la ținerea sub control a deficitului contului curent.

CANDIDATURA LA UE. Bugetul include cofinanțarea pentru fondurile UE; aceste fonduri ar trebui să atingă 900 milioane de Euro în 2003. Cel mai important aspect este folosirea optimă a acestor resurse care să creeze condițiile pentru fonduri suplimentare în următorii ani. Fondurile UE disponibile variază și variabilitatea lor depinde de capacitatea de absorbție a României, care la rândul său depinde de funcționarea (reforma) administrației publice. Capacitatea de absorbție ar trebui să devină o temă prioritară pe agenda Guvernului câtă vreme fondurile de preaderare ar putea spori considerabil (pentru România) după primul val al extinderii UE din 2004. Decizia luată la Copenhaga de a stabili o dată potențială, 2007, pentru aderarea României și Bulgariei, ar trebui să canalizeze eforturile în direcția creșterii capacității de absorbție și a apropierii cât mai mult a economiei românești de pragul economiei funcționale.

Capacitatea de absorbție a fondurilor UE ar trebui să devină o temă prioritară pe agenda Guvernului

NOI AMENINȚĂRI. Fondul de rezervă al Guvernului crește semnificativ (de zece ori), fapt ce va sprijini formularea și implementarea unor măsuri de urgență, dacă va fi cazul. Ministerele ar trebui să fie ele însele mai vigilente și pregătite logistic să se confrunte cu amenințări neconvenționale. Resursele financiare sunt importante în acest scop, dar conștientizarea pericolelor și pregătirea logistică sunt elemente cheie pentru o reacție eficientă.

PREMISELE PROPUNERII DE BUGET

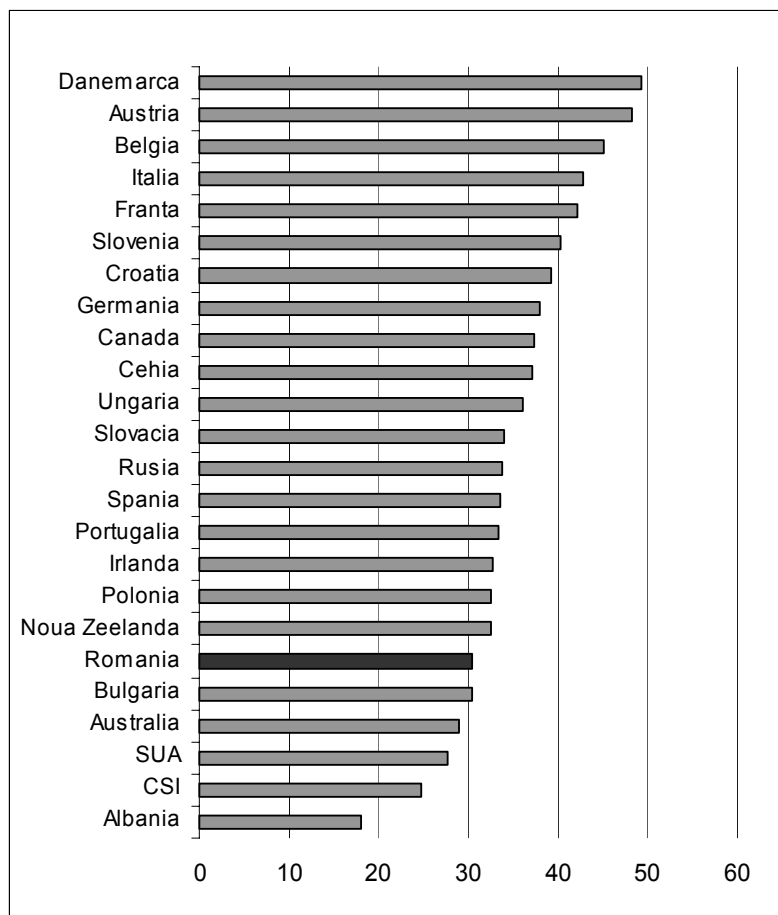
Propunerea de buget se bazează pe o rată de creștere a PIB de 5,2%. Această rată pare optimistă în contextul perspectivelor de creștere lentă în zona Euro (care este, de departe, principalul partener comercial al României) și a incertitudinilor majore din economia mondială. Aceste incertitudini sunt întărite de posibilitatea unei recesiuni prelungite în SUA (locomotiva economiei globale) și de posibilele efecte negative (cel puțin pe termen scurt) ale unei campanii militare împotriva Irakului. Rata creșterii economice prevăzută pentru 2003 depinde totodată de accelerarea investițiilor; semnalele din 2002 sunt semnificative în această direcție (formarea brută a capitalului este probabil să crească cu 7% în termeni reali până la sfârșitul anului), dar mai multe investiții sunt necesare pentru a justifica previziunea respectivă. Fondurile nerambursabile de la UE pot juca un rol important în suplimentarea de bunuri publice, ceea ce ar atrage dezvoltarea producției în sectorul privat. Mai mult, chestiunea capacității de absorbție trebuie judecată în legătură cu natura cheltuielilor cerute de implementarea *Acquis*-ului comunitar; această problemă se poate acutiza în anii următori – unele estimări apreciază nivelul cheltuielilor suplimentare determinate de implementarea *Acquis*-ului la 4 – 4,5% din PIB.

RATA INFLAȚIEI DE 14% (decembrie/decembrie) este ea însăși rezultatul unei revizuirii în sens descrescător; ținta inițială fusese de 15-16%. Se pare că, referitor la inflație, construcția bugetară se confruntă cu incertitudinea creată de o dezinflație mai rapidă în anul curent (decât fusese prevăzută). Apare o dilemă pentru factorii de decizie. Dacă dezinflația va continua în ritmul din 2002, rata anuală a inflației se va ridica în fapt doar la 10% în 2003 – ceea ce este semnificativ mai scăzut decât prezumția utilizată în proiectul de buget. Dacă restul condițiilor nu se modifică, o rată efectivă a

Construcția bugetară se confruntă cu incertitudinea creată de o dezinflație mai rapidă decât cea prevăzută

inflației mult mai mică va strangula execuția bugetară câtă vreme veniturile s-ar reduce, iar cheltuielile ar rămâne la nivelul nominal programat. Modalități de ieșire din această situație pot fi: o nouă corecție a țintei

Fig. 3. Venituri obținute din taxe, % din PIB, 1999-2000 (medie)



Sursa: Pradeeb Mitra și Nick Stern, "Tax Reform in Transition", World Bank, manuscris, 2002

inflaționiste în propunerea de buget (înainte de începerea execuției bugetare), sau rectificarea bugetului în 2003, necesar a se produce într-un fel sau altul. Dar ultima opțiune ar fi mai dificilă dată fiind noua lege a finanțelor publice. De aici răzbate o provocare serioasă pentru politica publică în viitor. Din cauza acestei provocări, factorii de decizie ar putea fi tentați să subestimeze veniturile bugetare pentru ca ele să nu depășească prea mult ținta de deficit bugetar. Cealaltă opțiune – reducerea țintei inflaționiste sub 14% - ar părea să aibă avantajul reducerii problemelor potențiale cauzate de scăderea inflației sub rata prognozată inițial; totuși, această soluție nu e atât de simplă pe cât ar putea să pară. Un motiv ar fi că nu este clar dacă ritmul actual al dezinflației (care s-a bazat mult pe stabilitatea nominală a cursului leu-dolar pe

parcursul aprecierii importante a monedei Euro față de dolar de-a lungul lui 2002) este sustenabil. În al doilea rând, în 2003, șocurile externe ar putea induce presiuni inflaționiste. În sfârșit, dar nu în ultimul rând, indisciplina financiară în economie ar putea crea presiuni inflaționiste suplimentare. Astfel de motive (și pericole) pot sta la baza politicii recente a BNR de a relua deprecierea nominală mai viguroasă a leului (față de dolar).

Cursul de schimb folosit în proiectul de buget sugerează o nouă apreciere ușoară reală a leului; această apreciere presupune o finanțare neproblematică a deficitului contului curent, care, dacă nu are loc o schimbare dramatică a condițiilor de pe piețele financiare internaționale, s-ar încadra în tendința ultimilor doi ani. Volumul mare al transferurilor private din străinătate joacă un rol tot mai important în finanțarea deficitului contului curent; aproape 1 miliard de dolari au fost trimiși acasă de românii care

trăiesc sau muncesc în străinătate în primele opt luni din 2002. Trebuie menționat, în acest context, că ameliorarea performanțelor macroeconomice a condus la îmbunătățirea evaluărilor agențiilor de rating, la reducerea riscului de țară și la scăderea marjei obligațiunilor românești. Rămâne însă un important element de incertitudine legat de politica valutară, care își trage rădăcinile în relația dintre dolar și euro. În 2002, aprecierea reală semnificativă a Euro a ajutat considerabil procesul dezinflaționist (prin quasi-fixarea cursului leu/dolar pentru câteva luni), pe de o parte, dar pe de altă parte a creat dileme majore pentru Banca Națională. BNR și Ministerul de Finanțe ar trebui să includă tot mai mult în calculele lor cursul leu/Euro, pentru că majoritatea legăturilor comerciale ale României sunt cu zona Euro. În fapt, BNR a anunțat că 2003 va însemna conducerea politicii monetare în mai strânsă legătură cu Euro.

STRUCTURA BUGETULUI

Venituri bugetare

În linii mari, proiectul de buget nu evidențiază schimbări radicale comparative cu bugetul curent. În plus, proiectul de buget pe 2003 subliniază destul de clar că austeritatea este încă linia directoare a politicii bugetare în România, care implică unele compromisuri dureroase și alocarea insuficientă de resurse pentru educație și sănătate (România are cea mai redusă pondere din PIB a acestor cheltuieli bugetare în rândul țărilor candidate la UE).

Totuși, sunt câteva diferențe notabile față de bugetul din 2002. Cea mai importantă este reducerea contribuțiilor la asigurările sociale, de la 11,6% din PIB în 2002 la 10,4% în 2003. Scopul acestei scăderi a fost deja menționat: diminuarea poverii fiscale pentru firme și încurajarea creării de locuri de muncă în economia oficială. O altă diferență relevantă este scăderea veniturilor fiscale și, în consecință, a veniturilor bugetare (vezi Fig. 2). Astfel, veniturile fiscale vor atinge 27,9% din PIB în 2003, față de 30,5% în 2002.

Merită remarcat că veniturile fiscale (și cele bugetare în general) au scăzut în fiecare din ultimii trei ani. Pe de o parte, se poate spune că această tendință este bună, în sensul în care ea reflectă reducerea implicării sectorului public în favoarea celui privat și existența mai multor resurse utilizabile de către sectorul neguvernamental; și asta e în parte adevărat dacă ne referim la măsurile adoptate în 2002 și 2003 pentru reducerea poverii fiscale a firmelor. Pe de altă parte, este evident că nu s-a reușit în mod corespunzător îmbunătățirea colectării taxelor ca mijloc de compensare a scăderii așteptate a veniturilor (din cauza reducerii unor taxe). Mai mult, scăderea veniturilor pe ansamblu nu permite creșterea fondurilor publice destinate dezvoltării capitalului uman (cum ar fi cheltuielile cu educația și cu sănătatea).

Acestea fiind spuse, trebuie lansat un semnal privind scăderea veniturilor bugetare. România beneficiază de granturi comunitare substanțiale, care suplimentează sursele tradiționale de venituri bugetare. În fapt, fondurile de

**Evoluții bugetare:
reducerea
contribuțiilor la
asigurările sociale,
scăderea veniturilor
fiscale.**

la UE reprezintă venituri nefiscale, care ar trebui ilustrate în buget într-o manieră transparentă. Împreună cu fondurile UE, veniturile bugetare din 2003 ar depăși semnificativ nivelul indicat în proiectul de buget de veniturile tradiționale fiscale și nefiscale.

Fondurile de la UE nu pot ascunde slaba colectare a taxelor.

Dar fondurile de la UE nu pot ascunde slaba colectare a taxelor. Situația descrisă mai sus arată că tocmai colectarea taxelor continuă să fie principala slăbiciune a politicii bugetare în România, pentru că restrânge marja de manevră și nu permite o ofertă de bunuri publice pe măsura necesităților economiei naționale. În rândul țărilor central și est europene, România pare să facă o figură distinctă, cu veniturile bugetare variind în jur de 30% din PIB (față de o medie de 35-45% în celelalte economii în tranziție, vezi Fig. 3). În general, se poate spune că țările mai înstărite (cele care se presupune că sunt mai avansate pe calea reformelor) cunosc o funcționare mai bună a sistemelor fiscale și o colectare superioară a taxelor. Explicațiile acestei situații sunt deseori amintite în media și în literatură de specialitate: administrația publică mai eficientă, aplicarea mai hotărâtă a legislației, transparența mai mare și înclinația mai scăzută a firmelor de a eluda taxele și de a opera în economia subterană, și, nu în ultimul rând, structura impunerii fiscale. Poate că nivelul venitului pe locuitor joacă un rol în explicarea performanțelor referitoare la nivelul colectării taxelor și a veniturilor bugetare.

Este cert că se poate îmbunătăți mult colectarea taxelor în România, și intenția Guvernului de a proceda la o reformă amănunțită a administrației fiscale este mai mult decât binevenită.

CHELTUIELILE BUGETARE

Bugetul nu își propune schimbări majore în distribuția cheltuielilor. Sunt însă unele aspecte ale proiectului de buget care merită să fie menționate. Astfel, se încearcă îmbunătățirea formării capitalului public finanțat prin surse interne, care, împreună cu granturile de la UE, ar putea totaliza peste 6% din PIB. Ministerul de Finanțe și alte ministere trebuie să utilizeze planificarea bugetară multianuală în scopul de a prioritiza (a stabili proiecte bine definite) și folosi adecvat fondurile de la UE. Modernizarea drumurilor, porturilor și aeroporturilor, construcția de autostrăzi, ameliorarea mediului, pot fi finanțate de UE, dar lucrul acesta depinde de existența unor programe credibile și a unei experiențe pozitive în utilizarea eficientă a fondurilor.

Plățile aferente dobânzilor scad în 2003 (urmare a reducerii ratelor dobânzii), fapt ce eliberează resurse pentru alte utilizări (vezi tabelul 1). S-a făcut un progres substanțial în managementul datoriei publice, care s-a menținut la circa 27% din PIB la sfârșitul lui iulie 2002 (din care datoria publică internă reprezintă aprox. 7% din PIB). Creșterea maturităților la obligațiunile și titlurile de stat a redus serviciul datoriei, pe fondul scăderii ratelor dobânzii (rata dobânzii la titlurile de stat în lei a coborât de la peste 50% în ianuarie 2001 la circa 20% în septembrie 2002).

Proiectul de buget cuprinde de asemenea cheltuieli pentru asistarea persoanelor cu venituri mici, care au fost sever afectate de creșterea

masivă a prețului energiei; peste 6.000 miliarde lei sunt destinați acestui scop. Pe ansamblu, totuși, transferurile sociale sunt în declin – de la 12,9% din PIB în 2002 la 12,6% în 2003. O mare parte a acestor transferuri sunt pensiile, care nu constituie – după cum argumentează unii în dezbaterile publice – asistență socială; pensiile sunt drepturi care revin cetățenilor pentru plata contribuțiilor la asigurările sociale în perioada în care s-au aflat în câmpul muncii. O altă scădere surprinzătoare, deși de mici proporții, este aceea a cheltuielilor pentru sănătate.

Transferurile sociale sunt în declin.

Sigur că se irosesc unele venituri bugetare, în parte din cauza proastei alocări, și în parte din cauza grupurilor de interese și a corupției. Dar aceia care susțin că este un surplus de protecție socială în România se află pe un drum greșit. Totuși, un fel de protecție socială apare ca o consecință neintenționată a perpetuării pe scară largă a arieratelor în economie și a constrângerilor bugetare slabe pentru unele companii care produc pierderi. Însă, așa cum arată structura bugetului, România acordă prea puțin educației, sănătății și altor programe sociale, comparativ cu alte economii în tranziție.

Fig. 4. Proiecția structurii bugetare pe termen mediu, %PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Venituri totale	30.5	30.5	30.0	29.4	29.1	29.5
Cheltuieli totale	33.7	33.4	32.6	32.0	31.8	32.2

Sursa: preziviuni oficiale

CONCLUZII

Din perspectiva necesităților concurente asupra utilizării resurselor bugetare, autoritățile române trebuie să reexamineze programul pe termen mediu care prevede o tendință, oarecum surprinzătoare, de stagnare, sau chiar de scădere, a veniturilor bugetare în perioada 2003-2006 (vezi Fig. 4). Dacă această tendință ar ilustra o reformă fiscală (scăderea fiscalității) împreună cu o creștere a bazei de impunere și o raționalizare a cheltuielilor (reducerea risipei), atunci ea nu trebuie să ne îngrijoreze neapărat. Aceasta mai cu seamă dacă fondurile de la UE reprezintă o suplimentare în creștere a veniturilor bugetare oficiale, care să aducă veniturile efective la un nivel de 34-35% din PIB. Însă oare așa stau lucrurile?

Tendința de stagnare, chiar scădere, a veniturilor bugetare în perioada 2003-2006, trebuie evitată.

Stagnarea veniturilor bugetare se poate evita dacă se îmbunătățește substanțial colectarea taxelor (presupunând că veniturile obținute din colectarea mai bună a taxelor nu se utilizează integral pentru compensarea scăderii fiscalității). Planurile care privesc crearea unei administrații fiscale unificate și a unui departament pentru marii contribuabili s-ar putea dovedi un pas în direcția corectă.

Bugetul pe 2003 trebuie să ia în calcul implicațiile planurilor de urgență care ar putea să apară din cauza proliferării amenințărilor neconvenționale și a incertitudinilor din economia mondială. Proiectul de buget trebuie să aibă în

vedere și posibilitatea ca previziunea de creștere economică să se dovedească supra-optimistă, ca și incertitudinile legate de ținta inflaționistă.

**Politica bugetară
trebuie adaptată pentru
o mai bună absorbție a
fondurilor UE.**

Pentru ca granturile de la UE să fie accesate în concordanță cu necesitățile economiei românești este nevoie de o preocupare sistematică în direcția creșterii capacității de absorbție; aceasta depinde de analiza și reforma profundă a administrației publice. Proiectele bune trebuie susținute și cuprinse în programe bugetare multianuale ale ministerelor, și trebuie exercitată o monitorizare atentă a implementării lor astfel încât risipa și deturnarea resurselor să fie evitate pe cât posibil.

Politica bugetară trebuie să se axeze mai mult pe definirea priorităților, reducerea risipei și combaterea corupției; aceasta din urmă este legată de disciplina financiară încă precară, care reduce veniturile bugetare, perpetuează proaste obiceiuri și crează hazard moral. Ministerul de Finanțe, guvernul în general, trebuie să fie mult mai ferme în relațiile cu marii debitori și să acorde mai multă atenție situației financiare a utilităților publice; dacă arieratele nu se vor reduce în termeni reali, deficitele quasi-fiscale persistente vor îngreuna bugetul public în anii următori și vor crea presiuni inflaționiste.

SOCIAL

POLITICILE ANTI-SĂRĂCIE. CE PIERDEM – CE CÂȘTIGĂM

Analiza de față pleacă de la o evaluare asupra Planului Național Anti-sărăcie și Promovarea Incluziunii Sociale și a structurii instituționale a Comisiei Anti-sărăcie, care a elaborat documentul. Vom analiza apoi două dintre măsurile anti-sărăcie prevăzute în acest Plan, venitul minim garantat și creșterea salariului minim pe economie.

AVERTISMENT

CRITERIILE BĂNCII MONDIALE¹ DE EVALUARE A STRATEGIILOR ANTI-SĂRĂCIE

Cum pot strategiile de reducere a sărăciei să fie vină cât mai mult în folosul celor săraci ?

- *Prin evitarea clișeeilor și concentrarea asupra rezultatelor.*
- *O strategie orientată spre rezultate presupune înțelegerea naturii sărăciei și alegerea acțiunilor publice care vor avea cel mai mare impact asupra săracilor.*
- *Deoarece sărăcia este un fenomen plurivalent, strategiile trebuie să fie complexe și să includă planuri de creștere economică, politici macroeconomice de stabilizare, reforme structurale, pe lângă măsuri sociale propriu-zise.*
- *În fiecare țară există factori economici, sociali, culturali și istorici unici, care influențează sărăcia și strategiile de combatere a acesteia, dar se pot stabili un set de „Scopuri Internaționale de Dezvoltare”² care pot servi drept puncte de reper.*
- *Rezultatele trebuie să fie vizibile și să se înregistreze un progres remarcabil pentru cei săraci, în ceea ce privește accesul acestora la beneficiile creșterii economice, un nivel de viață mai bun și o reducere a vulnerabilității lor în fața riscurilor. Strategiile de reducere a sărăciei trebuie să prevadă acțiuni concrete în vederea atingerii acestor scopuri.*
- *Nu trebuie așteptate minuni, peste noapte. O transformare de asemenea proporții va necesita schimbarea instituțiilor, care trebuie să devină responsabile în fața cetățenilor, inclusiv a celor săraci. Trebuie creată capacitatea administrației de a acoperi nevoile cetățenilor. Nu vor apărea rezultate decât dacă există un*

¹ Vezi <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/qanda.htm#how>

² Acest set poate fi accesat la www.worldbank.org/data/dev/devgoals.html

angajament pe termen lung al guvernelor și partenerilor acestora, la nivel intern și internațional.

Planul Național Anti-sărăcie³

Statele membre ale Uniunii Europene au convenit realizarea unor strategii naționale de combatere a sărăciei, până în iunie 2001. Modelul a fost preluat de statele candidate, România fiind prima dintre acestea care a finalizat *Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale* (PNAinc de acum înainte). Concepția planului a revenit în sarcina Comisiei Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale, instituție direct subordonată primului-ministru.

ASPECTE POZITIVE

- Conceptul de bază pleacă de la ideea că sărăcia este un fenomen care poate fi combătut nu doar prin simplul transfer de beneficii către cei afectați ci prin îmbunătățirea accesului inclusiv la resurse simbolice (educație) sau nemateriale (sănătate).
- PNAinc integrează politici publice din domenii diferite, ca părți integrante ale strategii de combatere a sărăciei. Pe lângă protecția socială propriu-zisă, este vorba de acțiuni în ce privește sănătatea, educația, protecția copilului sau privitoare la situația romilor.
- În principiu, PNAinc afirmă necesitatea ca transferurile sociale să fie însoțite de stimularea creșterii economice (să nu intre în conflict cu stimulentele economice).
- Prevede concentrarea măsurilor de protecție socială asupra sărăciei absolute mai degrabă decât asupra sărăciei relative. De aceea, PNAinc favorizează instrumentele focalizate de combatere a sărăciei (preferința pentru testarea veniturilor în defavoarea beneficiilor universale), cel mai bun exemplu fiind politica asigurării venitului minim garantat.

Nu toate politicile prevăzute de Plan se potrivesc cu principiile enunțate

SEMNE DE ÎNTREBARE

- Documentul are o reală problemă în ce privește aplicarea principiilor pe care se bazează și prezintă inconsistențe interne. Comisia Anti-sărăcie s-a văzut nevoită să preia o serie de politici aplicate deja de guvern, să le integreze în acest *Plan*, deși este evident că ele nu corespund principiilor formulate în prima parte și analizei asupra cauzelor sărăciei din ultimul capitol. De exemplu,

³ Analiza asupra Planului Anti-sărăcie are la bază criteriile Băncii Mondiale, din care o parte sunt reproduse mai sus, dar evaluărilor aparțin experților SAR și nu implică poziția BM.

sunt prevăzute măsuri de protecție socială nedirecționate (subvenția pentru Gcal, care este o subvenție la producător și de care beneficiază întreaga populație).

- Documentul include politici de falsă protecție socială sau foarte discutabile, care vin în conflict cu principiile sale (creșterea salariului minim, creșterea salariilor la bugetari).
- Deși recunoaște slaba capacitate administrativă a României, chestiune subliniată repetat și în rapoartele de țară ale UE, PNAinc integrează politici sociale care necesită un management public complex și eficient. În plus, generează comportament de deturnare a resurselor publice (rent-seeking): economatele, stoparea evacuării din locuințe pentru neplata întreținerii, proliferarea construcției de locuințe sociale, în ciuda eșecurilor clare de până acum.

COMISIA ANTI-SĂRĂCIE – POATE FI MAI BINE FOLOSITĂ?

PNAinc este un instrument în general util care radiografiază corect problema sărăciei și a surselor sale. Se poate vedea însă o discrepanță între scopuri și mijloacele de atingere a lor, cu alte cuvinte o discrepanță între teorie și practică. Cauza acestei rupturi pare a decurge din chiar statutul *Comisiei Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CASPIIS)*, autoarea planului. Înființată în aprilie 2001, CASPIIS este condusă formal de prim-ministru și coordonată de ministrul Muncii și Solidarității Sociale. Dispune de un secretariat tehnic condus de cunoscutul sociologul Cătălin Zamfir, consilier al premierului pe probleme sociale. În CASPIIS sunt reprezentate toate ministerele și agențiile guvernamentale, reprezentanți ai instituțiilor internaționale de asistență, sindicatele, patronatele, experți independenți în domeniu. În total, reprezentanți a 46 de instituții, fără a număra și consultanții științifici.

Însăși această schemă instituțională este destul de puțin fiabilă. Toate aceste instituții par a face mai degrabă simplu act de reprezentare în Comisie, care dispune de un secretariat tehnic compus din doar trei salariați. Este destul de dificil să coordonezi atâtția oameni, o simplă întâlnire în plen a CASPIIS ar însemna deja o dezbatere publică majoră. În plus, este destul de neclar cum ar putea sindicatele sau chiar unele ministere (ca Tineretul și Sportul) să contribuie la creionarea politicilor anti-sărăcie prin această comisie. De fapt, lucru confirmat de câțiva dintre cei prezenți pe lista membrilor care nu au mai fost contactați de destul de multă vreme, CASPIIS este operațională la nivelul conducerii tehnice și a secretariatului.

Deși pare că apartenența la aparatul de lucru al șefului executivului îi conferă o influență notabilă, în practică se pare că această influență este diluată tocmai de multitudinea structurilor instituționale din acest aparat. Cu o influență doar formală, secretariatul are puține șanse să coordoneze activitatea ministerelor și să urmărească punerea în practică a termenelor din PNAinc. Lucru vizibil, de altfel, în chiar conținutul Planului: obiectivele

**Comisia Anti-sărăcie
are nevoie de o
structură mai flexibilă
și de influență politică
reală**

care ar trebui atinse fie au termene și responsabilități clare fie le omit, în funcție de răspunsurile ministerelor și agențiilor de resort la solicitările Comisiei. Mai grav, deși se pierde printre serviciile subordonate premierului, CASPIS este acum dublată și de mai recent înființatul Departament de Politici Sociale al Guvernului. Deși erau destul de confuze, legăturile cu procesul de luare a deciziei devin și mai dificile.

În ce privește proiectele de dezvoltare ale CASPIS, în a doua parte a lui 2002 era prevăzută realizarea unor comisii anti-sărăcie la nivel județean. Este foarte probabil ca și acestea să copieze modelul de la București, păstrând paralelismul între expertiză și decizie.

Fig. 1. Indicatori comparativi, țările CEFTA

	Bulgaria	Cehia	România	Polonia	Slovacia	Ungaria
PIB/cap de locuitor (USD), 2000	1,484	4,797	1,596	4,108	3,742	4,374
Salariul lunar mediu (Euro), 2001	127	482	132	511	298	427
Pensia medie lunară (Euro), 2000	44	203	29	203	121	136
Procentul cheltuielilor pe alimente din totalul bugetului de familie, %, 2000	42	21	38	31	26	35
Investiții străine directe pe cap de locuitor, (USD) (2000)	467	2,101	292	871	684	1,980

Sursa: calculele autorilor, după Freedom House, Nations in transit și INSSE, CESTAT Statistical Bulletin

VENITUL MINIM GARANTAT ESTE ȘI EFICIENT?

Legea venitului minim garantat este principala politică anti-sărăcie prevăzută de PNAinc. Evaluarea autorilor asupra acestei politici este destul de optimistă (vezi textul de mai jos). În mare măsură aprecierile sunt juste, dar pe parcursul aplicării legii au apărut numeroase disfuncționalități care au afectat intențiile inițiale.

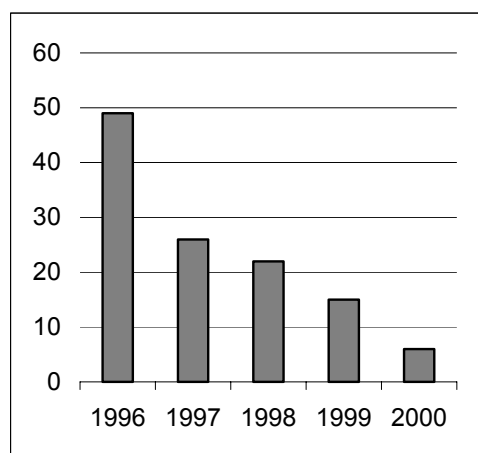
„Contrar unor rezerve inițiale, sistemul s-a dovedit a fi o experiență de succes. În primul rând el a produs o autoselecție: persoanele active în economia subterană au renunțat la ajutorul social. În al doilea rând, autoritățile publice locale... au descoperit aici o sursă importantă, pe care, cele mai multe dintre ele, au utilizat-o eficient. A apărut astfel o oportunitate de angajare în programe de dezvoltare comunitară. În al treilea rând, el a dat satisfacție valorilor morale care susțin ajutorarea socială pentru cei care vor să fie activi și să contribuie la bunăstarea comună. În fine, s-a produs un efect pozitiv de activizare a persoanelor excluse din sistemul ocupațional, care s-ar putea dovedi în viitor apreciabil”

(din Programul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale)

Raportul de prevenire a crizelor a realizat o analiză a acestei legi la momentul intrării în vigoare⁴. Apreciam atunci inițiativa ca fiind binevenită, dar trăgeam un semnal de alarmă privind dificultățile de implementare cauzate de slaba capacitate a administrației locale, pe umerii căreia cade aplicarea legii. Experiența legată de trecerea ajutoarelor sociale spre autoritățile locale arătase că numărul celor care primiseră aceste beneficii scăzuse dramatic. Figura 2 ilustrează această scădere față de anul 1995, ultimul an în care guvernul central a gestionat aceste fonduri. Primul număr din acest an al *Raportului* face pe larg această analiză.

Exista riscul destul de serios ca și politica venitului minim garantat (VMG de acum înainte) să fie subminată de aceeași problemă. Deși nu există o evaluare globală⁵ au apărut semne îngrijorătoare. Ministerul Muncii și Solidarității Sociale (MMSS) estima înainte de intrarea în vigoare a legii că vor beneficia de ea 600.000 - 750.000 de familii. La 31 august, conform datelor MMPS, numai 363.000 ajutoare se aflau în plată. Deși în estimările inițiale, VMG viza 10 procente din populație, până la aceeași dată doar 5,14% (1.086.000 de persoane) din populație era pe lista beneficiarilor.

Fig. 2. Numărul de familii care primesc ajutor de venit



Sursa: Ministerul Muncii și Solidarității Sociale
Sfârșitul lui 1995 = 100%

POPULAȚIE SĂRACĂ – BUGETE LOCALE LA FEL DE SĂRACE

Primirea VMG este condiționată de efectuarea a 72 de ore în folosul comunității în fiecare lună. Primăriile ar beneficia astfel de forță de muncă suplimentară pentru serviciile comunitare. Dar încadrarea acestor persoane presupune noi costuri și capacități organizatorice din partea primăriilor, deci noi bătaii de cap. De asemenea, este răspândită practica obținerii unor adeverințe medicale care atestă incapacitatea beneficiarilor de a presta respectivelor ore de muncă. De exemplu, în municipiul Piatra Neamț, la doar trei luni de la aplicarea legii peste 50% dintre cei care primeau VMG justificau lipsa de la orele de muncă în interes public prin asemenea adeverințe. Sistemul medical corupt, dar și „înțelegeri tacite” între primării (care de multe ori consideră că nu are rost ca acești oameni să își piardă timpul făcându-se că muncesc) și beneficiari au făcut ca falșii bolnavi să prolifereze. Practica celor 72 de ore obligatorii a fost gândită ca un mecanism de siguranță: VMG nu era un simplu transfer de bani către săraci ci presupunea implicarea acestora, stimularea și, în final, era o modalitatea

⁴ Vezi *Raportul de prevenire a crizelor*, nr. 1/2002, secțiunea **Social**, „Cursa pentru bunăstare”.

⁵ Banca Mondială va demara împreună cu Ministerul Muncii și Solidarității Sociale un studiu de impact asupra legii.

de a evita clasicele „capcane ale sărăciei”. În practică, lucrurile se întâmplă diferit.

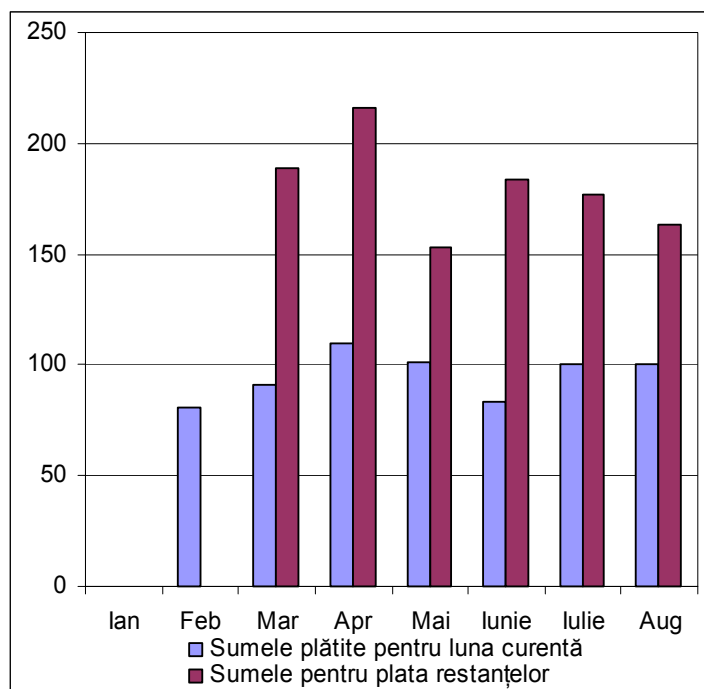
Autoritățile locale au probleme în implementarea politicilor sociale naționale

Cea mai importantă problemă o constituie însă fondurile cu care autoritățile locale ar trebui să contribuie. VMG provine în proporție de 80% de la bugetul central și 20% de la cel local. Cele mai mult de 1500 de miliarde care revin autorităților locale reprezintă o povară prea mare pentru localitățile sărace. O astfel de situație poate fi întâlnită la Mizil, unde primăria este asaltată periodic de beneficiarii ce își cer banii, proteste reflectate de presă. Un alt oraș lovit de șomaj, Petroșani, are aceeași problemă: legea VMG a mărit de opt ori cheltuielile sociale ale primăriei. Cazuri asemănătoare au fost semnalate de presă și în alte orașe, ca Cernavodă, Vaslui sau Botoșani⁶. De remarcat că acestea sunt orașe mari, care dispun totuși de o situație financiară bună în comparație cu mediul rural și cu orașele mici. Este de presupus că aici, mai ales în orașele monoindustriale, situația să fie și mai gravă, deși mai puțin vizibilă public.

Au apărut deja situații în care autoritățile locale refuză explicit să plătească acești bani. De exemplu, consiliul local din Grădinari, Buzău, nu plătește alocația deși cei vizați au efectuat deja orele de muncă în folosul comunității.

Deși articolul 31 din lege este destul de clar: „Consiliul local are obligația să asigure, cu prioritate (subl. n), prin bugetul local, fonduri pentru plata drepturilor prevăzute de prezenta lege”, această prevedere este greu de pus în practică acolo unde resursele sunt mult prea puține. Pe de altă parte, există blocaje nejustificate chiar și pe circuitul banilor care provin din bugetul central. În Fig. 3 se vede că în primele opt luni de aplicare sumele plătite pentru restanțe le depășesc constant pe cele pentru plățile curente. Alte blocaje se manifestă și la

Fig. 3. Dinamica plăților pentru VMG, ianuarie – august 2002 (miliarde lei)



⁶ Vezi *Jurnalul Național*, 11 martie 2002

nivelul Consiliilor Județene, care redistribuie banii spre localități. Pe lângă problemele proprii, primăriile sunt nevoite să suporte și presiunile acestor întârzieri.

RECOMANDARE:

Cele peste 1500 de miliarde care ar trebui alocate din bugetele locale reprezintă totuși o contribuție care suprasolicită anumite primării. Guvernul trebuie să țină cont de această realitate dacă va reveni cu modificări la politica VMG. Procentul de 20% poate fi redus în localitățile care îndeplinesc anumite criterii sociale. O soluție ar fi folosirea aceleași metodologii după care sunt declarate zonele defavorizate. Dificultatea constă în faptul că sunt puțini indicatori care pot fi calculați la nivel de localitate. Unul dintre aceștia este rata șomajului, care ar putea servi ca referință.

Există și alte metodologii mai rafinate care ar putea fi avute în vedere. S-ar putea construi un indice de dezvoltare⁷ iar procentul de contribuție locală să țină cont de situarea acestui indice pe o anumită scală. Deși este o soluție destul de pretențioasă, expertiza de care dispune chiar CASPIS ar putea ajuta, implicând totodată această instituție în procesul de luare a deciziei.

VENIT MINIM, DAR SIGUR = O CAPCANĂ A SĂRĂCIEI?

Era evident că aplicarea VMG va duce la creșterea șomajului înregistrat oficial, dat fiind că eventualii beneficiari trebuiau să probeze faptul că se află în căutarea unui loc de muncă, deci automat intrau în evidențele Agenției Naționale de Formare și Ocupare Profesională. Așteptarea a fost confirmată imediat, începând din ianuarie, prima lună de aplicare. În decembrie rata șomajului s-a situat la 8,6, pentru a urca în ianuarie la 12,4, cu un maxim în februarie de 13,2. În mod surprinzător, a scăzut în lunile următoare, în august revenind în jurul valorii din decembrie. Explicația optimistă ar vedea cauza acestei reveniri în creșterea economică și în acțiunile active de combatere a șomajului (potrivit MMPS, 25% din bugetul Fondului de Șomaj). Totuși, dacă ar trebui să scădem efectul aplicării VMG, ar fi trebuit ca în lipsa acesteia șomajul să scadă acum la sub 4%, ceea ce este nerealist.

**Efectul asupra
ratei șomajului
a fost doar
temporar**

⁷ Un exemplu este indicele construit de Dumitru Sandu, *Spațiul Social al Tranziției*, Polirom, 1999

Fig. 4. Impactul VGM asupra ratei șomajului

	2001		2002								
Luna	Oct.	Nov.	Dec.	Ian.	Feb.	Mar.	Apr.	Mai	Iun.	Iul.	Aug.
Rata șomajului	7,7	8,0	8,6	12,4	13,2	13,0	11,1	10,2	9,6	9,0	8,5

Sursa: INSSE

Venitul minim garantat nu a devenit o capcană a sărăciei

De fapt, fluctuația ratei șomajului arată indirect nivelul de așteptări al populației. Din cele 585.000 de cereri înregistrate, în august mai erau în plată 365.000. Celelalte fie au fost respinse în urma anchetelor sociale (aproximativ 60.000 dintre ele), fie au fost suspendate ulterior. Cele mai multe suspendări au la bază refuzul de a presta cele 72 de ore de muncă obligatorii. Ulterior, aceste persoane au ieșit din evidențele ANOFP neavând nici un interes imediat în a se reînregistra odată la trei luni. Aceasta este explicația revenirii ratei șomajului la nivelul anterior aplicării legii VMG. Așa cum era de așteptat, legea a determinat scoaterea la suprafață a șomajului ascuns, dar efectul a fost de scurtă durată. Răspunsul la întrebarea din titlu este mai degrabă negativ: persoanele care lucrează în economia subterană și cele apte de muncă au sperat să beneficieze de VMG, dar cei mai mulți au renunțat ulterior, date fiind condițiile în care acesta se acordă. Temerile că această politică ar putea croniciza sărăcia prin încurajarea pasivității sunt mai degrabă neîntemeiate.

ÎȘI PERMITE ROMÂNIA UN SALARIU MINIM ATÂT DE MARE – SAU LEGEA ESTE MENITĂ A FI APLICATĂ SELECTIV?

Între măsurile anti-sărăcie amintite luate în considerare în PNAinc este prevăzută și creșterea salariului minim pe economie. Prin a doua etapă a acestei creșteri pe care guvernul a negociat-o cu sindicatele, salariul minim va crește din 2003 cu 47%. Una dintre puținele motivații pe care le-au adus sindicaliștii acestor cereri la vremea respectivă se referea la necesitatea alinierii salariului minim din România „la standardele europene”. Nu este foarte clar de care standarde este vorba, dar dacă ne raportăm la situații comparabile, raportul dintre salariul minim și cel mediu va fi cel mai mare în România, de la 1 ianuarie 2003, chiar față de statele mai avansate în cursa pentru aderarea la UE (Fig. 5).

Fig.5. Salariul minim - tabel comparativ

	Cehia	Ungaria	Polonia	Slovacia	România
Salariul minim lunar (Euro)	189	199	196	107	75
Salariul mediu lunar (Euro)	481	426	510	297	131
Raport salariu minim / salariu mediu	0.39	0.47	0.38	0.36	0.57

Sursa: calculele autorilor, după Capital și INSSE, CESTAT Statistical Bulletin

Nu este foarte clar ce calcule au stat la baza negocierilor pe care sindicatele le-au purtat cu guvernul, în lipsa patronatelor, sau dacă au existat asemenea calcule. Estimări neoficiale variază valoarea câștigului la bugetul de stat prin impozite directe undeva între 500 și 800 de miliarde. Dar per total, este aproape sigur că statul va avea de pierdut prin această măsură, prin intrarea în economia subterană a unui număr de salariați. Și chiar creșterea costurilor administrative depășesc câștigurile estimate. În acest moment, ajutoarele de șomaj reprezintă 70 la sută din salariul minim. De asemenea, sumele alocate pentru încurajarea angajării șomerilor și a tinerilor absolvenți înseamnă 70%, respectiv 100% din salariul minim. Creșterea considerabilă a salariului minim va duce astfel la cheltuieli suplimentare de la buget de circa 3,200 miliarde lei.

Un alt efect negativ care trebuie luat în considerare este scăderea profitabilității externe a întreprinderilor românești, care ar putea afecta trendul pozitiv al creșterii exporturilor. Aproximativ 30 de procente din exporturile românești sunt realizate de ramura textilă și de ramurile conexe, acestea producând majoritar în sistem lohn. Tocmai în acest sector salariile sunt scăzute, ceea ce reprezintă un avantaj pentru atragerea de investiții. Prin creșterea atât de bruscă a salariului minim, se va înregistra și o creștere bruscă a costurilor. Estimări recente din surse guvernamentale apreciază că profitabilitatea întreprinderilor va scădea cu 5.600 miliarde, pierderile raportate la PIB fiind de minim 0,4% și de maxim 1%.

Există și semnale cum că aceste consecințe negative nu vor atinge asemenea magnitudine. Asociațiile patronale și instituțiile financiare internaționale și-au exprimat îngrijorarea față de noile poveri sociale care cad pe umerii sectorului privat, ca și asupra efectelor negative pentru veniturile bugetare, devreme ce multe locuri de muncă se vor retrage în sectorul informal. În replică, oficiali guvernamentali au declarat recent că salariul minim s-ar putea aplica numai în sectorul public, și numai în acele unități care nu înregistrează pierderi. Dacă se va întâmpla așa, pierderile vor fi într-adevăr mai mici.

Problema este că această politică șovăitoare lasă prea multe semne de întrebare și este foarte greu de aplicat. De exemplu: ce înseamnă în mod concret „sector public”: doar instituții bugetare?, companii aflate 100% în proprietatea statului, companii cu mai mult de 70% proprietate de stat, etc? Aspecte importante sunt lăsate pe seama normelor de implementare, de obicei întocmite de echipele ministeriale, fără alte consultări.

Se pare că va fi preferată cea mai proastă soluție: adoptarea unei legi nerealiste și aplicarea selectivă

În orice caz, cea mai mare problemă cu acest mod de a legifera este continuarea unei nefericite „tradiții”: o distanță considerabilă între norma scrisă și practică. Adoptarea unor acte legislative despre care se știe de la bun început că nu vor fi aplicate ad-literam ci prin aplicarea unor reguli quasi-informale de către birocrăția centrală nu face decât să submineze principiul respectării legii și crește disprețul pentru normele scrise. Norme interpretabile și care pot fi aplicate selectiv reprezintă sursa comportamentului defectuos în sectorul public. Decât să înveți oamenii să nu aplice anumite prevederi ale unui act legislativ în anumite cazuri, e mai bine să gîndești de la bun început un text rezonabil și aplicabil.

POLITIC

LIBERTATEA DE ASOCIERE – ÎN PERICOL?

Noul proiect de lege a partidelor, înaintat spre promulgare președintelui țării, a întâmpinat un protest vehement din partea societății civile, în special a câtorva ONG-uri (Asociația Pro-Democrația, APADOR - CH). Noua lege creșterea numărului de membri necesari pentru a înființa un partid politic până la 50 000, domiciliați în cel puțin 21 de județe, fără a se ține, însă, cont dacă aceste partide sunt sau nu eligibile pentru a primi finanțare publică. Prin această lege se dorește eliminarea minusculilor partide parazitare, care au primit sedii de la autoritățile locale fără a înregistra vreă performanță electorală, fără susținători, supraviețuind de pe urma unor afacerilor mărunte sau din închirierea acestor sedii. Totuși, nu este clar de ce era nevoie de o nouă lege. În București, primarii au soluționat treptat problemele create de partidele mici și numai lipsa voinței politice din partea altor autorități locale este responsabilă pentru supraviețuirea acestora. Încercarea de a rezolva această problemă nesemnificativă a generat o polemică serioasă cu privire la limitarea dreptului la liberă asociere. Cifra de 50,000 de semnături necesare așează România pe aceeași treaptă cu Kazahstanul, departe de standardele democrațiilor consolidate (vezi Fig.1).

TENDINȚE

Fig. 1. Numărul de semnături necesare pentru înființarea unui partid politic

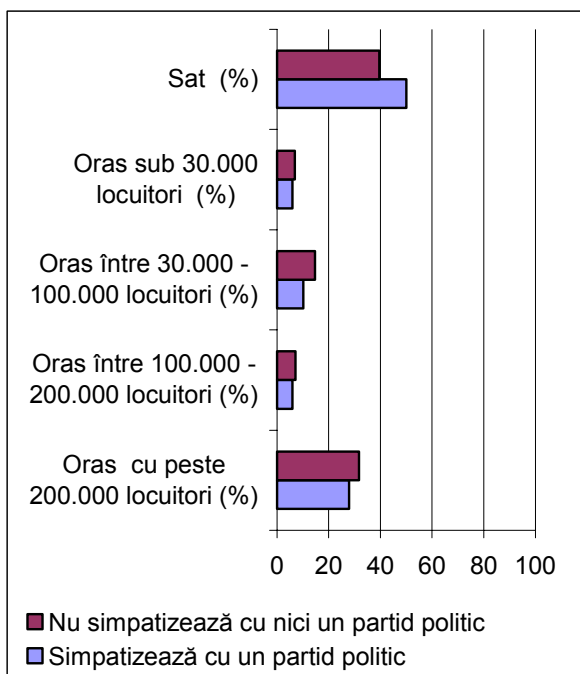
Țara	Numărul de semnături	Procentul din totalul populației
Lituania	400	0.001
Moldova	5,000	0.11
Bulgaria	50	0.0006
Estonia	1,000	0.07
Macedonia	500	0.02
Marea Britanie	2	0.000003
Germania	3	0.000003
Olanda	2	0.000012
România	10,000 sau 50,000	0.44 sau 0.22
Kazahstan	50,000	0.33

Sursa: Asociația Pro-Democrația.

Limitarea posibilităților de înregistrare a unui partid nu are sens nici din punct de vedere legal – va determina “cumpărarea” partidelor vechi, deja existente, așa cum s-a întâmplat deja în regiune, de exemplu în Turcia – și nici din punct de vedere politic, întrucât românii sunt departe de a fi satisfăcuți de partidele politice existente. (vezi Fig. 2).

Cu excepția populației rurale, în mod tradițional apropiată de partidul de guvernământ, restul românilor, indiferent de regiune, nivel de educație sau vârstă, nu se simt atrași în nici un fel de vreun partid. Atracția pentru un partid politic nu a corelat în modelul nostru cu nici una dintre aceste

Fig. 2. Simpatia pentru un partid politic, în funcție de mărimea localității



Sursa: CURS, septembrie 2002

variabile. Participarea politică rămâne scăzută, doar 8% din populație participând în ultimul deceniu la vreo altă activitate politică, alta decât votul. Cei mai mulți, adică 51% consideră că țara se îndreaptă într-o direcție greșită. Interesul pentru politică rămâne ridicat, dar participarea este scăzută, ceea ce înseamnă că acele canale de comunicare care deja există nu sunt atractive pentru cetățeni. A reduce pe viitor posibilitatea asocierii nu este o idee binevenită, iar președintele, căruia reprezentanți ai societății civile i-au înaintat un memorandum, ar trebui să trimită înapoi legea inițiatorilor săi pentru scăderea minimului necesar de semnături.

NIMIC NOU ÎN PERCEPȚIA ASUPRA CORUPȚIEI

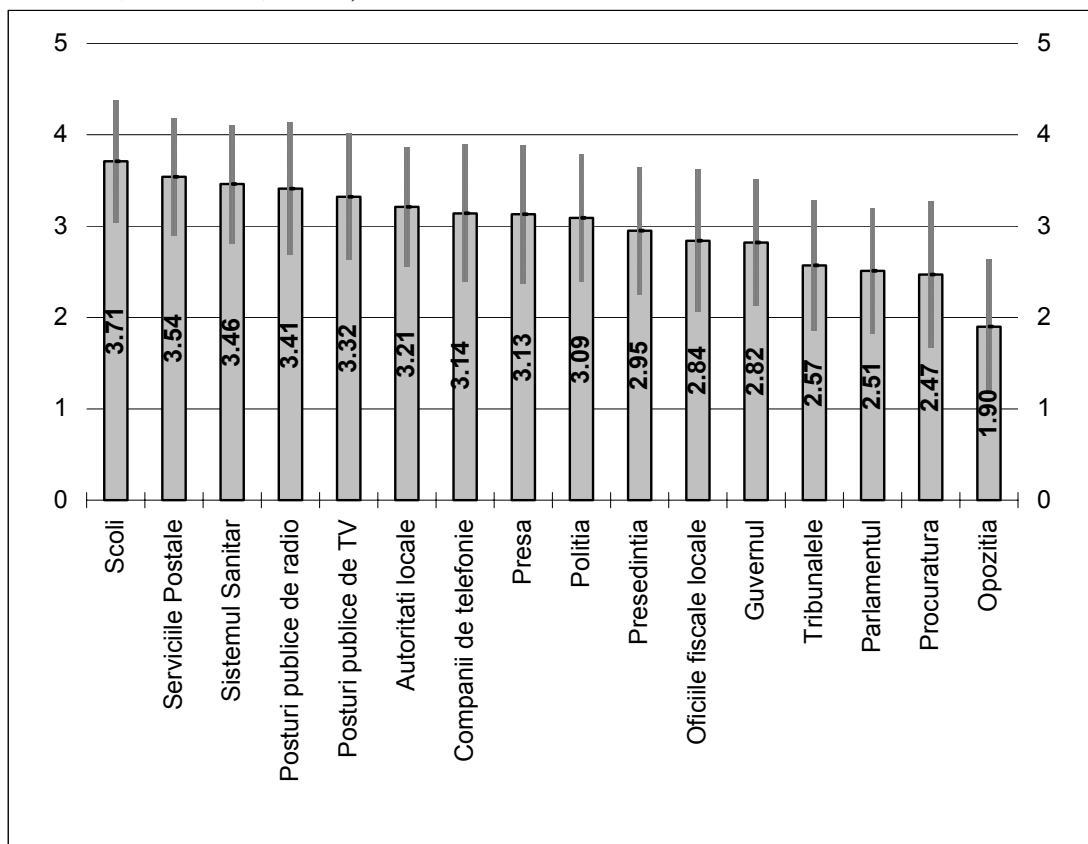
14.5 % dintre români mărturisesc că au dat mită unui funcționar public în ultimul an, ceea ce în cifre absolute înseamnă mai mult de 2 milioane de cazuri de mică corupție. Este o cifră impresionantă, mai ales dacă ținem cont de faptul că nu

fiecare cetățean a avut de-a face în ultimul an cu reprezentanți ai administrației publice. Dintre cei care au oferit mită, 50% se declară satisfăcuți cu calitatea serviciilor primite în schimb, comparativ cu cei 38% care se declară parțial satisfăcuți și 12% care sunt total nesatisfăcuți. Marea majoritate a celor chestionați consideră că funcționarii publici, atât cei de la nivel local cât și central, nu și-au schimbat foarte mult atitudinea în ultimii 5 ani. Această percepție negativă explică persistența încrederii publice scăzute în instituțiile guvernamentale, în sistemul juridic și chiar în partidele de opoziție, percepute ca inactive.

Rezultatele sondajelor de opinie arată nemulțumirea crescândă față de viața politică, așa cum este ea în prezent. Românii îi percep atât pe politicieni, cât și pe oamenii legii, adică pe cei care ar trebui să servească interesul public, ca fiind deasupra regulilor, protejându-se pe ei și pe apropiații lor. Majoritatea românilor cred că legea nu este aplicată în mod egal.

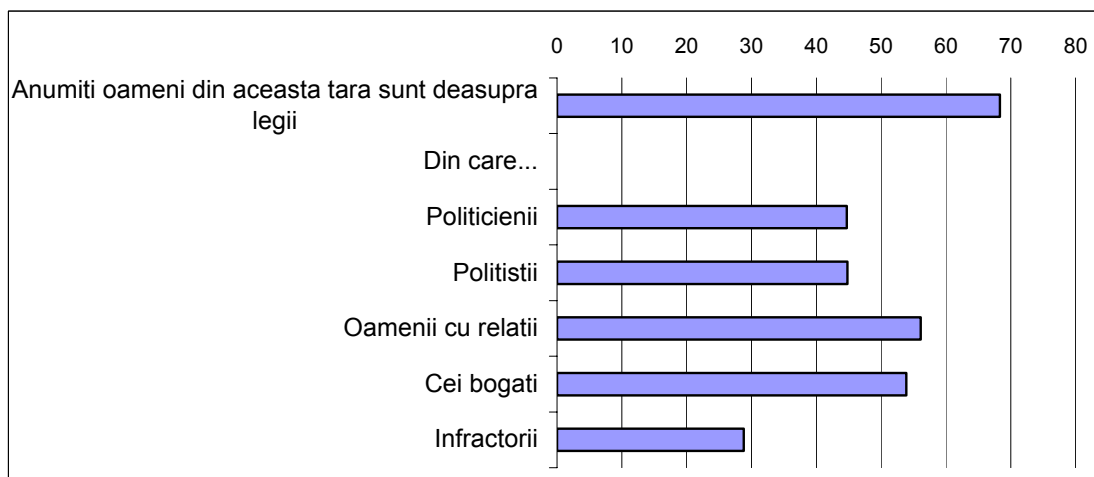
Fig. 4. Următoarele instituții lucrează în interes public

Scor mediu (7 = da, 0 = nu) și deviația standard



Sursa: CURS, septembrie 2002

Fig. 5. Percepția asupra egalității în fața legii (%)



REGIONAL

LĂSAȚI DEOPARTE? „EXTINDEREA OBIȘNUITĂ” NU PARE SĂ CUPRINDĂ ȘI BALCANII. AMÂNARE SAU UITARE?

Alina Mungiu-Pippidi

AVERTISMENT

Istoricul Barrington-Moore jr. spunea cândva, referindu-se la țările mici din Europa de Est, că acestea nu ar trebui nici măcar incluse în discuțiile cu privire la schimbările sociale și politice, deoarece „cauzele hotărâtoare ale politicii acestora se găsesc în afara granițelor proprii”⁸. Acest vechi adevăr părea a nu mai avea importanță în ultimii zece ani, datorită căderii Zidului Berlinului, deciziei europene din 1999 de a se extinde spre Europa Centrală și zona balcanică, precum și datorită valului doi de integrare în NATO. După cum se prevedea deja după summit-ul de la Laecken din 2001, România și Bulgaria nu vor fi incluse în primul val de aderare (din 2004), deși Bulgaria ar putea aduce argumente în favoarea faptului că diferențele între ea și Lituania nu sunt chiar atât de mari. Mai mult, Turcia nu a fost invitată la negocieri, iar Croația va primi, probabil, invitația, după ce va cere să adere anul viitor. Este ușor de anticipat, în aceste condiții, că, dacă se vor trece cu vederea problemele politice ale Croației, cum ar fi aceea a întoarcerii refugiaților (care nu se întorc, de fapt), atunci această țară poate progresa într-un an cât România în cinci. Această situație poate fi benefică pentru România și Bulgaria, dacă și Comisia va decide că dorește un al doilea val, dar poate fi și în dezavantajul acestor țări, dacă nu va mai exista un al doilea val, ci aderarea individuală a țărilor rămase, pentru ca UE să aibă timp să se acomodeze cu candidații din primul val. NATO a prevăzut această evoluție și se va extinde și către Europa de Sud-Est, stabilind relații de cooperare și cu țările din zona de vest a Balcanilor. Dar este de ajuns pentru a stabili Balcanii și așa trecuți prin multe? Este de ajuns pentru a menține România și Bulgaria pe traiectorie? Acestea sunt cele două întrebări la care vom încerca să răspundem.

⁸ Barrington-Moore, jr. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966, p. xii

RISCURI PENTRU ROMÂNIA ȘI BULGARIA, DUPĂ EXTINDEREA NATO ȘI UE

Atât înțelepciunea populară, cât și econometria sofisticată au observat de mult că cel mai important factor de determinare a destinului statelor din estul Europei este geografia, cu alte cuvinte mediul extern. Prin geografie se înțeleg multe, de la sferele de influență ale lui Churchill și Stalin, până la facilitățile comerciale și fluxul de investiții străine⁹, dând mai multă putere afirmației conform căreia „coeziunea geografică depășește capacitatea națională de reformă”.¹⁰ Intrarea țărilor baltice în competiția pentru UE și NATO a pus la îndoială acest truism, iar țările balcanice se găsesc acum într-o postură și mai dificilă. Balticii au început reformele înaintea României și Bulgariei, au avut dificultăți importante din cauza minorității rusești și a moștenirii legate de piața comună a fostei Uniuni Sovietice. Totuși, raportul Comisiei asupra celor trei state baltice arată că au reușit. Diferența între performanțele în tranziție ale României și Bulgariei, pe de o parte, și cele ale Ungariei, pe de alta, arată că prăpastia s-a adâncit, în loc să se restrângă. Aceste performanțe au depins, desigur, de condițiile de start, așa numitele moșteniri structurale: nu putem trece însă cu vederea faptul că cele două țări balcanice nu par a prinde din urmă plutonul, cu toată creșterea economică din ultimii ani. Situația se îmbunătățește, e drept, dar nu se apropie prea mult de a celorlalte țări.

Și acum, geografia pare a fi cel mai important factor al politicii externe

Fig. 1. Convergența României și Bulgariei cu media Celor 15

Convergența cu media celor 15 =100	România	Bulgaria	Ungaria	Grecia	SUA	UE
1990	36	33	49	60	148	100
1995	32	28	46	66	144	100
2000	27	24	53	68	156	100
2005	29	27	59	68	156	100
2010	35	29	65	68	156	100

Sursa: *Economii în tranziție, WIIW, 2001. p.34.*

Oare sunt acestea profeții auto-împlinite? Poate. Dar diferența de performanță între România și Ungaria, atât cea trecută cât și cea viitoare, rămâne spectaculoasă. Poate fi învinuită Comisia pentru că lasă deoparte România și Bulgaria? Numai Bulgaria ar putea să se plângă de acest tratament, pentru că a încheiat deja 22 de capitole de negociere, față de România care a încheiat numai 15, și este deja calificată de Comisie ca o

Deși rămase în urmă, România și Bulgaria au rezolvat totuși pașnic problemele etnice

⁹ Kopstein, Jeffrey and David Reilly “Geographic Diffusion and the Transformation of the Post-Communist World”, *World Politics*, vol. 53, No.1: 1-37; de Melo, Martha.C.Denizer, A.Gelb și S. Tenev. *Circumstance and Choice. The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies.* World Bank Working Paper; 1997; Kitschelt, Herbert,. ‘Post-Communist Economic Reform. Causal Mechanism and Concomitant Properties.’, paper presented at APSA Annual Meeting, San Francisco, 2001

¹⁰ Kitschelt, p 9.

economie de piață funcțională. România este doar pe cale de a deveni o astfel de economie, timp în care se îmbunătățesc „perspectivele”. Cu greu se poate susține faptul că în 2005 sau 2006, primul an de apartenență la Uniune pentru țările nou-intrate, aceste două țări și-ar putea permite să plătească partea care le revine din bugetul UE. Vor fi nevoite să cheltuiască mai mult pentru securitate (Bulgaria declară deja că are cea mai mare cotă de PIB din Europa rezervată securității naționale; criticii ar putea spune că acești bani ar fi mai bine folosiți în altă parte). Și, cu toată onestitatea, Comisia subliniază din nou (așa cum a făcut și la summit-ul de la Goteborg, din 2000), că România și Bulgaria ar trebui să primească un ajutor mai mare. Trăim însă într-o lume bazată pe concurență, iar cel mai mare ajutor pe care îl pot primi aceste țări – afirmația este valabilă pentru toată zona balcanică – sunt investițiile străine directe, foarte reduse în regiune. Pe de altă parte, este greu de presupus că cineva poate obține un premiu dacă se clasează pe locul 12 din 12 posibile. Investiția străină depinde de climatul de afaceri prielnic și de respectarea strictă a statului de drept, unde marea problemă rămâne corupția. Acest ajutor sporit trebuie cheltuit de o administrație care constituie ea însăși principala problemă. După descrierea Raportului de Strategie din 2002, asupra situației din România: „capacitatea generală de aplicare a *acquis*-ului este limitată, și reprezintă o constrângere importantă în calea pregătirilor de aderare ale României. În timp ce unele părți ale administrației pot funcționa eficient, există multe sectoare importante în care slăbiciunile administrației reprezintă un motiv serios de îngrijorare. Această îngrijorare se întinde dincolo de adoptarea *acquis*-ului...”¹¹

Moștenirea structurală și managementul defectuos al tranziției sunt deseori complementare. România are cel mai mare procent de forță de muncă angajată în agricultură, dintre țările candidate, și cea mai mare contribuție a agriculturii la economia națională, ambele situații fiind o moștenire a subdezvoltării istorice. Dar crearea pieței terenurilor și privatizarea (sau lipsa ei, mai degrabă) fermelor de stat au fost gestionate defectuos în primii ani de tranziție și s-a ajuns la reinstaurarea agriculturii de subzistență. Chiar dacă România va fi invitată să adere, fermierii români nu îndeplinesc condițiile pentru a putea primi o parte din cele 4 miliarde de Euro pe care se presupune că le va acorda Politica Agricolă Comună în următorii 3 ani. Locuită mai degrabă de „țărani” decât de „fermieri”, lumea rurală românească este destul de departe de a fi compatibilă cu standardele europene. A aștepta însă eliminarea pe cale naturală (media lor de vârstă este mai mare decât cea din zonele urbane, iar speranța de viață mai mică, putem aproxima că acest fenomen va avea loc pentru 6-10 ani) nu înseamnă o opțiune de politici publice, ci lipsa oricărei opțiuni, și este oricum inacceptabil.

¹¹ Pg. 72 din *2002 Strategy Report*

Fig. 2. Reținute, dar încă prezente: privire asupra tensiunilor regionale

De acord cu următoarele afirmații:	România %	Bulgaria %	Kosovo %	Serbia %	Ungaria %
Există părți ale țării noastre care aparțin altora	67	45	81	50	60
Cei care nu vorbesc limba oficială a țării nu ar trebui să aibă drept de vot	50	26	na	45	61
Nici o altă țară sau organizație internațională nu ar trebui să aibă dreptul de a ne spune cum să ne conducem țara	64	72	72	74	na
Minoritățile sunt o amenințare a suveranității și granițelor	44	43	78	75	na

Sursa: România 2001, Serbia 2002, Bulgaria 2000 (date SAR); Kosovo 2002 (date PNUD); Ungaria 1993, date MODUS.

Deși Comisia nu poate fi acuzată pentru precauția arătată în cuvinte – decizia României de a încheia un acord cu Statele Unite asupra Tribunalului Penal Internațional înaintea restului Europei a aruncat gaz pe foc – consecințele asupra statutului incert al țărilor balcanice (anul discutat în spatele ușilor este 2012) necesită un avertisment la fel de precaut. România și Bulgaria nu or fi făcut multe, dar ceea ce au reușit, cum ar fi gestionarea pașnică a problemei minorităților, a scăpat continentul de probleme de anvergură. În timp ce Croația a devenit un stat mai mult sau mai puțin omogen din punct de vedere etnic, Bulgaria și România au chemat minoritățile să se alăture guvernării. Europa de est a parcurs un drum lung, în ultimii zece ani, în ceea ce privește problema granițelor și a minorităților, iar cei care au reușit mai multe decât alții merită recunoașterea internațională. Dacă tensiunile au fost reduse, mentalitățile rămân, așa încât este nevoie de o continuare a politicilor de succes.

Extinderea NATO joacă un anumit rol în asigurarea liniștii acestor țări și reduce unele riscuri – altele, însă, rămân și trebuie abordate. Scenariile de risc următoare necesită existența unor politici elaborate cu mult timp înainte.

RISCU NR. 1. AMÂNAREA PERPETUĂ A REZULTATELOR DUCE LA ÎNCURAJAREA POPULISMULUI RADICAL.

E frumos, poate, să fii democrat și aproape membru al UE. Dar popoarele din regiune nu sunt convinse că merită să fii democrat. Alternativele nedemocratice nu sunt prea populare, dar nici guvernările actuale, pentru că oamenii simt că trăiesc mai rău decât în vremea comunistilor. Era greu să fii sărac într-un mediu care predica egalitatea, dar este cumplit într-un mediu care încurajează inegalități flagrante. Privind în urmă, locuitorii din Balcani au ajunsă să laude comunismul prin comparație cu viața de acum. Cât mai pot rezista democrațiile fără să arate nici un rezultat palpabil? Majoritatea locuitorilor (vezi Fig. 3) simt că au pierdut trenul tranziției, în timp ce alții au avut numai de câștigat. Tensiunea din spatele acestor cifre este gravă, dacă se găsesc populiști radicali care să profite de ea. Până

acum, populismul moderat al Regelui Simeon sau al lui Ion Iliescu au reușit să păcălească alegătorii să mai dea o șansă elitelor angajate în integrarea europeană. Viitorul nu trebuie tratat însă în virtutea inerției. Alegătorii trebuie să simtă îmbunătățirea vieții lor, pentru a continua să voteze pentru actualele elite politice, percepute ca ineficiente și corupte, și să nu se întoarcă spre alternative extremiste. Astfel de alternative există în România și Serbia, deși Bulgaria are o situație mai bună în acest sens.

Fig. 3. Frustrarea în cifre

De acord cu afirmația (%)	România	Bulgaria	Serbia
Unele persoane se bucură de privilegiile indiferent de regim	72	76	90
Comunismul a fost o idee bună, prost realizată	70	69	59
Situația oamenilor este mai proastă acum în comparație cu perioada comunistă	67	63	72
Comunismul a fost cea mai bună perioadă a secolului trecut	57	47	79

Sursă: România 2001, 2000; Bulgaria 2000; Serbia 2002. Date SAR.

RISCU NR. 2. PENTRU A COMPENSA PIERDERILE PE ALTE FRONTURI, ROMÂNIA ȘI BULGARIA SUNT GATA SĂ PLECE LA RĂZBOI FĂRĂ PEA MULTĂ PREGĂTIRE.

Până să primească România și Bulgaria invitația de aderare la NATO, lumea s-a schimbat considerabil. Există șanse ca NATO să nu se implice în război, așa cum nu s-a implicat nici în cel din Afganistan. Dar, pe baza acordurilor bilaterale dintre aceste țări și Statele Unite, România și Bulgaria s-ar putea implica. Poate că ajutorul lor nu va fi necesar, până la urmă. Dar că și-au oferit spațiul aerian și aeroporturile pentru operațiuni este deja un fapt.

Ca și în cazul sprijinului acordat SUA în disputa cu europenii în cazul TPI, România nu poate fi acuzată că procedează așa cum consideră că este corect, dacă, într-adevăr, așa stau lucrurile. Dar trebuie să fie clar pentru toată lumea că astfel de acțiuni comportă riscuri considerabile. În ultimele luni, SUA au pierdut mult din puterea diplomatică pe care o dețineau asupra Europei. Aceasta se reflectă în faptul că Turcia a fost de două ori respinsă de Comisie, cu privire la data începerii negocierilor și cu privire la Cipru: recomandarea Statelor Unite nu mai înseamnă mare lucru în UE, ba chiar dimpotrivă, după cum se vede. Mai mult chiar, în România trăiește o comunitate arabă destul de numeroasă, cu legături din perioada ceaușistă, când mii de studenți palestinieni se înscriau la universitățile românești cu burse de la statul român. Ce se va întâmpla dacă România chiar devine o țintă a terorismului? Este pregătit guvernul român pentru acest risc?

Nici o țară nu trebuie să se rețină de la a face ceea ce crede de cuviință din cauza fricii. Dar trebuie să fie gata să-și asume consecințele negative ale acțiunilor proprii. Europa de Est, spre deosebire de cea occidentală, are o mai mare aplecare „atlantică” și nu vede într-o lumină atât de nefavorabilă

posibilul război al președintelui George W. Bush cu Irakul. Dar, dacă actuala poziție a României nu vine dintr-o convingere profundă, ci numai pentru a face pe plac Americii pentru a compensa rămânerea în urmă a reformelor interne, calculul beneficiilor și riscurilor ar trebui dezbătut public și documentat cu atenție, deoarece riscurile se pot dovedi mai mari decât avantajele. Iar dacă se vor ivi probleme, guvernul va plăti cu vârf și îndesat.

RISCU NR. 3: EXTINDEREA NATO STABILIZEAZĂ NUMAI ȚĂRILE INCLUSE, DAR NU RĂSFRÂNGE ACEASTĂ STABILITATE ȘI ASUPRA BALCANILOR.

Nu trebuie subestimat efectul pozitiv al lărgiri NATO, nu numai din punctul de vedere al securității, ci ca influență pozitivă generală. După ce Polonia a aderat la NATO, încrederea în sistemul politic și în noul regim s-a dublat (deși a rămas destul de scăzută)¹². Țările balcanice nu prea au încredere în liderii politici, deci guvernările existente s-ar putea folosi de încrederea acordată de aderarea la NATO, atât timp cât nu au mare lucru de oferit cetățenilor din punctul de vedere al îmbunătățirii condițiilor de viață. Extinderea NATO poate fi și o răsplată a modului în care România și Bulgaria și-au rezolvat cu succes problemele etnice. Într-un sistem internațional care răsplătește, de multe ori, grupurile care prosperă pe seama războaielor etnice, această invitație transmite, în fine, mesajul corect. Dacă invitația de aderare la NATO va fi iar amânată se poate agrava starea de fapt a acestor țări. Cetățenii din zonele tampon au prea puține motive de a crede în liderii lor, sau în liderii occidentali: dacă liderii ar merita această încredere, spun cetățenii, țările respective nu ar fi în situația prezentă.

Pe de o parte, pentru fosta Iugoslavie este prea târziu să adopte modelul de cooperare etnică din România și Bulgaria, în forma unui stat unitar; pe de alta, soluțiile teritoriale pot să nu fie satisfăcătoare, deoarece duc la mari întârzieri în ajungerea la un statut final în Kosovo și retragerea prezenței internaționale în Bosnia și Macedonia. În mod realist, extinderea NATO în Europa de Sud-Est asigură România și Bulgaria, deschide porțile pentru Croația și Serbia, dar nu rezolvă decisiv problemele grele ale succesiunii fostei Iugoslavii. Românii îi pot înlocui pe americani în protejarea copiilor sârbi care merg la școală în enclavele etnice, dar aceasta nu este o soluție la adevărata problemă, și anume nevoia de protejare a acestor copii care merg la școală. Uniunea Europeană trebuie să rezolve această problemă, iar țările nou-intrate își pot dovedi utilitatea înlocuind soldații americani din Balcani, până la stabilizarea finală a regiunii. Mai mult, este discutabilă posibilitatea ca România și Bulgaria să continue să joace un rol important în asigurarea stabilității în regiune, dacă peste câțiva ani își pierd avantajele în fața Croației și dacă securitatea se va dovedi prea scumpă pentru bugetele și așa limitate ale acestor țări. Instabilitatea politică a crescut în Serbia, iar cetățenii o percep, pe drept cuvânt, ca pe principala problemă a țării lor, iar un raport recent asupra Macedoniei pune la îndoială

¹² Barometrul New Europe 2001 raportează o încredere de 20 % în Parlament în Polonia, față de 13 % în România. În cazul partidelor politice, cifrele sunt mai apropiate, 8 față de 9 % având încredere în acestea.

durabilitatea păcii recente, prezentând rădăcinile adânci ale conflictului¹³. România dorește să joace rolul de lider regional și să-și asume o mai mare parte din responsabilitățile ce decurg de aici, dar cât de credibil poate fi un lider care nu și-a făcut „temele” pentru integrarea europeană și nu este sigur de propriul statut? Este nevoie de un angajament mai mare al UE față de stabilitatea Balcanilor pentru a se putea rezolva unele probleme.

RECOMANDĂRI:

- Guvernele din România și Bulgaria trebuie să pregătească opinia publică din țările lor pentru posibilele consecințe negative ale alianței cu SUA într-un război în Orientul Mijlociu, inclusiv posibilitatea de a deveni ținte ale terorismului. Chiar dacă riscul acesta - al participării - poate fi evitat în final, pregătirile din afara spectrului militar, cum ar fi evaluarea riscurilor pentru civili și politici de reducere a acestora, nu mai pot fi amânate.
- Guvernul român trebuie să se preocupe mai mult de reforma internă - în ceea ce privește statul de drept și corupția, de exemplu, Croația are deja o situație mult mai bună. Adoptarea acquis-ului s-a accelerat în ultima vreme, dar aplicarea acestuia lasă de dorit. Recomandările Comisiei pentru 2002 seamănă descurajant de mult cu cele din 2001, mai ales cu privire la slaba capacitate administrativă. Trebuie să se facă mai multe, astfel încât 2007, și nu 2012, să devină data reală a aderării. De exemplu, amânarea deciziei regionale asupra fondurilor pre-structurale pentru după alegerile din 2004 este pur și simplu o pierdere de vreme, deoarece mecanismul regional exista în 1999, înainte ca ultimul guvern de coaliție și apoi cel actual să revină la centralizarea acestor fonduri. Această situație este ca și cum i-ai spune proprietarului că o să plătești chiria peste doi ani, după ce toți ceilalți chiriași au plătit-o deja. Astfel de întârzieri nu fac bine credibilității României ca țară candidată, și justifică plângerile Bulgariei că este ținută în loc de România.
- Păstrând valabil principiul „aderării la timpul potrivit”, UE trebuie să ia în considerare posibilele consecințe negative pentru zona Balcanilor dacă România și Bulgaria devin candidați eterni, împreună cu Turcia, Croația aderă, iar Serbia devine instabilă. Deciziile luate asupra unei țări balcanice trebuie cântărite pentru a se vedea ce consecințe politice au în întreaga zonă. Stabilitatea regiunii nu trebuie luată de bună: după cum au arătat analizele recente, UE are două posibile alegeri: lupta împotriva „focarelor de subdezvoltare”, atunci când acestea apar sub forma unor conflicte incipiente, sau un angajament general de a scoate Balcanii din capcana sub-dezvoltării¹⁴. Dacă România și Bulgaria nu pot prinde

¹³ Vezi European Stability Initiative (ESI), 'Ahmeti's village. The Political Economy of Ethnic Relations in Macedonia'. Pe www.esiweb.org

¹⁴ ESI, p 25.

din urmă celelalte țări, mai funcționale, vor putea Macedonia sau Serbia să facă acest lucru? „Extinderea obișnuită” poate să nu fie funcțională în Balcani. Este nevoie de o strategie de dezvoltare complementară, și poate că „foaia de drum” a Comisiei Europene va lua în considerare exact această situație. Altfel, așa cum s-a văzut în cazul Slovaciei, condițiile dure sunt singurele care funcționează.

REPUBLICA MOLDOVA: UN SINGUR STAT - SAU NICI UN STAT?

MOTIVELE PENTRU CARE VA EȘUA NOUL PLAN DE PACE ÎNTRE REPUBLICA MOLDOVA ȘI TRANSNISTRIA

Apariția unui nou plan de rezolvare a conflictului deja vechi de peste zece ani dintre Republica Moldova și separatiștii din Transnistria a provocat vizibile nemulțumiri la Chișinău, opinii sceptice la București și a fost respins fără comentarii de către autoproclamații lideri de la Tiraspol. În ultimele șase luni discuțiile s-au păstrat la obișnuitul nivel emoțional, având ca fundal numeroase mișcări de stradă și o presă cu limbaj inflamator. O abordare la rece a faptelor sugerează însă că amenințarea față de integritatea teritorială a statului moldovean pe care ar conține-o planul nu este nici pe departe cea mai serioasă problemă a acestuia. Separarea Transnistriei este deja o realitate pe teren, astfel încât nu se poate vorbi astăzi de existența statului unitar Republica Moldova. Regimul separatist, care la începutul anilor nouăzeci se auto-proclama cu mândrie “ultima Republică Sovietică”, a câștigat până acum toate confruntările armate directe cu Republica Moldova, a reușit să-și impună controlul complet asupra teritoriului și să împiedice populația să participe la alegerile naționale și la orice alte forme de viață statală. Transnistria și-a asigurat granițele și dreptul de a impune propriile taxe vamale, menținând active o armată și o miliție mai mari decât cele de care dispune Republica Moldova. Cu ajutorul pasiv al Rusiei și câteodată al Ucrainei (care refuză să respecte un embargo comercial impus de Chișinău), Transnistria a reușit să se constituie ca stat separat, ne-recunoscut internațional, însă mult mai

capabil decât Republica Moldova să asigure respectarea legilor, bune-proaste cum sunt, sau colectarea impozitelor. O regiune relativ pașnică precum Găgăuzia (cealaltă zonă cu o concentrare importantă de minorități etnice) este deseori destabilizată de încercările transnistrenilor de a realiza un front comun împotriva guvernului de la Chișinău.

Fig. 4. Înarmați până în dinți: arsenalul transnistrean

	1992	1994	2000
Tancuri T64	na	120	115
Blindate	na	160	130
Artilerie	180	128	128

Surca: IPP

Noul guvern comunist nu pare să fi găsit, așa cum nici cele dinaintea lui nu au reușit, o cale de mijloc pentru a negocia revenirea regiunii rebele, în ciuda înclinațiilor pro-ruse și a apropierei ideologice față de liderii transnistreni. Această nereușită nu se datorează însă cu totul Chișinăului. Presiunile internaționale asupra separatiștilor nu au fost foarte coerente: Rusia și-a respectat oarecum obligațiile asumate privind retragerea armatei, însă

nu pare dispusă să-și folosească forța de convingere asupra liderilor locali. Ultimele date arată că aproximativ 25% din populație sunt ruși, 28% ucraineni, iar peste 40% moldoveni. 2,500 de soldați din Armata a 14-a sunt încă staționați în regiune, în timp ce o mare parte din armamentul acesteia a trecut în mâinile guvernului separatist. Acordurile de dezarmare au fost așadar sortite eșecului, în final pe teren rămânând același număr de arme, chiar dacă majoritatea acestora sunt acum în posesia localnicilor.

Conflictul din Transnistria are motivație economică și este perpetuat de oligarhiile locale pentru a păstra accesul la resurse

Dintre războaiele de succesiune din fosta lume comunistă, cel din Transnistria este o ilustrare foarte bună pentru teoria "avantajelor conflictelor etnice". Deși regiunea este mixtă din punct de vedere etnic, moldovenii constituind o majoritate relativă (40%), un grup de localnici au reușit, cu ajutorul pasiv al Armatei a 14-a, să o "privatizeze" cu forța. Acesta nu este un conflict etnic, ci unul politic și economic¹⁵. Liderii de opinie transnistreni și ruși nu constituie un grup etnic propriu-zis, ci o coaliție de interese născute din opoziția față de partea moldovenească.¹⁶ Etnicitatea nu este elementul dominant al identităților locale, așa cum nu e nici pretinsa "legătură istorică" cu Rusia și Ucraina, care nu explică resurgența naționalismului în regiune. Declarațiile sfidătoare privind unirea cu Rusia sau Ucraina se succed la Tiraspol în funcție de modul în care "antreprenorii politici" de acolo își schimbă strategia economică.

¹⁵ "Analiștii independenți au căzut de acord asupra unui punct: deși este cunoscut drept conflictul transnistrean, nu este aici vorba despre un conflict regional, ci despre unul ideologic, politic, economic și doar parțial etnic." (Gottfried Hanne, *Der Transdnistriren-Konflikt, Ursachen Entwicklungsbedingungen und Perspektiven einer Regulierung. The Transdnistriren Conflict: Origins, Determinant Conditions and Prospect of Settlement*, Bericht des Bundesinstituts für Internationale und Ostwissenschaftliche Studien, No 42/1998, October 1998; și "printre cele mai importante motive ale proclamării Republicii Transnistrene, în septembrie 1990 a fost perspectiva unei unificări între România și Moldova" (Pal Kolsto, *Irrendentism and separatism: Moldova, în Russians in the Former Soviet Republics*, Hurst and Company, London, 1995, p.143-161).

¹⁶ Spiraling to Ethnic War: Elites, Masses and Moscow in Moldova's Civil War, în *International Security*, vol. 21, #2, 1996, pp.108-138

Ambele părți percep factorul economic ca pe unul foarte important. Mare parte din industrie (inclusiv afacerile cu armament – Moldova fiind cotate, din cauza Transnistriei, între primii zece exportatori mondiali de arme) este situată în Transnistria. În momentul separării, regiunea producea 40% din PIB-ul Republicii Moldova, în ciuda faptului că acolo trăia numai 16% din populație. Regiunea furniza peste o treime din producția de bunuri industriale și 56% din toate bunurile de consum din întreaga republică. Din cauza avantajelor de infrastructură (căi ferate, autostrăzi, căi fluviale), a resurselor de apă, a riscurilor seismice minime, a apropierii de portul Odesa și de regiunea Doneț-Nipru, Transnistria a devenit în timpul comunismului destinația unor investiții substanțiale și un punct de atracție pentru imigranții din celelalte republici sovietice. Aici s-au stabilit cu predilecție familiile militarilor ieșiți la pensie din Armata Roșie: majoritatea populației rusofone din regiune este formată din familii de ofițeri în retragere, la fel ca în enclava Kaliningrad.

Fig. 5. Privire sintetică

	Moldova	Transnistria	Găgăuzia
Acte fundamentale	Declarația de independență de la 27 august 1991	Declarația de independență de la 2 septembrie 1990	Declarația de independență de la 19 august 1990
Profilul economic	În mare parte rurală, industrie alimentară tradițională și agricultură, 83% din teritoriul Republicii, doar 60% din potențialul economic al țării.	În mare parte urbană și industrializată, păstrând nostalgia fostelor complexe industrial-militare, 15% din teritoriul țării, 11% din populație și 40% din potențialul economic	În mare parte rurală, capacități pentru agricultură tradițională și viticultură, 4% din totalul de populație, însă numai 3,1% sunt etnici găgăuzi (unitate autonomă teritorial din 1994)
Reformă	FMI și Banca Mondială: liberalizare incompletă	Nereformată; proprietatea în mâinile statului iar acesta este monopolizat de oligarhia politică	Favorizează proprietatea privată și economia mixtă, după 1995 au început să apară fermieri privați și antreprenori
Simbolică	Reintroducerea limbii române (sub numele de moldovenească), drapelului, programă școlară cu orientare în principal pro-europeană	Reminiscentă a URSS, se declară atașată fie de Rusia, fie de Belarus, fie de Ucraina, își păstrează propriul drapel, stemă, imn național și se teme de românizare	A încercat să reintroducă găgăuză ca limbă locală, însă din cauza lipsei de resurse și de profesori limba rusă a rămas predominantă
Alegeri	Sistem pluralist, 4 cicluri electorale din 1990: Democrații 1991/1993 Agrarienii 1994/1998 Democrații 1998/2001 Comuniștii 2001/...	Igor Smirnov președinte de la început. Alegerile au rolul de a-l reconfirma periodic în funcție. Nu există libertatea presei sau dreptul la liberă exprimare	Pluralism însă fără un sistem puternic de partide
Forma de guvernare	Republică parlamentară, deși președintele Voronin își păstrează și funcția politică de prim-secretar al PCM – partidul de guvernământ	Prezidențial și personal. Un accent important este pus pe forțele de securitate	Autonomie regională, cu competențe imprecise, operează totuși sub forma unei republici semi-prezidențiale (cu Bashkan în funcția de șef de stat, Adunarea Generală pe post de Parlament și un guvern regional numit)

Spre deosebire de Kaliningrad însă, unde negocierile se poartă între Uniunea Europeană – în numele Statelor Baltice – și Rusia, Transnistria nu a reușit niciodată să ajungă pe agenda prioritară occidentală. Interesele rusești și ucrainene, ca și abilitatea liderilor transnistreni de a manevra aceste interese în propriul lor folos, au condus la prezenta situație. În timp

ce Moldova este o democrație, cu alegeri regulate și alternare la putere, Transnistria organizează doar consultări populare formale din care, de peste un deceniu, ies mereu victorioși aceiași lideri. Alegerile generale din Republica Moldova nu au nici un efect în regiunea separatistă, cei care încearcă să voteze în alte circumscripții fiind arestați.

De-a lungul timpului, ambițiile transnistrenilor au evoluat de la agenda minimalistă - un anumit grad de autonomie sub umbrela unei Zone Economice Libere (1989-1991) – trecând prin ideea confederală (după războiul din 1992), până la faza de radicalizare (după alegerile din 2001 din Transnistria). Sprijinul extern și slăbiciunile Moldovei explică aceste ambiții.

**România are nevoie
de un stat stabil la
granița sa de est –
la fel și UE**

Lipsa aparentă de soluții pentru problema transnistreană pune în pericol existența Republicii Moldova ca stat independent – devenind astfel o problemă importantă și pentru România. Aceasta are nevoie ca Republica Moldova să devină un stat stabil, capabil să-i apere granițele, să combată criminalitatea și să devină un partener economic adevărat, nu să rămână doar o destinație pentru asistența externă. Republica Moldova trebuie de asemenea să evolueze către normalizare, depășind faza de construcție identitară în care s-a împotmolit de peste un deceniu și care afectează indirect și agenda politică de la București. Privind din perspectiva aderării României la NATO, Republica Moldova a devenit chiar mai importantă pentru Rusia, fiind acum considerată granița sa estică cu Alianța. Transnistria este singura enclavă în care Rusia a reușit să implementeze doctrina sa din 1993 și conceptul de politică externă din 2000, care accentuează implicarea activă „pentru apărarea drepturilor etnicilor ruși din afara teritoriului național”.

CHESTIUNILE ÎN DISPUTĂ

Problema Transnistreană ar fi fost deja de mult rezolvată dacă în anumite momente cruciale Rusia și Ucraina ar fi avut o poziție clară, lipsită de ambiguități. Președintele Kuchma este un suporter activ al rezolvării conflictului după principiul situației din teren, acceptabilă pentru toate părțile aflate în conflict¹⁷. Astăzi, la granița ucraino-moldovenească se înregistrează 60% din trecerile ilegale. Numai în 2001, la frontiera cu Transnistria grănicerii ucraineni au confiscat peste 4,000 de piese de armament, adică aproape jumătate din tot armamentul confiscat la frontierele Ucrainei, și 83% din cantitatea de droguri identificată de autoritățile acestei țări¹⁸. Însă Ucraina a respins o inițiativă a Chișinăului privind controlul frontierelor împotriva traficului ilicit. Kiev-ul privește blocada economică impusă de Chișinău Transnistriei ca fiind o cauză de instabilitate regională. Federația Rusă, deși declară că dorește retragerea

¹⁷ Declarația lui Boris Tarasyuk, Ministru al Afacerilor Externe al Ucrainei, în cadrul dezbaterilor celei de-a 55-a sesiuni a Adunării Generale ONU, 18 septembrie 2000, New York.

¹⁸ Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine, *Ukrainian Monitor*, Policy Paper #13 (July 2002)

armamentului și a personalului militar din zonă în conformitate cu Declarația OSCE de la Istanbul, dă vina pentru neonorarea angajamentelor pe Transnistria, sugerând că nu poate influența în nici un fel pe liderii din regiune¹⁹. Rebelii au însă aliați importanți în Duma rusească, ceea ce explică poziția ambiguă a Rusiei. Statu-quo-ul permite liderilor de la Tiraspol să controleze o parte considerabilă a traficului și producțiilor ilegale, inclusiv a celor de armament.

În ciuda procesului energetic de mediere în care s-a implicat statul garantor, părțile implicate au luat serios în considerare după 1993 doar două planuri de rezolvare. Primul este **Planul Primakov**, publicat în iunie 2000, care urmărește să legalizeze realitățile de la fața locului prin separarea părților. Planul nu a furnizat însă nici o măsură clară de rezolvare a conflictului și prin manipularea sloganului unui „stat comun”, inventată de Moscova, a promovat ideea creării tuturor condițiilor necesare pentru recunoașterea „Republicii Transnistrene a Moldovei” ca un stat independent. Totuși, planul Primakov nu conține nici o listă de măsuri concrete care să mărească nivelul de integrare a părților, în paralel cu necesara dezarmare a regimului separatist. Dimpotrivă, el include prevederi care ar permite Transnistriei să își mențină potențialul militar, iar Rusiei să aibă o prezență militară puternică în regiune sub forma operațiunilor de menținere a păcii.

Cel de-al doilea document este cunoscut sub numele de **Planul Misiunii OSCE 1996/2000**. Acesta își propune să relanseze negocierile prin schimbarea principiilor și mecanismelor aplicate în fazele incipiente de mediere și rezolvare a conflictului. Între altele planul prevede:

- (1) Să accentueze participarea OSCE și a comunității internaționale în negocieri și rezolvarea conflictului, prin schimbarea statutului misiunii OSCE din „observator” în „garant de securitate” și mediator principal.
- (2) Să păstreze procedurile existente pentru zona de securitate și să obțină aplicarea strictă de către toate părțile a principiilor Acordului din 1992 și a noilor acorduri și decizii ale misiunii sub control unificat.
- (3) Să pună în practică măsuri de consolidare a securității și credibilității, prin obținerea transparenței totale a forțelor armate și complexului militar-industrial. Primul pas în această direcție ar fi un inventar complet, pe întreg teritoriul Republicii Moldova, al forțelor armate și a întreprinderilor militar-industriale. Propunerile din acest plan sunt sintetizate în Fig. 6 de mai jos.

Planul este format din două părți distincte: în primul rând, federalizarea Moldovei; în al doilea rând, formarea unui mecanism ruso-ucrainean-OSCE pentru a supraveghea și garanta respectarea acordului. Documentul menționează Rusia, Ucraina și OSCE (în această ordine) ca garanți ai acordului, odată ce acesta este semnat. De asemenea, le împuternicește să medieze eventualele diferende dintre Republica Moldova și Transnistria în perioada de după semnare, cu excluderea țărilor occidentale, a UE sau a celuiilat vecin, România. Grupul tripartit ar supraveghea implementarea

Deși bine intenționat, planul OSCE întărește rolul Rusiei în regiune și creează tensiuni interne la Chișinău. Însă nici situația actuală nu mai poate continua.

¹⁹ Interviu cu Igor Ivanov, Basa – Press, Octombrie 7, 2002

acordului, care ar prevala față de legislația și constituția Republicii Moldova și a celorlalte unități federative. În acest fel, planul ar plasa întregul teritoriu al republicii sub supravegherea Rusiei, Ucrainei și a OSCE (deciziile OSCE și acțiunile acestei organizații sunt de asemenea supuse puterii de veto a Rusiei). Rusia obține astfel partea leului, prin dubla reprezentare și recunoașterea situației *de facto*. Planul a fost respins de Tiraspol și denunțat în termeni violenți de opoziția politică de la Chișinău. Până acum, el a reușit doar să declanșeze o criză politică, fiind perceput ca un semnal că toate atu-urile se află în mâna Rusiei, de data asta însă oficial și cu aprobarea Occidentului. Totuși, intențiile bune din spatele acestui plan sunt o realitate, de vreme ce situația actuală nu face decât să perpetueze existența neoficială a micului stat-problemă de peste Nistru și să țină pe loc dezvoltarea Republicii Moldova, ceea ce nu este o soluție pe termen lung.

Fig. 6. Procesele de rezolvare pașnică a conflictelor în Bosnia și Transnistria

Acordul Dayton-Paris (1995) †	Acordul OSCE de rezolvare a conflictului din Transnistria
Elaborat sub egida reprezentanților ONU și OSCE în spiritul principiilor Cartei Națiunilor Unite și a Actului Final de la Helsinki	Elaborat de către Moscova în concordanță cu interesele sale strategice și apoi preluat pur și simplu de mașinăria de rezolvare a conflictelor a OSCE
Impus de ONU, OSCE și alte părți terțe pentru a fi semnat de toate părțile implicate în conflict	Impus de o singură parte implicată în conflict (Federația Rusă) pentru a fi semnată de cealaltă parte (Republica Moldova)
Reprezintă un cadru dezvoltat de principii, regulamente și mecanisme orientate către terminarea conflictului militar, crearea condițiilor necesare pentru începerea dialogului politic, ca și unificarea părților aflate anterior în conflict. Acordă responsabilități în diverse domenii ale vieții sociale către mai multe organizații locale și internaționale	Privește exclusiv implementarea unei încetări a focului, crearea unei zone de securitate și a Comisiei de Control Unificat (UCC). Nu ia în considerare nici principiile de rezolvare a disputelor, nici dialogul politic și nici crearea condițiilor necesare pentru acestea. Principalul scop al UCC este menținerea zonei de securitate.
Determină ierarhia autorității și a mecanismului de acceptare a deciziilor în domeniile militar și politic. Furnizează consimțământul părților pentru a urma deciziile înaltelor autorități internaționale.	Impune acceptarea deciziilor UCC exclusiv pe baza consimțământului între părți – acesta fiind și motivul care a determinat blocarea activității și ineficiența
Furnizează măsurile pentru consolidarea credibilității și transparenței, pentru impunerea deciziilor și a responsabilităților între părți. ‡	Nu precizează măsurile de impunere a deciziilor sau responsabilităților părților

† Acordul Dayton-Paris include un Act Cadru privind Restabilirea păcii în Bosnia-Herțegovina; Acordul privind aspectele militare ale procesului de restabilire a păcii; Anexa la statutul forțelor NATO; Acordul privind măsurile tranzitive de impunere a Planului de restabilire a păcii; Acordul privind stabilizarea regională; Acordul privind frontierele; Acordul privind alegerile.

‡ Părțile au fost de acord să își subordoneze acțiunile deciziilor Consiliului de Securitate al ONU, Tribunalului de Arbitraj, Comisiei pentru Drepturile Omului; Comisiei pentru Refugiați, Comisiei pentru Protecția Monumentelor Istorice

Indiferent de calitățile sau defectele punctuale ale planului OSCE, principala sa problemă o reprezintă lipsa totală de realism. Principalele obiective sunt corecte: reunirea Republicii Moldova și a Transnistriei într-o singură entitate politică, în cadrul unui stat federativ democratic. Însă pentru a organiza alegeri libere și corecte în Transnistria, regiunea trebuie în primul rând demilitarizată. Altfel candidații care nu sunt sprijiniți de armată sau de forțele de securitate nu au nici o șansă. *Demilitarizarea regiunii rebele este cheia strategiei de rezolvare a conflictului.*

Au liderii transnistreni vreun motiv să demareze procesul de democratizare care s-ar putea termina pentru ei cu pierderea puterii? Evaluări neoficiale arată că Partidul Comunist Moldovean ar câștiga, întrucât regiunea nu este omogenă etnic. Liderii transnistreni au în momentul de față de partea lor mai mulți factori: timpul; nehotărârea comunității internaționale; forța armatei proprii și a organelor docile de securitate; decizia Rusiei și a Ucrainei de a le feri de orice presiune serioasă, cum ar fi embargoul comercial impus de Republica Moldova. Singurul lucru care le stă împotriva este faptul că entitatea lor nu va fi recunoscută, întrucât toată opinia publică internațională este hotărâtă să respecte principiul Helsinki de inviolabilitate a frontierelor. Numai că se pot descurca foarte bine și fără asta, după cum s-a observat în ultimul deceniu.

EUROPA AR TREBUI SĂ-ȘI IA ROLUL ÎN SERIOS

Cum se poate obține un acord dacă Transnistria are toți așii în mână în disputele cu Republica Moldova și nu există nici o forță internațională care să asigure un oarecare echilibru (spre deosebire de Bosnia sau Kosovo, în Transnistria nu a existat nici o intervenție NATO sau ONU)? Pentru a crea situația de echilibru necesară încheierii acordului de la Dayton, Kosovo și Macedonia au fost mai întâi dezarmate, chiar dacă nu integral, și doar după aceea s-a mers la vot. În toate cazurile menționate, primul pas a fost implementarea unui instrument de impunere a unor negocieri reale, plus respectarea acordurilor încheiate cu ajutorul trupelor ONU sau NATO. Asemenea instrumente sunt din păcate costisitoare și nimeni nu pare dispus să investească în rezolvarea problemei transnistrene.

Principala diferență între Transnistria și Bosnia constă în poziția pasivă și condescendentă a Occidentului față de primul caz, prin contrast cu implicarea sa activă în cel de-al doilea (ONU, OSCE, SUA și alte state cu statut de observator), angajând în acest scop un întreg sistem de principii și mecanisme internaționale.

Acesta este motivul pentru care soluția avansată în prezent nu reușește să salveze nimic și îi pune într-o lumină proastă pe negociatorii internaționali, care sprijină, conștient sau nu, ideea de legitimare a sferei de influență rusești în imediata vecinătate a granițelor europene. În *Country Strategy Paper 2002-2006*, Comisia Europeană consideră că „întrucât Republica Moldova se află în imediata vecinătate a UE lărgite, instabilitatea și sărăcia din această țară sunt probleme de primă importanță pentru UE.” Dacă este așa, Comisia ar trebui să își ia în serios propriile cuvinte și să intervină, cum a făcut în cazul aproape reușit al Macedoniei, ca veriga lipsă în echilibrul dintre părți. Este adevărat că UE nu are încă propriile sale trupe, însă în viitorul apropiat le va avea. Rusia a arătat întotdeauna sprijin pentru o inițiativă europeană de apărare, privind acest lucru cu ochi mult mai buni decât extinderea NATO. S-ar putea deci organiza o forță de menținere a păcii cu trupe vest-europene și rusești.

Situația curentă ar putea fi prelungită până când se organizează această forță armată, ceea ce ar putea însemna un an sau doi. Nu se va schimba nimic important între timp. Mai mult decât atât, OSCE ar trebui să

**Federalizarea
democratică este
imposibilă înainte
de demilitarizare
sub supraveghere
internațională**

folosească această perioadă de timp pentru a încuraja Rusia și Ucraina să respecte embargoul impus de Moldova și astfel să facă viața mai grea pentru liderii transnistreni. Cu alte cuvinte, mediatorii internaționali ar trebui să creeze o situație în care ambele părți să aibă motive reale să se așeze la masa de negociere. Iar în momentul în care se ajunge acolo, ordinea corectă de priorități este dezarmare întâi, și federalizare democratică după aceea.

LISTA DE FIGURI

ECONOMIE

Fig. 1. Rata dobânzilor pentru clienții nebancari, %	5
Fig. 2: Structura bugetului (2002, 2003)	6
Fig. 3. Venituri obținute din taxe, % din PIB, 1999-2000 (medie)	8
Fig. 4. Proiecția structurii bugetare pe termen mediu, % PIB	11

SOCIAL

Fig. 1. Indicatori comparativi, țările CEFTA	16
Fig. 2. Numărul de familii care primesc ajutor de venit	17
Fig. 3. Dinamica plăților pentru VMG, ianuarie – august 2002 (miliarde lei)	18
Fig. 4. Impactul VGM asupra ratei șomajului	20
Fig.5. Salariul minim - tabel comparativ	21

POLITIC

Fig. 1. Numărul de semnături necesare pentru înființarea unui partid politic	23
Fig. 2. Simpatia pentru un partid politic, în funcție de mărimea localității	24
Fig. 4. Următoarele instituții lucrează în interes public	25
Fig. 5. Percepția asupra egalității în fața legii (%)	25

REGIONAL

Fig. 1. Convergența României și Bulgariei cu media Celor 15	27
Fig. 2. Reținute, dar încă prezente: privire asupra tensiunilor regionale	29
Fig. 3. Frustrarea în cifre	30
Fig. 4. Înarmați până în dinți: arsenalul transnistrean	34
Fig. 5. Privire sintetică	35
Fig. 6. Procesele de rezolvare pașnică a conflictelor în Bosnia și Transnistria	38

Autori și colaboratori

Cu excepția cazurilor în care se specifică explicit, acest raport vă este oferit de experți din cadrul Societății Academice din România (SAR). La acest număr au contribuit:

- Bogdan Chirițoiu
- Daniel Dăianu
- Cristian Ghinea
- Sorin Ioniță
- Igor Munteanu
- Victor Petrescu
- Alina Mungiu Pippidi
- Liviu Voinea
- Victoria Timofte (Research Assistant)

Sondajele de opinie publică sunt concepute și analizate de Dr. Alina Mungiu Pippidi și realizate de Centrul de Sociologie Urbană (CURS)

Acest raport se poate găsi pe internet în limba engleză pe site-ul PNUD România

<http://www.undp.ro/>

Raportul, ca și alte publicații ale SAR sunt disponibile atât în engleză cât și în română pe site-ul Societății Academice din România:

<http://www.sar.org.ro/>

și le puteți obține fie în format electronic fie tipărit scriind la
office@sar.org.ro

Societatea Academică din România (SAR)
Petofi Sandor nr. 15
București, sector 1, România
+4021-2221868