# RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ŞI PROGNOZĂ – ROMÂNIA 2018

## 12 ani în UE. Evoluție sau involuție?

Societatea Academică din România (SAR)

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, Bucureşti

Tel/Fax: 021 211 14 77

Email: office@sar.org.ro

http://www.sar.org.ro

RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ŞI PROGNOZĂ – ROMÂNIA 2018

ISSN 2286 – 3257
ISSN-L 2286 – 3257

## CUPRINS


Sumar executiv / **4**

Executive summary / **11**

**I.** Prognoza economică 2018 / **18**

**II.** Când buna guvernare se reduce la anticorupție / **22**

**III.** Ce e independența justiției și este ea în pericol în România? Sistemul judiciar între endogamie și independență / **62**

# SUMAR EXECUTIV

În 2018, România va trece pentru prima dată în istoria sa pragul de 10.000 USD venit pe cap de locuitor, promovând astfel în categoria țărilor cu venituri medii; totodată, fiecare român are în termeni reali de două ori mai mult venit față de anul 2000, anul în care România a fost invitată să adere la Uniunea Europeană (UE). Cu toate acestea, aderarea și schimbările instituționale, economice și sociale pe care acest proces le-a presupus nu au reușit să diminueze decalajul de dezvoltare și să ne aducă mult așteptata prosperitate. În acest sens, o serie de reforme realizate în perioada preaderării au fost ulterior inversate, slab implementate sau chiar mimate. O parte semnificativă a forței de muncă a emigrat între timp în restul Uniunii, iar țara, similar cu Bulgaria, nu a adoptat Euro și nici nu a fost acceptată în zona Schengen, rămânând astfel o țară europeană de rang doi.

Acest fapt nu este nicăieri mai vizibil decât în persistența Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV), dedicat acestor două țări în special din cauza statului de drept, considerat mai problematic înainte de aderare comparativ cu celelalte candidate postcomuniste, precum Ungaria și Polonia. Deși inițial mecanismul trebuia să dureze doar trei ani, este încă în vigoare în 2018 și multe controverse i-au înconjurat funcționarea în ultimul deceniu. Greu de judecat, într-adevăr: până în 2018, România a închis 18 miniștri, un fost prim-ministru și a trimis în judecată un premier în timpul mandatului, în timp ce Bulgaria nu a făcut nimic asemănător. În plus, după zece ani, indicatorii de percepție privind corupția și statul de drept în cele două țări sunt alarmant de apropiați de valorile din 2007, dar și una de cealaltă. Și mai paradoxal, Bulgaria stă mult mai bine la capitolul absorbție fonduri europene și construirea de infrastructură în acest răstimp. Cu toate acestea, România e considerată un succes și Bulgaria nu, fiind intens promovată ca atare în alte țări, mai ales de Fondul Monetar Internațional (FMI), și diverse agenții guvernamentale americane.

Ca atare, încercăm în acest raport să răspundem în mod sistematic la întrebările:

1. S-a îmbunătățit guvernarea în România odată cu aderarea la UE?
2. Mai mult decât atât, există vreo lecție de tras din această experiență pentru alte țări?

Ne vom axa mai mult pe succesul substanțial al politicilor de bună guvernare și de îmbunătățirea statului de drept decât pe succesul MCV în calitate de instrument de condiționalitate. Întrucât România este văzută drept un succes pentru MCV la nivelul instituțiilor europene, iar Bulgaria drept un eșec, mecanismul fiind identic pentru cele două țări, pare destul de evident faptul că diferența dintre ele – rămâne de văzut cât de substanțială este – se poate explica printr-un alt factor care există doar pentru România, dar nu și pentru Bulgaria, deci nu de MCV.

## I.

**În prima secțiune a raportului, panelul de experți consultat de către SAR consideră că economia va continua să-și mențină ritmul ridicat de creștere comparativ cu media UE, iar pe lângă creșterea PIB (5,3%), indicele bursier BET (27,8%) și piața imobiliară (6%) vor parcurge un traseu similar. Același optimism se menține atât în ceea ce privește rata șomajului, acesta scăzând de la nivelul actual de 5% la 4,7%, cât și rata inflației (3,3% față de 3,7% media calculată de Comisia Națională de Prognoză). În schimb, cursul de schimb se va deteriora la nivelul anului 2018, urmând tendința anului precedent, iar deficitul de cont curent va crește cu 5,4% din PIB.** Bucureștiul se profilează drept câștigătorul

principal al integrării europene, alături de Varșovia, cu venituri semnificativ peste media regională europeană. Din păcate, numai Clujul și Timișoara sunt pe aproape și două statistici Eurostat umbresc aceste realizări: inegalitatea atât la nivel individual (Gini), cât și la nivel regional (diferența dintre București și Teleorman). Aceste inegalități structurează extrem de diferit oportunitățile și riscurile integrării europene, având importante consecințe politice negative, cu o erodare constantă a solidarității și capacității de a produce politici publice care să vizeze un maximum de bunăstare socială națională, mai degrabă decât o competiție a regiunilor pentru resurse.
Se prognozează că la sfârșitul lui 2018, România nu va îndeplini criteriile nominale de convergență pentru aderarea la zona euro.
Pe lângă deficitul bugetar, experții panelului estimează că inflația, dar și nivelul dobânzilor vor fi peste limita stabilită prin criteriile de convergență. În plus, economia românească nu este încă pregătită de implicațiile adoptării monedei unice. Prin urmare, experții sugerează să nu punem carul înaintea boilor, i.e. subiectul creșterii gradului de colectare a veniturilor în contextul slabei capacități administrative trebuie adordat cu precauție.
În plus, anul 2017 a fost unul dintre cei mai haotici din punct de vedere al reglementărilor fiscale, cu foarte multe propuneri de schimbare a fiscalității care nu au fost bine pregătite, comunicate și asupra cărora s-a revenit în decurs de săptămâni. Măsurile respective au produs incertitudine în mediul de afaceri și au deteriorat calitatea, și așa slabă, a serviciilor administrației fiscale.
În acest sens, cele mai importante recomandări ale experților pentru 2018 sunt**:**

- Înainte de orice altceva: informatizarea administrației publice și interconectarea bazelor de date;
- Descentralizarea economică pentru responsabilizarea și deconectarea autorităților locale de la alocările discreționare de fonduri de la București;
- Înlocuirea hățișului birocratic cu soluții informatice performante, atât la nivelul contribuabilului, cât și la nivelul autorităților fiscale;
- Evitarea impozitului pe venitul global și a cotei progresive, întrucât sunt complicat de administrat, nici autoritățile și nici contribuabilii nu sunt pregătiți pentru o asemenea schimbare;
- Deblocarea investițiilor publice și temperarea creșterilor salariale și ale pensiilor.

## II.

**A doua secțiune a raportului se axează pe persistența fenomenului de proastă guvernare în ciuda celor 12 ani de prezență în UE. În ciuda eforturilor depuse înspre consolidarea integrității, România nu a reușit să reformeze statul în mod substanțial în așa fel încât să sporească capacitatea administrativă necesară atât pentru o furnizare mai bună a serviciilor publice, cât și pentru sustenabilitatea creșterii economice. În plus, România este în continuare afectată de probleme de acțiune colectivă cauzate de lipsa de încredere și cooperare între cetățeni la nivel individual și diferite grupuri ale acestora.**
România, poate mai mult ca orice altă țară de la anchetele *Mani Pulite* din Italia, a implementat o campanie represivă într-un mediu de corupție sistemică. Cu toate acestea, dacă activismul judiciar este politizat și folosit strategic în dezbaterile politice de către partide, lideri politici și presă, exacerbând astfel polarizarea, consecința este scăderea răspunderii electorale pentru politicienii corupți, mai degrabă decât invers. România pare comparabilă cu Italia, care nu a reușit să implementeze reformele structurale necesare progresului, rezultatul fiind o destabilizare la nivel politic fără mari progrese în ceea ce privește calitatea guvernării.
Progresul fragil înregistrat de sistemul judiciar românesc este datorat mai degrabă câștigurilor de imagine prin activitatea DNA și a instanțelor, dar reformele reale pentru întărirea sistemului s-au lăsat mult așteptate.
România se află la coada clasamentului la nivelul UE și UE-11 în ceea ce privește accesul la justiție și integritatea acesteia, în timp ce datele oficiale privind eficiența și resursele sistemului judiciar indică profunde disfuncționalități și provocări instituționale.

Altfel spus, succesele reprezintă de fapt o utilizare oportună dar ad-hoc a cadrului juridic și instituțional existent și nu reflectă schimbări structurale sau sistemice profunde.
Chestiunea **politizării administrației publice** este tratată în profunzime, iar analiza relevă faptul că nivelul patronajului politic în România este al doilea cel mai ridicat din noile democrații europene, după Grecia.
Politizarea aparatului central este de multe ori motivată de captura resurselor: concentrate într-o pondere mult mai mare la nivel central decât la nivel local. Cu toate acestea, în România se poate observa cam același grad de politizarea la nivelul Guvernului și cel al administrațiilor publice locale. Ținând cont de dimensiunea corpului funcționarilor publici din România, politizarea acestor funcții poate fi un levier extrem de important pentru consolidarea organizațiilor de partid (prin recompensa unui post) și pentru corupție și sifonarea resurselor publice (prin controlul unor instituții și departamente cheie).
Există o tendință clară de creștere a numărului de funcționari publici din Guvern pe parcursul ultimilor 5 ani. Cele mai pronunțate creșteri sunt înregistrate în anii imediat următori alegerilor electorale. Astfel, în 2013 crește numărul total de funcționari publici cu 469 de persoane în cele 14 ministere existente la acea vreme, de la 4.528 de persoane în 2012 la un total de 4.997 în 2013. Principala creștere la acea vreme este înregistrată în Ministerul Educației. În 2017, crește numărul total al funcționarilor publici din Guvern cu 704 persoane, i.e. de la 4.555 în 2016, la 5.259 în 2017.
În instituții cu remunerație generoasă se dezvoltă presiuni semnificative pentru pozițiile lucrative. La Agenția pentru Supraveghere Fiscală au fost, pe parcursul ultimului an, aproximativ 60 de consilieri. Au fost ținuți în poziția foarte bine remunerată de consilier o perioadă, după care au fost transferați în poziții permanente în departamentele din subordine. Mai mult, instabilitatea la nivelul proceselor instituționale este derivată din frecvența numirilor și revocărilor în funcție a secretarilor și secretarilor generali adjuncți. Nivelul instabilității funcțiilor publice de conducere (secretari generali și secretari generali adjuncți) este cel mai ridicat în cazul Ministerului Economiei (ME), pe locul doi fiind Ministerul Afacerilor Interne (MAI) urmat de Ministerul Mediului (MM). Indicele de Rotație, ne arată o medie anuală de șase schimbări aferente acestor funcții în ME și MAI. Mai mult decât atât, aproximativ 60% din schimbările înalților funcționari publici s-au produs imediat după schimbarea în funcție a ministrului. Dacă aceste poziții ar fi fost de personal contractual, adică aparat de lucru al ministrului, nu ar fi fost nimic neobișnuit. Fiind însă menite ca o contrapondere de stabilitate birocratică, aceste schimbări indică o extensie nefirească a arbitrariului politic.

O altă zonă nevralgică este **implementarea corectă a legislației guvernanței corporative şi chiar atacarea ace**stia de către Parlament în 2017. În România, întreprinderile publice au o pondere de circa 6% în PIB, angajează aproximativ 4% din forța de muncă, dar 20% dintre toate plățile restante din economia românească se datorează acestora. Conform ultimelor date, cele 187 de întreprinderi publice de subordonare centrală înregistrează un profit din exploatare de 6,6 md. RON, și o pierdere din exploatare de 1,3 md. RON, observându-se o îmbunătățire a rezultatelor din 2012 și până acum, în mod indiscutabil un rol având și guvernanța corporativă. În același timp, ele înregistrează creanțe de peste 10 md. RON și datorii totale de 21 md. RON, inclusiv plăți restante în creștere în 2016. Mai mult, întreprinderile publice de subordonare centrală beneficiază de subvenții anuale de circa 6 miliarde de RON, o cifră aproape la fel de mare ca profitul din exploatare al acestora.
Legislația modernă adoptată de România în acest domeniu, la presiunea instituțiilor financiare internaționale și a CE, nu a fost niciodată implementată în mod corespunzător, lipsa de voință politică a executivului fiind evidentă. În 2016, s-a constatat că din totalul de 144 întreprinderi publice pentru care autoritățile publice tutelare aveau obligația de a transmite informații privind modul de aplicare a aces-

tei legi, a fost declanșat procesul de selecție al consiliului de administrație pentru doar 27 de întreprinderi. La nivel local, dintre cele 795 de autorități locale care exercită rolul de autorități publice tutelare, numai 136 au declarat înființarea sistemului intern de colectare, monitorizare și analiză a obligațiilor legislative în vigoare. Totuși, gradul de conformare cu legislația pare a fi mai mare în cazul întreprinderilor publice locale decat al celor centrale, cel puțin în privința declanșării proceselor de selecție. În cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP), departamentul împuternicit cu emiterea de avertismente și sancțiuni pentru nerespectarea legislației în vigoare nu a furnizat nici o informație cu privire la natura sancțiunilor aplicate. Din câte știm, în ciuda faptului că neaplicarea regimului de sancțiuni înseamnă prejudicierea bugetului de stat, Curtea de Conturi nu a declanșat o inspecție în cadrul MFP. Pe scurt, dacă legea privind guvernanța corporativă era nesocotită până recent în spiritul ei, acum ea este încălcată fățiș de întreprinderi publice și ministere deopotrivă, fără ca nimeni să aplice nici o sancțiune. Mai mult decât atât, în 2017, Parlamentul a luat cu asalt legislația existentă, căutând să excepteze nu mai puțin de 94 de întreprinderi publice de la implementarea legii, în numele interesului național. Curtea Constituțională a blocat temporar procesul, însă nici o companie de stat, dintre cele aproape 1500, nu a finalizat procesul de implementare a legii, la mai bine de un an de la adoptarea acesteia.

Principalul loc unde se vede proasta guvernare este în **sectorul fondurilor europene**. Având în vedere marele decalaj de dezvoltare între România și media UE, executivul ar fi putut să profite din plin de fonduri, dar proasta guvernare a dus la o utilizare ineficientă și la oportunități ratate. O estimare a câștigurilor (rambursări) și pierderilor (dezangajări, creanțe bugetare) ne arată că România a pierdut definitiv 1,6 mld euro prin dezangajări. Se poate observa faptul că exact programele care ar fi trebuit să adreseze unele dintre principalele probleme ale societății – infrastructura și resursele umane – au înregistrat nu numai rate scăzute de absorbție, ci și cele mai consistente dezangajări (POS Transport și POS Mediu pierzând împreună aproape 1 mld euro) și cele mai mari creanțe în urma implementării proiectelor. Cu alte cuvinte, POST, POSDRU și POSCCE au fost printre cele mai prost implementate programe de coeziune în perioada anterioară de programare. În ceea ce privește cuantumul corecțiilor financiare, acesta se ridică la aproape 1 mld euro. Din nou, vedem că cele mai problematice programe sunt cele pe infrastructură: POST (aproape 500 mil euro), POR (aproape 300 mil euro) și POS Mediu (aproape 100 mil euro).

Mai mult după jumătatea actualei perioade de programare (2014-2020) românii sunt încă blocați în nevoia de a ridica nivelul absorbției și nu acordă atenția cuvenită impactului și calității proiectelor finanțate pentru beneficiarul final. O rată ridicată de absorbție nu este o condiție suficientă pentru ca România să diminueze decalajul față de media UE și, în cel mai rău caz, poate chiar să ducă la o risipă și la acutizarea problemelor de guvernanță defectuoasă, ca în Grecia.

## III.

**A treia secțiune oferă un cadru de abordare vizavi de** întrebarea intens polarizantă: în ce măsură cele trei legi „ale justiției" afectează independența justiției.

Independența justiției este invocată adesea în dezbaterile politice, cel mai recent cu privire la modificările celor trei legi ale justiției: 303, 304, 317/2004. Deși au fost modernizate codurile și justiția este punctul central al MCV, auzim mereu că independența ei este în grav pericol și trebuie apărată sau salvgardată. Șefului statului i se cere, adesea imperios, să organizeze un referendum pe tema „justiției".

Dorim să răspundem la întrebarea în ce măsură cele trei legi „ale justiției" – așa cum au fost și cum încă urmează să fie modificate – afectează independența justiției. Argumentul principal este că o totală desprindere a justiției de orice formă de control politic nu este pe fond dezirabilă, deoarece acesta înseamnă implicit control democratic, cu plusurile și minusurile acestuia. Prudențial vorbind, ce ne facem

dacă elemente din justiție nu respectă anumite proceduri și șefii lor ierarhici trec cu vederea această situație? O formă de organizare echilibrată trebuie să încerce a stabili un echilibru între responsabilitate și independență, într-un context dat. Modificările în curs de adoptare, după aducerea lor în acord cu deciziile Curții Constituționale, nu sunt de natură să aducă atingeri însemnate formei actuale de funcționare a sistemului judiciar românesc.

Această analiză propune doar adoptarea unui cadru de abordare, pentru a contracara tendința de sloganizare accentuată a unor concepte (stat de drept, independența justiției, suveranitatea parlamentului, democrație, etc.) și folosirea lor tot mai nediferențiată în discursul politic și constituțional al ultimilor ani. Aceste tendințe (primitivizarea, politizarea și ideologizarea discursului) sunt nocive pentru o democrație constituțională.

## Recomandări

Recomandarea centrală a acestui raport – și avertismentul său – este că în absența unei deplasări a accentului pe prevenirea corupției în loc de reprimarea ei, campania anticorupție din România va eșua. Acțiunile DNA sunt instrumentalizate politic și de către media, după ce au avut interacțiuni necuvenite cu serviciile de informații, exagerate în mass media de diferite interese și erau oricum insuficiente față de amploarea problemei. Regulile jocului poti fi schimbate doar prin politici agreate bipartizan unde eliminarea corupției este un obiectiv secundar, dar indispensabil, de exemplu o creștere a calității serviciilor publice, a eficienței achiziițiilor publice sau a predictibilității investițiilor pe termen lung.

### 1. Depolitizarea birocrației

Sume importante sunt alocate programelor de asistență tehnică ale instituțiilor internaționale pentru dezvoltarea legilor cadru sau pentru dezvoltarea unor sisteme de recrutare, monitorizare și evaluare a funcționarilor publici. Aceste programe de reformă structurală nu sunt însă „digerate" de instituțiile vizate. Efectele lor sunt de cele mai multe ori limitate, dacă nu inexistente. Ce s-a dovedit a funcționa în ultimii ani însă este schimbarea unor proceduri în sensul transparentizării decizionale și recrutării obiective a personalului. Al doilea element este creșterea salariilor și atragerea de noi angajați. În condițiile în care peste 60% din angajații administrației publice au peste 50 de ani, este extrem de importantă recrutarea tinerilor. Acest lucru poate antrena o dinamică pozitivă de dezvoltare a unei noi abordări în funcția publică, dar este important dacă se va ajunge sau nu la o masă critică de tineri profesioniști.

Un obiectiv extrem de important pe termen mediu este dezvoltarea unui sistem de formare al funcționarilor publici. Ceea ce lipsește în continuare este un sistem de certificare pe ansamblul categorie de funcționari publici. O pepinieră de cadre este absolut necesară pentru a avea un aparat administrativ funcțional și bine pregătit. Institutul Național de Administrație poate fi un bun ecosistem de dezvoltare a unei identități colective și a abordării corecte față de funcția publică. Un al doilea obiectiv important este dezvoltarea unui sistem integrat de gestiune a funcției publice. Aici ANFP poate juca un rol mult mai important în recrutarea și evaluarea funcționarilor publici la nivel național și local. În prezent este un organ de monitorizare fără instrumente concrete de sancțiune sau intervenție. Un sistem integrat care să vizeze întreg parcursul carierei funcționarilor publici poate conduce la îmbunătățirea semnificativă a profesionalizării administrației publice din România.

Mai există și o serie de remedii la îndemâna decidenților politici și a societății prin angajare pro-activă în susținerea bunelor practici la nivel instituțional. În primul rând, profesionalizarea funcției publice nu necesită neapărat o reformă structurală națională. Echipe noi dedicate obiectivelor de dezvoltare mari (ex: atragerea și absorbția fondurilor europene) au dat randament și au fost susținute de politicieni pentru că dezvoltarea unor astfel de

proiecte îi ajută electoral. Un alt exemplu bun este implementarea sistemului de management public. Deși continuă să fie subordonat factorului decizional politic, un profesionist decuplat de relații de putere din interiorul unui partid politic poate avea totuși o perspectivă mai eficientă asupra gestiunii resurselor publice. Managementul public a fost instituit cu succes o perioadă la nivelul companiilor de stat. La nivel local, existența unui City Manager tinde să crească competitivitatea administrației publice locale.

### 2. Implementarea reală a legii guvernanței corporative

O revenire la cercul virtuos al guvernanței corporative ar însemna ca MFP să își asume rolul de lider în implementarea acestui proces, prin acțiuni precum sancționarea imediată și publică a tuturor autorităților publice tutelare și întreprinderilor publice care nu implementează cadrul legislativ în vigoare, precum și prin acțiuni de asistare a tuturor întreprinderilor publice și autorităților publice tutelare în vederea dezvoltării capacității de implementare a legii. Aceste acțiuni pot fi finanțate prin fonduri europene sau asistență de la instituțiile financiare internaționale. Ar însemna ca statul să alcătuiască scrisori de așteptări ferme și realiste, să selecteze administratori în mod transparent și profesionist, și să monitorizeze sistematic performanța organelor de conducere conform unui set de indicatori de performanță adecvat și personalizat profilului companiilor. Parlamentul, în acest context, ar retrage orice tentativă de modificare a legii.

Pe termen lung, pachetele de acțiuni ale statului în respectivele companii pot fi transferate într-un Fond Suveran de Investiții controlat de un grup restrâns de persoane fidele coaliției de guvernare. Deși asta ar întâmpina mare opoziție de la CE și chiar MFP (parțial) nu e de neconceput.

MFP trebuie să aplice de urgență regimul de sancțiuni impus de lege iar Curtea de Conturi trebuie să se sesizeze cu privire la prejudicierea bugetului de stat prin neaplicarea acestor sancțiuni. Un proces masiv de educare a responsabililor din aceste autorități publice (ministere, primării, consilii județene, etc.) trebuie să aibă loc, pentru a evidenția faptul că legea nu slăbește puterea ministerelor, ci întărește funcția de acționar a statului. Presiunea masivă din partea societății civile (spre exemplu, printr-un barometru privind guvernanța corporativă sau prin activism în AGA – este suficientă achiziționarea unei singure acțiuni la oricare din întreprinderile publice listate la bursă pentru acționarea în judecată a statului pentru nesocotirea drepturilor acționarilor minoritari – un alt principiu esențial al guvernanței corporative) și presei, în colaborare cu opoziția parlamentară, rămâne, în acest context, singura armă reală pentru împiedicarea anulării complete a oricărei urme de bună guvernare în companiile de stat.

### 3. Raționalizarea investiției publice

În ciuda creșterii ei spectaculoase, România are prea multe elemente din modelul grecesc intrat în istorie sub denumirea anecdotică *„from boom to bust"*, adică de la înflorire direct în faliment. Discreționalitatea investițiilor publice, cu lipsa de predictabilitate, transparență și permanentă negociere sapă la temelia oricărei perspective de dezvoltare durabilă. Așa cum este de altfel recomandat de către unele direcții generale europene (Muncă, Regio) și a început să fie implementat în Polonia, România are nevoie de un plan fix de investiții pentru dezvoltare, negociat cu toți actorii sociali și regionali, incluzând toate fondurile naționale și europene (mai puțin cele private, care sunt incerte), pentru zece ani minimum. Proasta guvernare duce la ineficiența investiției publice, o problemă chiar mai mare în România decât subfinanțarea acestora și care poate fi mult mai ușor rezolvată.

### 4. Mai multă putere cetățeanului consumator

Eșecul, în orice caz de imagine, al PSD în a crește salariile categoriilor de personal calificat cu alte opțiuni pe piața muncii nu este doar o întâmplare. Când o politică oportună devine un dezastru de PR, este cazul să ne întrebăm

ce anume s-a întîmplat. Nimic, decât că un guvern incapabil să culeagă vreun feedback sau să se consulte în general nu are cum să facă reforme corecte, chiar bine intenționate, pentru că îi lipsește informația. Astfel s-a ajuns ca în acele spitale care trebuiau să profite de pe urma reformelor, medicii să se solidarizeze cu infirmierele și să avem greve spontane în loc de aplauze. Guvernele și orice partide la guvernare ar avea mult de câștigat dacă ar pricepe că a devenit indispensabilă consultarea din vreme a cetățenilor și a grupurilor interesate de anumite reforme sau servicii. Deși România are milioane de utilizatori Facebook și o bună acoperire Internet, auditul serviciilor practicat de cetățeni sau ONG-uri reprezentative aproape că nu există, iar sondajele pentru a testa performanța serviciilor sunt mai degrabă o excepție, în condițiile în care ar trebui să devină principalul instrument de calibrare a politicilor publice.

**5. Europenizarea reformei instituțiilor de control, protejarea instituțiilor performante**

România trebuie să reformeze Curtea de Conturi, Fiscul și un număr de instituții de control care funcționează suboptimal, deși au resurse și personal de bună calitate. Fondurile europene de asistență tehnică trebuie folosite în acest scop și nu pe studii de fezabilitate, ci pentru a angaja direct în puncte cheie cu mandat de evaluare și reorganizare manageri performanți din state membre mai avansate. Nu este nevoie de împrumuturi de la Banca Mondială pentru a reforma Fiscul, în condițiile în care avem fonduri europene ineficient cheltuite în programe pentru capacitate administrativă sau asistență tehnică. Condiția este însă renunțarea la naționalismul păgubos și deschiderea spre restul Europei. Dacă în 25 de ani nu am reușit să reformăm Fiscul, de ce să nu solicităm ajutor de la instituții performante din alte țări membre? Sau mai încercăm 25 de ani?

În același sens, deși nu există instituție perfectă, este deplasat accentul pe reforma DNA, ANI sau a CC în condițiile în care aceste instituții sunt cele care înregistrează performanțe. Desigur că DNA trebuie să devină mai transparentă și mai imparțială, dar CCR conduce deja în această direcție, iar mandatele șefilor DNA sunt destul de scurte pentru controlul lor. Ce este absurd în acest moment este discuția despre DNA și CC, instituții care operează mai eficient decât media în cadrul mandatului lor, dar să nu existe exigențe deloc față de alte instituții mai puțin performante, de la Curtea de Conturi la Inspectoratul pentru Construcții. Prefecturile au devenit aproape irelevante în mandatul lor de control al legalității. Deși trebuie trecut accentul anticorupției pe prevenție, acest lucru nu se poate realiza dacă majoritatea parlamentară și guvernul se concentrează mai degrabă pe penalizarea celor performanți în loc să își ridice propriul grad de eficiență.

# EXECUTIVE SUMMARY

In 2018, Romania's GDP per capita will exceed 10,000 USD for the first time ever, marking Romania's emergence as a medium-income economy. If we look at the raw data in terms of real income, Romanians now have twice the disposable income they had in 2000, when their country was invited to join the European Union (EU). Despite this change in income, and despite all the broader social, institutional and economic changes EU membership has brought, Romania failed to overcome its striking development gaps, and prosperity is still far away. One explanation for this can probably be found in the fact that a number of reforms implemented before accession have either been abandoned, poorly implemented or ignored. Also, a considerable part of Romania's workforce has emigrated, and, similarly to Bulgaria, Romania did not switch to the Euro, was not welcomed into Schengen, and has thus remained a second-tier country within the EU.

One of the most obvious signs of Romania's status is the continuation of the Mechanism for Cooperation and Verification (CVM), the Commission's safeguard measure which aims to impose various benchmarks on Romania and Bulgaria due to the fact that the rule of law in those countries was weaker than in other, formerly communist, candidate countries, such as Hungary or Poland. Even though the Mechanism was supposed to last for just three years, it is in full force in 2018 and, with every passing year, controversies pile up. It is indeed difficult to give a clear verdict: by 2018, Romania imprisoned 18 ministers, one former Prime Minister and sent to court one sitting Prime Minister. Comparatively, Bulgaria did almost nothing of the sort. Moreover, a decade later, the World Governance Indicators for corruption perception and rule of law are not only very close to the values registered in 2007, but they are also close between the two countries. Ironically, despite this, Bulgaria does a better job of absorbing EU funds and developing its infrastructure. All things considered, Romania is seen as a success story, while Bulgaria is not. Romania is often served as a positive example for other countries, especially by the International Monetary Fund (IMF) and various American governmental organizations.

Taking all things into account, in this report we aim to answer the following questions:

1. Did Romania's quality of governance improve after its adherence to the EU?
2. Even more so, can Romania's experience provide useful lessons for other countries that wish to follow its path?

We will mostly focus on the substantial success of good governance policies and their attempt to improve the rule of law rather than looking at the CVM as a successful conditioning instrument. Because Romania is seen, through the eyes of the CVM, as a success story as far as European institutions go, and Bulgaria is as a failure and despite the fact that the CVM itself is identical for both countries, it is quite clear that the discrepancies between the two countries can be explained by factors that are mostly or completely unrelated to the CVM.

## I.

**In the first section of the report, the RAS experts panel expands on its assessment that the Romanian economy will continue to grow at a faster pace than the EU average, and aside from a 5,3% GDP growth forecast, the BET stock market index will see similar growth with a 27,8% estimate, the same can be said for the real estate market, with a 6% rise. Similar optimism can be seen for both the unemployment rate, where the current 5% rate is expected to drop to 4,7%, as well as the inflation rate (3,3% compared to the 3,7% calculated by the National Prognosis Commission). However, the exchange rate will continue to weaken for the year 2018, following an already established pattern, with the current account deficit expected to grow by 5,4% of GDP.**

Bucharest has emerged as the main beneficiary of European integration, alongside Warsaw, with incomes that exceed the European regional average. Unfortunately, only Cluj and Timisoara showcase similar numbers and statistics by Eurostat further cast a shadow on the existing picture, with poor showings in both individual inequality (GINI) and regional inequality (the difference between Bucharest and Teleorman county, for example). These gaps structure in a very different manner the risks and opportunities provided by European integration, often bringing with them negative political consequences, along with a constant erosion of the ability to create public policies that can ensure national wellbeing. Instead we see that regions are forced to compete for resources.

It is forecasted that, by the end of 2018, Romania will not meet the convergence criteria for joining the Euro zone. The panel's experts also estimate that, aside from the budget deficit, both inflation and the interest rate will not meet convergence criteria. The Romanian economy is not prepared for the implications of switching to the Euro. The panel has warned that the issue of increasing revenue collection should be approached with considerable caution, considering the country's poor administrative capacities. It does not help that the year 2017 was one of the poorest years for tax regulation, with numerous poorly prepared regulation changes, that were eventually abandoned weeks after. The measures led to considerable uncertainty in the private sector and have deteriorated the already poor quality of the tax administration services.

For 2018, the most important recommendations coming from the experts are:

- The main priority: computerization of public administration and interconnection of databases;
- Economic decentralization in order to empower and disconnect local authorities from the discretionary allocation of funds from Bucharest;
- Replacing the bureaucratic lump with efficient IT solutions for both the taxpayer and tax authorities;
- Avoiding the global income tax and progressive tax, as they are complicated to administer, neither the authorities, nor taxpayers are prepared for such a change;
- Unblocking public investment and moderating wage and pension increases.

## II.

**The second section of the report focuses on the persistence of the poor governance phenomenon despite Romania's 12 years in the EU. In spite of efforts to strengthen integrity, the Romanian state has failed to substantially reform in such manner as to allow for an increase in the administrative capacity needed for a better public services delivery and for the sustainability of economic growth. In addition, Romania is still affected by collective action problems caused by the lack of trust and cooperation between individual citizens and their different groups.**

Romania, perhaps more than any other country since Italy's *Mani Pulite* investigations, has implemented a repressive campaign in a systemic corruption environment. However,

if judicial activism is politicized and used strategically in political debates by political parties, political leaders and the press, thus exacerbating polarization, the consequence is the decline in electoral accountability for corrupt politicians rather than vice versa. Romania seems comparable to Italy, which failed to implement the structural reforms necessary for progress, the result being political destabilization without great progress in the overall quality of governance.

The fragile progress made by the Romanian judiciary is mostly owed to courts and the National Anticorruption Directorate's (DNA) public image gains, but real reforms to strengthen the system did not take place. Romania is at the top of the EU and EU-11 rankings in terms of access to justice and its integrity, while official data on the efficiency and resources of the judiciary indicates deep institutional dysfunctions and challenges. In other words, successes are in fact a timely but *ad hoc* use of the existing legal and institutional framework and do not reflect profound structural or systemic changes.

The issue of **politicizing public administration** is dealt with in depth and the analysis reveals that the level of political patronage in Romania is the second highest in new European democracies, after Greece. Politicization is the main problem for the Romanian public office.

Politicization of the central apparatus is often motivated by the capture of resources which are concentrated at the central level rather than at the local level. However, in Romania there is an almost equal degree of politicization at the level of Government and that of local public administrations. Taking into account the size of the civil servants' body in Romania, the politicization of these functions can be a very important lever for consolidating party organizations (by rewarding loyal allies with important positions) and for corruption and siphoning public resources (by controlling key institutions and departments).

There is a clear tendency to increase the number of government officials over the past 5 years. The most pronounced increases are registered in the years immediately after elections. Thus, in 2013 the total number of civil servants increased by 469 in the 14 ministries existing at that time: from 4,528 in 2012 to a total of 4,997 in 2013. The main increase was recorded in the Ministry of Education. In 2017, the total number of civil servants in the Government increased by 704, i.e. from 4,555 in 2016 to 5,259 in 2017.

In institutions with generous pay, there is a significant pressure to obtain lucrative positions. The Fiscal Surveillance Agency for example, over the last year, had about 60 councilors. They were held in well paid positions for a period, after which they were transferred to permanent positions in subordinate departments. Furthermore, instability in institutional processes is derived from the frequency of appointments and dismissals of secretaries and deputy secretaries. The level of instability of senior management positions (secretaries-general and deputy general secretaries) is highest in the case of the Ministry of Economy, with the Ministry of Internal Affairs coming in second, followed by the Ministry of the Environment in third. The Rotation Index shows us an annual average of six changes related to these functions in the Ministry of Economy and Internal Affairs. Moreover, about 60% of the changes in high civil servants occurred immediately after the minister was reshuffled. If these changes were targeting contract staff, that is, the minister's working apparatus, there would have been nothing unusual. But these high level positions being a counterbalance of bureaucratic stability, these changes point to an unnatural extension of political arbitrariness.

Another key area is the **correct implementation of corporate governance legislation** and even the attack on it by Parliament in 2017. In Romania, public enterprises account for about 6% of GDP, employ about 4% of the workforce, but 20% of all outstanding payments from the Romanian economy are due to them. According to the latest data, the 187 public companies under the central government record an operating profit of 6.6 bn. RON,

and an operating loss of 1.3 bn. RON, with an improvement in the results from 2012 to date, a result that can be undoubtedly attributed to improved corporate governance. At the same time, receivables of over 10 bn. RON are recorded, along with total debts of 21 bn. RON, including an increase in 2016 of outstanding payments. Moreover, these state companies receive annual subsidies of about 6 bn. RON, a figure almost as high as their operating profit. The modern legislation adopted by Romania in this area, at the pressure of international financial institutions and the EC, has never been properly implemented, the lack of executive political will being obvious. In 2016, it was found that from a total of 144 public enterprises for which the tutelage authorities had the obligation to transmit information on how this law was applied, the selection process for the board of directors was initiated for only 27 entities. At the local level, out of the 795 local authorities, only 136 declared the establishment of the internal system for collecting, monitoring and analysing the legal obligations in force. However, the degree of compliance with legislation appears to be higher for local public enterprises than for central ones, at least in triggering selection processes. In the Ministry of Finance, the department in charge of issuing warnings and sanctions for non-compliance did not provide any information related to the nature of the sanctions applied. As far as we know, despite the fact that the non-application of the sanctions regime means damage to the state budget, the Court of Accounts did not trigger an inspection. In a nutshell, if the corporate governance law was overlooked recently in its spirit, it is now infringed by public enterprises and ministries alike without anyone applying any sanction. Moreover, in 2017, Parliament stormed the existing legislation, seeking to exempt no less than 94 public enterprises from implementing the law by invoking the national interest. The Constitutional Court has temporarily blocked the process, but no state-owned company out of the nearly 1500 has completed the law enforcement process more than one year after its adoption.

The main area where poor governance is evident is the **European funds** sector. Given the great development gap between Romania and the EU average, the executive could have taken full advantage of the funds, but poor governance has led to wasteful use and missed opportunities. An estimate of earnings (reimbursements) and losses (decommitments, budget receivables) shows that Romania lost 1.6 bn. Euro definitively via decommitments. It is exactly those programs that should have addressed some of society's main problems - infrastructure and human resources - registered not only low absorption rates, but also the highest decommitments (OP Transport and OP Environment together lost almost 1 bn. euro), and the largest claims following the implementation of the projects. In other words, OP Transport and OP Human Resources were among the worst implemented cohesion programs in the previous programming period. As far as the amount of financial corrections is concerned, it amounts to almost 1 bn. Euro. Again, we see that the most problematic programs are those on infrastructure: OP Transport (almost 500 mil. Euro), OP Regional (almost 300 mil. Euro) and OP Environment (almost 100 mil. Euro).

More than halfway through the current program period (2014-2020), Romanians are still stuck in the need to raise the absorption level and do not pay enough attention to the projects' impact and quality for the final beneficiary. A high absorption rate is not a sufficient condition for Romania to narrow the gap with the EU average and, at worst, may even lead to waste and an aggravation of defective governance, as in Greece.

## III.

**The third section provides a framework for addressing the intensely polarizing question: to what extent do the three "justice laws" affect the independence of the judiciary.**

Judicial independence is often invoked in political debates, most recently on amendments

to the three justice laws: 303, 304, 317/2004. Although codes have been upgraded and justice is the focus of the CVM, we always hear that the judiciary's independence is in serious danger and must be defended or safeguarded. The head of state is often urged to hold a referendum on "justice".

Therefore, we aim to answer the question to what extent the three justice laws - as they were and still are to be amended - affect the independence of the judiciary. The main argument is that a total separation of justice from any form of political control is not desirable, because it means implicit democratic control, with its pluses and minuses. Prudently speaking, what do we do if elements of justice do not follow certain procedures, and their hierarchical chiefs overlook this situation? A form of balanced organization must strive to establish an equilibrium between responsibility and independence in a given context. The amendments currently in the process of adoption, after bringing them in line with the decisions of the Constitutional Court, are not likely to bring about any significant impact on the current functioning of the Romanian judiciary.

This analysis only proposes the adoption of a framework of approach to counteract the tendency to make soundbites or slogans out of concepts (rule of law, independence of justice, parliamentary sovereignty, democracy, etc.) and their increasing undifferentiated use in the political and constitutional discourse of the last years. These tendencies (tribalism, politicization and the "ideologization" of discourse) are harmful to a constitutional democracy.

## Recommendations

The central recommendation of this report - and its warning - is that in the absence of an emphasis on the prevention of corruption instead of its repression, the anti-corruption campaign in Romania will fail. The DNA's actions, after having had undue interactions with the intelligence services, are orchestrated not only politically, but also by the media by exaggerating them because of various interests. These were insufficient anyway, given the extent of the problem. The rules of the game can be changed only through bipartisan agreed policies where the elimination of corruption is a secondary but indispensable objective, for example by placing more emphasis on increasing the quality of public services, the efficiency of public procurement or the predictability of long-term investments.

### 1. Depoliticization of the bureaucracy

Significant amounts are allocated to technical assistance programs undertaken by international institutions to develop framework laws or to develop recruitment, monitoring and evaluation systems for civil servants. These structural reform programs are not "digested" by the institutions concerned. Their effects are often limited, if not non-existent. What has turned out to work in recent years is, however, the change of procedures in terms of transparency of decision making and objective recruitment of staff. The second element which needs to be addressed is wage growth and targeted expansion. Given that over 60% of public administration employees are over 50, it is extremely important to recruit young people. This can lead to a positive development of a new approach to the public function, but it is important whether or not to reach a critical mass of young professionals.
An extremely important medium-term objective is to develop a training system for civil servants, but more of a certification system for the whole category of civil servants. A "cadre nursery" is absolutely necessary to have a functional and well-prepared administrative apparatus. The National Institute of Administration can be a good ecosystem to develop a collective identity and a fair approach to the public function. A second important objective is the development of an integrated civil service management system. Here the National Authority for Public Servants can play a much more important role in the recruitment and evaluation of civil servants at national and

local level. It is currently a monitoring body without concrete instruments of sanction or intervention. An integrated system covering the entire career of civil servants may lead to a significant improvement in the professionalism of public administration in Romania.
There are also a number of remedies at the fingertips of political decision-makers and society through pro-active engagement in supporting good practice at institutional level. First of all, the professionalisation of the public service does not necessarily require a national structural reform. Another good example is the implementation of the public management system. Although it continues to be subordinate to the political decision-maker, a professional decoupled from power relations within a political party can still have a more effective outlook on public resource management. Public management has been successfully established for a period of time at the level of state-owned companies. At local level, the existence of a City Manager tends to increase the competitiveness of the local public administration.

### 2. The real implementation of corporate governance law

A return to the virtuous circle of corporate governance would mean that the Finance Ministry undertake the leading role in implementing this process through actions such as immediate and public sanctioning of all public authorities and enterprises that do not implement the current legislative framework, as well as actions to assist them to develop law enforcement capacity. These actions can be funded via European funds or by international financial institutions. It would mean that the state should produce firm and realistic expectations letters, select administrators transparently and professionally, and systematically monitor the performance of management bodies according to a set of appropriate performance indicators tailored to the company profile. Parliament, in this context, should withdraw any attempt to modify the law.
In the long run, state ownership packages in these companies can be transferred to a Sovereign Investment Fund controlled by a small group of people who are faithful to the governing coalition. Though this would come up with great opposition from the EC and even the Finance Ministry (partly) it is not inconceivable.
The Finance Ministry must urgently apply the sanctions regime imposed by law and the Court of Accounts must evaluate the damage to the state budget by not applying these sanctions. A massive process of educating the officials in these public authorities (ministries, city halls, county councils, etc.) must take place in order to highlight that the law does not weaken the ministries' power, but strengthens the state's shareholder position.
The massive pressure from civil society (for example, through a barometer on corporate governance or activism in the general assemblies - it is sufficient to acquire a single share in any of the listed public companies to sue the state for failing to respect the rights of minority shareholders - another essential principle of corporate governance) and the media, in conjunction with the parliamentary opposition, remains in this context the only real weapon to prevent the complete cancellation of any trace of good governance in state-owned companies.

### 3. Streamlining public investment

Despite its spectacular growth, Romania has too many elements of the Greek model that is known in history under the anecdotic name "from boom to bust", meaning from full bloom to bankruptcy. Discretion in public investment, with a lack of predictability, transparency and ongoing bargaining, affects the foundation of any sustainable development perspective. As it is also recommended by some European Directorates General (Work, Regio) and as it is being implemented in Poland, Romania needs a fixed investment development plan negotiated with all social and regional actors, including all national funds and European (except private ones that are uncertain) for ten years minimum. Poor governance leads to public investment inefficiency, an even greater problem in Romania

than underfunding which can be more easily solved.

**4. More power to the citizen consumer**

The Social Democrats' failure, at least when it comes to the optics, to increase the salaries of qualified personnel, which has other options on the labour market, is not a random occurrence. When a timely policy becomes a PR disaster, we need to ask what has happened. Nothing more than a government unable to gather feedback or to consult in general cannot implement good, well-intentioned reforms because it lacks information.

Therefore, this is the reason why in the hospitals that had most to gain from the reforms, the physicians joined the nurses and organized spontaneous strikes instead of applause. Governments and any political parties would have much to gain if they understand that it has become indispensable to consult, in due time, citizens and groups interested in certain reforms or services. Although Romania has millions of Facebook users and good Internet coverage, service audits by citizens or representative NGOs almost do not exist, and surveys to test service performance are an exception, but they should become the main public policy calibration tool.

**5. Europeanizing the reform of control bodies, protecting efficient institutions**

Romania needs to reform the Court of Accounts, the Tax Authority and a number of control institutions that are suboptimal even though they enjoy good resources and staff. European technical assistance funds should be used for this purpose rather than feasibility studies, but to directly place in key points top managers – with a mandate to evaluate and reorganize – from more advanced Member States. There is no need for World Bank loans to reform the Tax Authority, as we have European funds spent inefficiently on programs for administrative capacity or technical assistance. The condition is, however, to give up dead-end nationalism and open up to the rest of Europe. If we did not succeed in reforming the Tax Authority in 25 years, why not ask for help from high-performance institutions in other member countries? Or are we still going to try on our own for the next 25 years? Similarly, although there is no perfect institution, to place such emphasis on reforming the DNA, the National Integrity Agency (ANI) or the Competition Council (CC) is an exaggeration since these are performing to a larger extent than the others. Of course, the DNA needs to become more transparent and more impartial, but the Constitutional Court is pushing in this direction, and the mandates for the DNA's head prosecutor and its high ranking staff are short enough to be under political control. What is absurd at this time is to have a heated discussion about the DNA and the CC, institutions that mare more efficient than the average within their mandate, but for there to be no requirements at all against other less performing institutions, from the Court of Accounts to the Construction Inspectorate. Prefectures have become almost irrelevant in their legality control function. Although the emphasis of anti-corruption prevention must be expanded, this cannot be achieved if the parliamentary majority and the government are more focused on penalizing the performers instead of improving their own efficiency.

# I

# PROGNOZA ECONOMICĂ 2018

# ANUL DINAINTEA PREȘEDINȚIEI NOASTRE

Anul 2018 este un punct de cotitură pentru România, care va depăși pragul statistic psihologic de 10.000 de USD pe cap de locuitor, progresând în categoria superioară a economiilor cu venit mediu. În 2017, deja puterea individuală de cumpărare era dublă față de anul 2000, când atinsese un minim istoric. Bucureștiul se profilează drept câștigătorul principal al integrării europene, alături de Varșovia, cu venituri semnificativ peste media regională europeană. Din păcate, numai Clujul și Timișoara sunt pe aproape și două statistici Eurostat umbresc aceste realizări: inegalitatea atât la nivel individual (Gini), cât și la nivel regional (diferența dintre București și Teleorman). Aceste inegalități structurează extrem de diferit oportunitățile și riscurile integrării europene, având importante consecințe politice negative, cu o erodare constantă a solidarității și capacității de a produce politici publice care să vizeze un maximum de bunăstare socială națională, mai degrabă decât o competiție a regiunilor pentru resurse.

| Tabel 1: Previziuni macroeconomice | |
|---|---|
| | *Valoare* |
| **Creștere PIB, %** | *5,3* |
| **Rata inflației, % (medie 2018)** | *3,3* |
| **Cursul RON/EUR (31 decembrie 2018)** | *4,73* |
| **Cursul RON/EUR (medie 2018)** | *4,69* |
| **Deficit de cont current (% din PIB)** | *5,4* |
| **Deficit bugetar (% din PIB)** | *3,1* |
| **Datoria publică (% din PIB)** | *41* |
| **Rata șomajului (decembrie 2018, %)** | *4,7* |
| **Creștere indice bursier BET (%)** | *27,8* |
| **Piața imobiliară, prețuri medii (decembrie 2018 față de decembrie 2017, %)** | *6* |

Din primul an al existenței acestui raport, care a împlinit cinsprezece ani deja, așteptările experților economici consultați au fost mai pesimiste decât realitatea, cu excepția unui singur an, cel în care criza a depășit toate așteptările.

Este interesant de văzut dacă anul 2018 va confirma această regulă. Pe fondul unei creșteri salariale masive în mediul public și a creșterii consumului în general, anul 2017 a înregistrat o creștere economică record de 7% (față de 4,4% creșterea PIB estimată de panelul de experți SAR în 2017). Previziunile sunt că în 2018 economia o să-și mențină o parte din ritmul ridicat de creștere comparativ cu media din Uniunea Europeană (UE), iar pe lângă creșterea PIB, indicele bursier BET și piața imobiliară să parcurgă un traseu similar (vezi **Tabel 1**). Același optimism se menține și în ceea ce privește rata șomajului: acesta ar scădea de la nivelul actual de 5% la 4,7%.

Previziunile SAR de anul trecut s-au adeverit însă în ceea ce privește inflația, care s-a întors, cu o creștere a prețurilor din econo-

mie care s-a situat, în medie, la aproximativ 1,4% în 2017, erodând din puterea de cumpărare. Anul acesta, experții care au completat chestionarul SAR sunt însă mai optimiști chiar decât instituțiile de stat, precum Comisia Națională de Prognoză (CNP) în ceea ce privește proiecția ratei inflației (3,3% față de 3,7% media calculată de CNP). În schimb, cursul de schimb este prognozat să se deterioreze la nivelul anului 2018, urmând tendința anului precedent. O bună perioadă de timp, mulți experți au considerat că Banca Națională a României intervine pe piețele valutare pentru a menține un leu supraapreciat în comparație cu euro. Am asistat la o depreciere puternică a leului în ultimul an, iar rezultatul se va simți mai ales la nivelul importurilor: românul obișnuit care dorește să consume bunuri de import, fie ele produse alimentare sau ultima generație de tehnologie, va trebui să scoată mai mulți lei din buzunar. Având în vedere deficitul de cont curent, acesta nu este neapărat un lucru rău (dacă conduce la descurajarea importurilor și încurajarea exporturilor alături de atragerea investițiilor străine cu rezultat în micșorarea deficitului).

Pesimismul experților SAR, de la Daniel Dăianu și Ilie Șerbănescu acum zece ani, la cei mai tineri care s-au alăturat panelului în anii din urmă, a fost întotdeauna bazat mai ales pe deficitul de cont curent, acest indicator al competitivității unei economii care a continuat, de exemplu, să se deterioreze în toți anii de creștere economică a Greciei alimentată de fonduri europene. În ultimii zece ani, România a înregistrat deficite de cont curent în balanța sa de plăți externe (adică importurile și veniturile plătite de rezidenții români în străinătate au depășit ca valoare exporturile și veniturile încasate de rezidenții români din străinătate). În 2017 situația s-a deteriorat față de anul precedent (de la 2,1% deficit de cont curent în 2016 la aproximativ 3,1% în anul care s-a încheiat), iar 2018 pare să anunțe deteriorări și mai accentuate. Prin urmare, panelul de experți este pesimist cu privire la deficitul de cont curent al României în anul 2018: 5,4% din PIB.

## Mai corespundem criteriilor euro?

Deși există un consens că economia României nu este competitivă la nivelul zonei euro, ca membră a UE, România s-a angajat să adopte euro prin tratatul de aderare și diferite documente programatice. Criteriile de convergență de la Maastricht prevăd nedepășirea limitelor de 3% din PIB pentru deficitul bugetar și 60% din PIB pentru datoria publică (acestea sunt doar două din mai multe criterii; vezi raportul SAR pe anul 2012 pentru detalii). Previziunile SAR (**Tabel 1**) plasează datoria publică la un nivel confortabil de 41% din PIB și urmează tendințele din ultimul an: conform Ministerului de Finanțe, datoria publică a scăzut ca pondere în PIB de la 44,5% în decembrie 2016 la 42% în noiembrie 2017 (deși, în valoare absolută, datoria publică a crescut; creșterea produsului intern brut în 2017 a amortizat această evoluție). Cu alte cuvinte, la acest indicator stăm bine.

De asemenea, statul român a semnat Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare care cuprinde Compactul Fiscal European. Prin acesta din urmă, se introduce cerința, ce va fi implementată treptat, a unui buget public echilibrat, cu un deficit structural[1] de cel mult 0,5% din PIB, care se adaugă criteriuluide la Maastricht care limita deficitul bugetar la 3%. Momentan, deficitul bugetar în 2017 s-a ridicat la nivelul de 2,88% din PIB. Predicțiile panelului de

1 Deficitul structural e ma mic decât deficitul bugetar întrucât nu ia în considerate toate veniturile și cheltuielile publice. Cele care țin de politici publice anticiclice sunt eliminate, măsurând doar rezultatul politicilor discreționare.

experți sunt că, o dată cu creșterea cheltuielilor din sectorul public, deficitul bugetar va depăși inclusiv limita de 3% din PIB în anul 2018 (vezi **Tabel 1**).

Cel mai probabil, la sfârșitul lui 2018, România nu va mai îndeplini criteriile nominale de convergență pentru aderarea la zona euro. Pe lângă deficitul bugetar, experții panelului estimează că inflația, dar și nivelul dobânzilor vor fi peste limita stabilită prin criteriile de convergență.

## Ce este de făcut?

Deși economia a crescut ca urmare a unor stimulări care nu au făcut decât să adauge la recupererea generală a economiei europene, sectorul privat suferă din cauza proastei guvernări. Infrastructura instituțională, chiar mai mult decât cea economică, rămâne în mare suferință. În primul rând, transparența în elaborarea deciziilor de politici publice, dar și deciziile luate discreționar favorabile diverselor grupuri de interese sau risipa din cheltuielile publice indică tendințe îngrijorătoare.

La capitolul risipa banilor publici, ce ne doare cel mai mult este absența autostrăzilor și drumurilor naționale de calitate. Membră a Uniunii în același timp cu noi, Bulgaria a reușit să obțină o infrastructură fizică de o calitate comparabilă cu mult mai puțini bani decât noi deși nu a avut nici pe departe o campanie anticorupție comparabilă.

Faptul că UE în general, dar și Bulgaria în special, reușesc sa colecteze mai multe venituri raportate la PIB indică, în primul rând, o capacitate administrativă mai bună. Una dintre recomandările panelului de experți SAR constă tocmai în înlocuirea hățișului birocratic care reprezintă o povară pentru orice contribuabil (completare și depunere de formulare fără număr, întârzieri în prelucrarea informațiilor etc.) cu soluții informatice performante, atât la nivelul contribuabilului, cât și la nivelul autorităților fiscale.

În ceea ce privește mediul privat, instabilitatea legislativă este unul dintre factorii care îl afectează cel mai puternic în mod negativ. Nu există an în care să nu apară o modificare sau o completare la codul fiscal. Toate acestea creează costuri adiționale pentru mediul de afaceri, care trebuie să se adapteze noilor reguli. Anul 2017 a fost unul dintre cei mai haotici din punct de vedere al reglementărilor fiscale, cu foarte multe propuneri de schimbare a fiscalității care nu au fost bine pregătite, comunicate și asupra cărora s-a revenit în decurs de săptămâni. Măsurile respective au produs incertitudine în mediul de afaceri și au deteriorat calitatea, și așa slabă, a serviciilor administrației fiscale.

Experții panelului SAR sunt de părere că taxarea ar trebui să fie simplă. Aceasta ar conduce și la o bază de impozitare mărită (de exemplu, printr-un sistem suplu, clar și simplu de impozitare, actorii economici ar ieși din economia subterană). Atât impozitul pe venitul global, cât și cota progresivă de impozitare sunt de evitat, întrucât sunt complicat de administrat și de controlat în condițiile în care nimeni, contribuabil și autorități, nu este pregătit pentru o asemenea schimbare. Acestea necesită timp de gândire, de stabilire și dimensionare a nișelor fiscale, pregătire și informare a populației, de pregătire a consultanților fiscali, iar în acest moment este nevoie de o perioadă de pauză în ceea ce privește schimbările fiscale.

De asemenea, se observă că o creștere a cheltuielilor publice cu salariile și pensiile, în contextul unui deficit public aflat la limită cu cerințele europene, pune presiune pe investițiile publice, pe bugetul pensiilor, și nu numai. Creșterile de cheltuieli recurente mănâncă din spațiul fiscal pentru investiții

publice, când de fapt acestea ar trebui deblocate. Desigur, migrația continuă a forței de muncă calificate spre Europa necesită un răspuns, dar nu este clar dacă măririle din ultimii doi ani sunt suficiente pentru a contracara acest fenomen.

Opiniile experților panelului au coincis în ceea ce privește importanța și urgența unei politici în 2018: informatizarea administrației publice și interconectarea bazelor de date din sectorul public, o enormă problemă însă, având în vedere istoricul diferit și slaba calitate a multora dintre ele.

Ca măsuri de evitat în 2018, panelul a menționat continuarea modificărilor fiscale și scăderea și mai accentuată a investițiilor publice.

# II

# CÂND BUNA GUVERNARE SE REDUCE LA ANTICORUPȚIE

## Evoluție sau involuție?

În 2018, România va trece pentru prima dată în istoria sa pragul de 10.000 USD venit pe cap de locuitor, promovând astfel în clasa țărilor cu venituri medii; totodată, fiecare român are în termeni reali de două ori mai mult venit față de anul 2000, anul în care România a fost invitată să adere la Uniunea Europeană (UE). Cu toate acestea, din cauza politicii conflictuale, a corupției persistente și a creșterii inegalității[1], majoritatea românilor susțin în mod constant în sondajele de opinie că țara se îndreaptă în direcția greșită (75% în contrast cu doar 17% care consideră că direcția este corectă)[2]. O parte semnificativă a forței de muncă a emigrat între timp în restul Uniunii (se estimează că trei din 21 de milioane de români au plecat după aderarea din 2007), iar țara, similar cu Bulgaria, nu a adoptat Euro și nici nu a fost acceptată în zona Schengen, rămânând astfel o țară europeană de rang doi.

Acest fapt nu este nicăieri mai vizibil decât în persistența Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV), dedicat acestor două țări în special din cauza statului de drept, considerat mai problematic înainte de aderare comparativ cu celelalte candidate postcomuniste, precum Ungaria și Polonia. MCV este practic o monitorizare a unor indicatori instrumentali (existența unui Consiliu Superior al Magistraturii care să conducă magistratura independent de guvern, o agenție independentă de luptă împotriva corupției, agenții independente de prevenire a corupției) și nu substanțiali sau de fond (o reducere măsurabilă a corupției, o îmbunătățire a sistemului judiciar). Deși inițial mecanismul trebuia să dureze doar trei ani[3], este încă în vigoare în 2018 și multe controverse i-au înconjurat funcționarea în ultimul deceniu. Greu de judecat, într-adevăr: până în 2018, România a închis 18 miniștri, un fost prim-ministru și a trimis în judecată un premier în timpul mandatului, în timp ce Bulgaria nu a făcut nimic asemănător. În plus, după zece ani, indicatorii de percepție privind corupția și statul de drept în cele două țări sunt alarmant de apropiați de valorile din 2007, dar și una de cealaltă. Și mai paradoxal, Bulgaria stă mult mai bine la capitolul absorbție fonduri europene și construirea de infrastructură în acest răstimp. Cu toate acestea, România e considerată un succes și Bulgaria nu, fiind intens promovată ca atare în alte țări, mai ales de

1 Comisia Europeană, „Competitiveness in low income and low growth regions. The lagging regions report", 2017, disponibil la http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/lagging_regions%20report_en.pdf

2 Bilanțul anului politic 2018. Perspective pentru 2018, *IRES*, 2017, disponibil la https://www.scribd.com/document/368019804/IRES-Bilantul-anului-politic-2017

3 Întreaga colecție de rapoarte, inclusiv cele din preaderare care sunt mai complexe, sunt disponibile la: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

Fondul Monetar Internațional (FMI), și diverse agenții guvernamentale americane.
Ca atare, încercăm în acest raport să răspundem în mod sistematic la întrebările:
**S-a îmbunătățit guvernarea în România odată cu aderarea la UE?**
**Mai mult decât atât, există vreo lecție de tras din această experiență pentru alte țări?**
**Ne vom axa mai mult pe succesul substanțial al politicilor de bună guvernare și de îmbunătățirea statului de drept decât pe succesul MCV în calitate de instrument de condiționalitate. Întrucât România este văzută drept un succes pentru MCV la nivelul instituțiilor europene, iar Bulgaria drept un eșec, mecanismul fiind identic pentru cele două țări, pare destul de evident faptul că diferența dintre ele – rămâne de văzut cât de substanțială este – se poate explica printr-un alt factor care există doar pentru România, dar nu și pentru Bulgaria, deci nu de MCV.**
La prima vedere, ceea ce diferențiază România de Bulgaria și orice altă țară unde guvernanța se caracterizează prin particularism competitiv (deși există pluralism, nu există o autonomie a statului față de interesul privat)[4] este intensitatea anticorupției judiciare. Din ianuarie 2010 până în decembrie 2017 au fost adoptate 4.720 de decizii penale definitive (atât împotriva persoanelor private, cât și juridice) în urma dosarelor instrumentate de Direcția Națională Anticorupție (DNA), adică o medie de aproape 600 de condamnări pe an[5]. Pe scurt, România, poate mai mult ca orice altă țară de la anchetele *Mani Pulite* din Italia – cu excepția Spaniei în Europa (peste o mie de condamnări pentru corupție pe an) și a Braziliei în restul lumii – a implementat o campanie represivă într-un mediu de corupție sistemică. În Italia, campania a distrus vechile partide „ideologice" și a dus la apariția unora bazate pe identitate sau antisistem, Silvio Berlusconi fiind principalul beneficiar din punct de vedere politic. În timp ce formele de manifestare a corupției s-au schimbat, atât experții, cât și cetățenii se îndoiesc că Italia este mai puțin coruptă decât înainte[6], în ciuda faptului că a condamnat mii de politicieni. **Mai mult, după cum argumentează Sberna și Vannuci, dacă activismul judiciar este politizat și folosit strategic în dezbaterile politice de către partide, lideri politici și presă, exacerbând astfel polarizarea, consecința este scăderea răspunderii electorale pentru politicienii corupți, mai degrabă decât invers, cum e rezultatul dezirabil[7]. Mai ales că România pare comparabilă cu Italia, care nu a reușit să implementeze reformele structurale necesare progresului, rezultatul fiind o destabilizare la nivel politic fără mari progrese în ceea ce privește calitatea guvernării.**

## Ce indicatori monitorizăm?

În România, instituțiile necesare pentru dezvoltare par a fi rămas blocate în tranziția neterminată a României, ceea ce subminează oportunitățile apărute o dată cu aderarea la UE. Riscurile pentru România sunt similare cu cele pe care economia greacă le-a întâmpinat în deceniul după aderarea la UE, când perspectivele economice favorabile au generat o creștere bazată în mare măsură pe consum și pe fonduri UE, în timp ce capacitatea administrativă și guvernanța au rămas suboptimale în domenii esențiale,

4 A. Mungiu-Pippidi, R. Kukutschka, „Government Favouristim in Europe" în A. Mungiu-Pippidi (ed.), *The Anticorruption Report, Volume 3: Government Favouritism in Europe*, Barbara Budrich Publishers, 2015, disponibil lahttp://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2017/12/ACRVolume3_Ch1_GovFavEurope.pdf
5 *Harta corupției județene 2010-2014*, bază de date machine readable, Societatea Academică din România, disponibilă la http://romaniacurata.ro/harta-coruptiei (varianta actualizată, nepublicată)

6 D. Della Porta & A. Vannucci, *Mani impunite. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Roma/Bari, Laterza, 2007
7 S. Sberna & A. Vannucci, „<It's the politics, stupid!> The politicization of anti-corruption in Italy", *Crime, law and social change*, *60*(5), 2013, p. 565-593.

în special educație, administrare fiscală și sănătate. Reforme în aceste sectoare au fost implementate abia după criza economică[8]. În cei peste unsprezece ani de la aderare, România ar fi trebuit să înregistreze progrese semnificative la instituțiile de importanță fundamentală pentru creșterea economică. Acestea pot fi sintetizate pe baza indicatorilor Băncii Mondiale (Worldwide Governance Indicators [WGI]), după cum urmează:

1. **Controlul corupției:** așteptarea era aceea că buna guvernare va deveni norma, iar corupția excepția sau măcar se va minimiza;
2. **Statul de drept:** în special independența sistemului judiciar, dar și răspunderea acestuia, procesul echitabil (*due process*) și eficacitatea procedurilor judiciare;
3. **Democrația (Voice and accountability):** raționalizarea și democratizarea procesului de formulare a politicilor publice, acesta trebuind să se bazeze din ce în ce mai mult pe consultare și date empirice;
4. **Stabilitatea politică:** continuitate între guverne succesive și predidctibilitate, mai ales la nivelul politicilor de bază, precum fiscalitatea, succesiune ordonată electorală, fără destabilizări majore.
5. **Calitatea reglementărilor:** o legislație care tratează toți actorii economici egal, nu lasă loc implementării discreționare și oferă predictibilitate, mai ales în privința drepturilor de proprietate, și a reglementărilor fiscale în conformitate cu prevederile Compactului Fiscal European;
6. **Eficacitatea guvernării:** deși capacitatea de implementare a politicilor a crescut, dincolo de obiectivul general de susținere a creșterii economice, progrese erau necesare în ceea ce privește dezvoltarea infrastructurii, educației, sănătății și colectării impozitelor.

Vom analiza, pe rând, progresele înregistrate în cadrul fiecărui indicator de guvernanță, precum și relațiile dintre diferitele componente și consecințele slabei guvernări.

**Ipoteza noastră este că, în ciuda eforturilor depuse înspre consolidarea integrității, România nu a reușit să reformeze statul în mod substanțial în așa fel încât să sporească capacitatea administrativă necesară atât pentru o furnizare mai bună a serviciilor publice, cât și pentru sustenabilitatea creșterii economice. În plus, România este în continuare afectată de probleme de acțiune colectivă cauzate de lipsa de încredere și cooperare între cetățeni la nivel individual și diferite grupuri ale acestora. Cu alte cuvinte, căutăm justificări obiective pentru pesimismul din sondaje.**

## Cât de bune sunt datele pe care le avem despre evoluția calității guvernării?

Indicatorii WGI ai Băncii Mondiale sunt măsurați prin agregarea percepțiilor individuale ale experților sau din sondaje. Prin urmare, tind să aibă o sensibilitate scăzută la schimbări (experții care califică o țară drept coruptă adesea își schimbă greu părerea) și ca atare schimbarea adesea se încadrează în intervalul de eroare care măsoară divergența dintre surse[9]. În cazul României, cei mai importanți indicatori – statul de drept și controlul corupției – plasează țara aproximativ la jumătatea clasamentului.

8 M. Mitsopoulos, T. Pelagidis, „Understanding the Greek Crisis – Unlocking the Puzzle of Greek Banks' Deteriorating Performance", *World Economics*, Vol. 12, no. 1, ianuarie-martie 2011, p. 177.

9 D. Kaufmann, A. Kraay & M. Mastruzzi, „The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues", *Hague Journal on the Rule of Law*, *3*(2), 2011, p. 220-246.

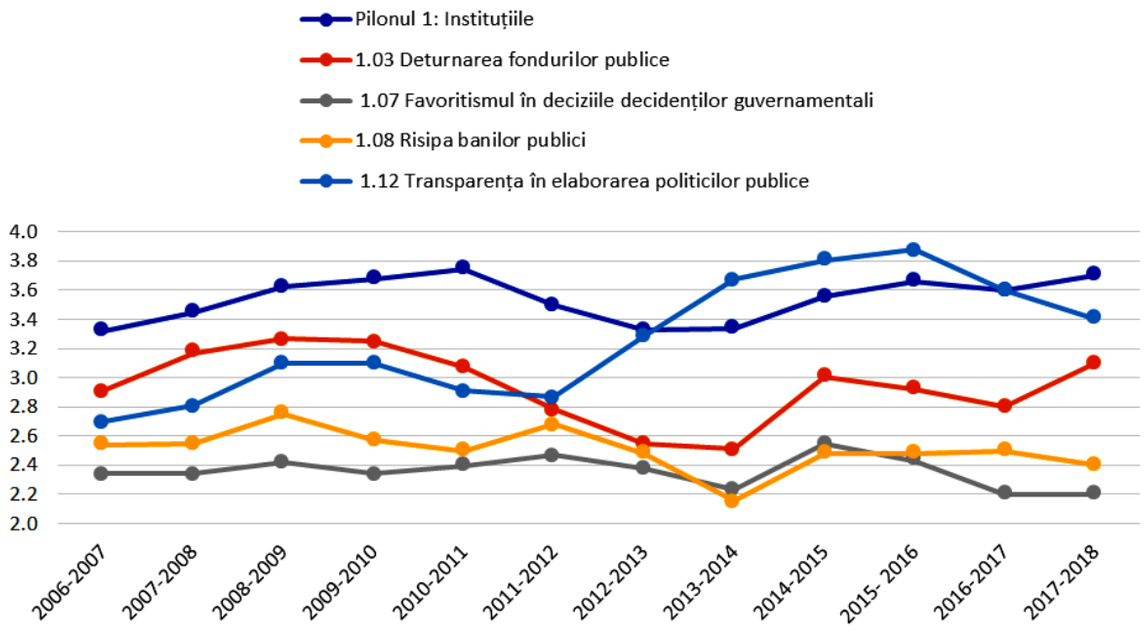
**Tabel 1: Evoluția indicatorilor WGI pentru România (1996-2016)**

| Indicator | An | Numărul de surse pentru scoruri | Scor (de la -2.5 la +2.5) | Locul în clasament | Eroare standard |
|---|---|---|---|---|---|
| Statul de drept | 1996 | 7 | -0.02 | 50.25 | 0.19 |
| Statul de drept | 2006 | 17 | -0.12 | 50.72 | 0.14 |
| Statul de drept | 2011 | 17 | 0.06 | 57.28 | 0.12 |
| Statul de drept | 2016 | 13 | 0.30 | 61.54 | 0.14 |
| Controlul corupției | 1996 | 4 | -0.45 | 39.25 | 0.26 |
| Controlul corupției | 2006 | 15 | -0.16 | 53.17 | 0.13 |
| Controlul corupției | 2011 | 15 | -0.21 | 52.61 | 0.13 |
| Controlul corupției | 2016 | 13 | 0 | 58.17 | 0.13 |

*Sursa: WGI disponibili la http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home*

Aceștia au rămas în marjele de eroare în ultimii 15 ani, cu o evoluție nesemnificativă (în cazul controlului corupției, nici măcar liniară), după cum arată **Tabelul 1**. Acest lucru ne spune că sunt necesari indicatori bazați pe fapte, nu percepții pentru a evalua evoluția sau lipsa de evoluție a României. Una dintre sursele WGI, sondajul experților realizat de către World Economic Forum (WEF) pentru Raportul Competitivității Globale (RCG), indică o evoluție în evaluarea funcționării instituțiilor în general, mai ales în ceea ce privește transparența (vezi **Figura 1**). Cu toate acestea, favoritismul în deciziile decidenților guvernamentali, risipa banilor publici și deturnarea fondurilor publice, alți

**Figura 1: Indexul Competitivității Globale: România (2006-2018)**




*Notă: Scorurile se referă la Pilonul 1: Instituțiile. Valorile sunt de la 1 (cel mai slab scor) la 7 (cel mai bun scor).*
*Sursă: World Economic Forum, Global Competitiveness Index, https://widgets.weforum.org/global-competitiveness-report-2017/*

**Tabel 2: Indexul Integrității Publice: România**

| Componente | Scor | Banca Mondială (109 țări) | Clasamentul în regiunea europeană | Clasamentul în grupul țărilor din același grup de venit |
|---|---|---|---|---|
| Independența justiției | 5.49 | 52/109 | 23/30 | 10/28 |
| Simplitatea administrativă | 8.96 | 35/109 | 21/30 | 5/28 |
| Comerț deschis | 10 | 1/109 | 1/30 | 1/28 |
| Transparența bugetară | 8.71 | 20/109 | 10/30 | 6/28 |
| E-cetățenie* | 6.05 | 48/109 | 30/30 | 10/28 |
| Libertatea presei | 6.74 | 40/109 | 26/30 | 5/28 |

*Notă: *Indicator compus din numărul gospodăriilor cu conexiune la Internet și numărul utilizatorilor Facebook. Toate scorurile sunt standardizate și variază de la 1 (cel mai slab scor) la 10 (cel mai bun scor). Scorul general pentru România este 30/109, iar scorul total este 7.66 din 10 (cel mai bun scor).*
*Sursă: Indexul Integrității Publice, www.integrity-index.org*

indicatori nu au înregistrat schimbări importante, aceștia încheind deceniul cu valori similare, deși puțin reduse. De fapt, întreaga evoluție a pilonului instituțional este de sub jumătate de punct pe o scară de la unu la șapte.
Cauzele care stau la baza proastei guvernări sunt prezentate în cadrul Indexului Integrității Publice (IIP), un set de indicatori obiectivi dezvoltați de ERCAS (www.againstcorruption.eu) care explică majoritatea variațiilor din cadrul indicatorilor de percepție „controlul corupției" (WGI) și „indicele percepției corupției" (IPC). România înregistrează, comparativ cu țările din același grup de venit, scoruri mediocre la toate variabilele care determină controlul corupției și scoruri destul de proaste comparativ cu țărilor membre UE mai vechi, dar a înregistrat net progrese față de țări ca Bulgaria sau Croația. La transparență fiscală și deschiderea spre comerț (timpul *şi* documentele necesare pentru import *şi* export), țara stă cel mai bine, adică se apropie sau întrece puțin media UE (vezi **Tabelul 2**).
În ceea ce privește independența justiției (bazat pe RCG), evoluția lentă din ultimii zece ani a urcat România doar de la cinci spre șase, zece fiind maximum, adică pe locul 23 din 30 țări europene monitorizate de IIP, ceea ce este totuși mai bine decât Grecia, care a regresat și o plasează pe primul loc în Europa de Sud-Est. În ceea ce privește birocrația (cât timp este nevoie pentru a înregistra o firmă *şi a plăti impozite*), România rămâne în urmă, clasându-se pe locul 21 de la 30. Cu toate acestea, cel mai mic scor este înregistrat vizavi de libertatea presei (locul 26 din 30) și de cetățeni „luminați" (în clasament pe locul 30 din 30), o consecință a slabei dezvoltări, deoarece acest element combină conexiunile la Internet din cadrul gospodăriilor cu numărul utilizatorilor Facebook pentru a măsura emanciparea cetățenilor prin mijloace digitale.
Cu alte cuvinte, în special în zonele rurale din România, capacitatea, la firul ierbii, de acțiune colectivă în a cere o mai bună guvernare și de a controla comportamentul autorităților rămâne foarte slabă.

Pentru a înțelege de ce percepțiile și indicatorii indirecți ai integrității ne indică mai degrabă o situație de proastă guvernare care nu se potrivește cu imaginea României de exemplu de bună practică în materie de anticorupție, trebuie să recurgem la mai mulți indicatori empirici.

Un prim exemplu este evoluția pieței construcțiilor – România având cea mai mare alocare pentru lucrări raportată la totalul cheltuielilor publice din Uniune – înainte și după aderarea la UE (vezi **Figura 2**). Cele două topuri compară ratele de profit brut ale celor două tipuri de companii. Cele din stânga au fost selectate datorită cotelor remarcabile de piață: aceste companii, unele mici, cu un număr de angajați sub zece, au dominat piața construcțiilor în intervalul 2001-2009. Unele dintre ele au prosperat în timpul guvernelor de stânga, altele în timpul celor de dreapta și câteva în mod constant, dar, per total, au dominat piața de construcții, principalul domeniu pentru care se cheltuiau fonduri publice.

Ratele lor de profit au fost aliniate cu fabuloase cifre de afaceri: mult peste 20%, uneori ajungând la 50% chiar și în 2009 când criza economică lovește România din plin, piața construcțiilor contractându-se la nivel național cu 40%.[10] După 2007 ne-am fi așteaptat ca nivelul concurenței să crească, iar companiile internaționale să înceapă să câștige mai mult (**Figura 2**, partea dreaptă). Dar acest lucru nu s-a întâmplat și, pe măsură ce criza s-a extins, acestea au înregistrat pierderi în timp ce companiile românești privilegiate au continuat să aibă o rată de profit de 20%. În urma presiunilor publice și diplomatice după publicarea acestor tipuri de date, DNA a început să acționeze și a trimis în judecată numeroși întreprinzători români[11], iar piața a devenit oarecum mai echilibrată, multinaționalele câștigând mai multe contracte. Cu toate acestea, nu a scăzut nivelul cheltuielilor publice în domeniu și nici nu a crescut calitatea infrastructurii. În ciuda condamnării proprietarilor sau administratorilor, niciuna dintre companiile din partea stângă nu a dispărut de pe piață. Dimpotrivă, întrucât cota lor de piață a crescut, unele dintre companiile internaționale au început să aibă propriile probleme cu DNA[12]. Deși au avut loc numeroase investiții și restructurări în cadrul Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere (CNAIR, fost CNADNR), nici astăzi nu există costuri standard, iar prețurile în principal pentru autostrăzi au continuat să se umfle, chiar și pentru lucrările planificate pentru perioada 2014-2020 prin recentul Master Plan pentru Transport, dar fără a se înregistra progrese în implementare.[13]

Măsurarea obiectivă a gradului de favoritism în sectorul construcțiilor este posibilă, astfel încât problema poate fi urmărită și după aderare. O evaluare recentă s-a axat pe toate contractele de achiziții publice de peste 1 milion de euro atribuite în sectorul construcțiilor în perioada 2007-2013 atât de către autorități contractante de la nivel național, cât și de la nivel județean și a urmărit să răspundă la întrebarea dacă alocarea contractelor publice (buget național şi european) se realizează în mod competitiv sau preferențial în România.

Au fost monitorizați trei indicatori pentru măsurarea particularismului:

1. **Licitație cu un singur ofertant**: doar o singură ofertă se depune pe o piață concurențială;

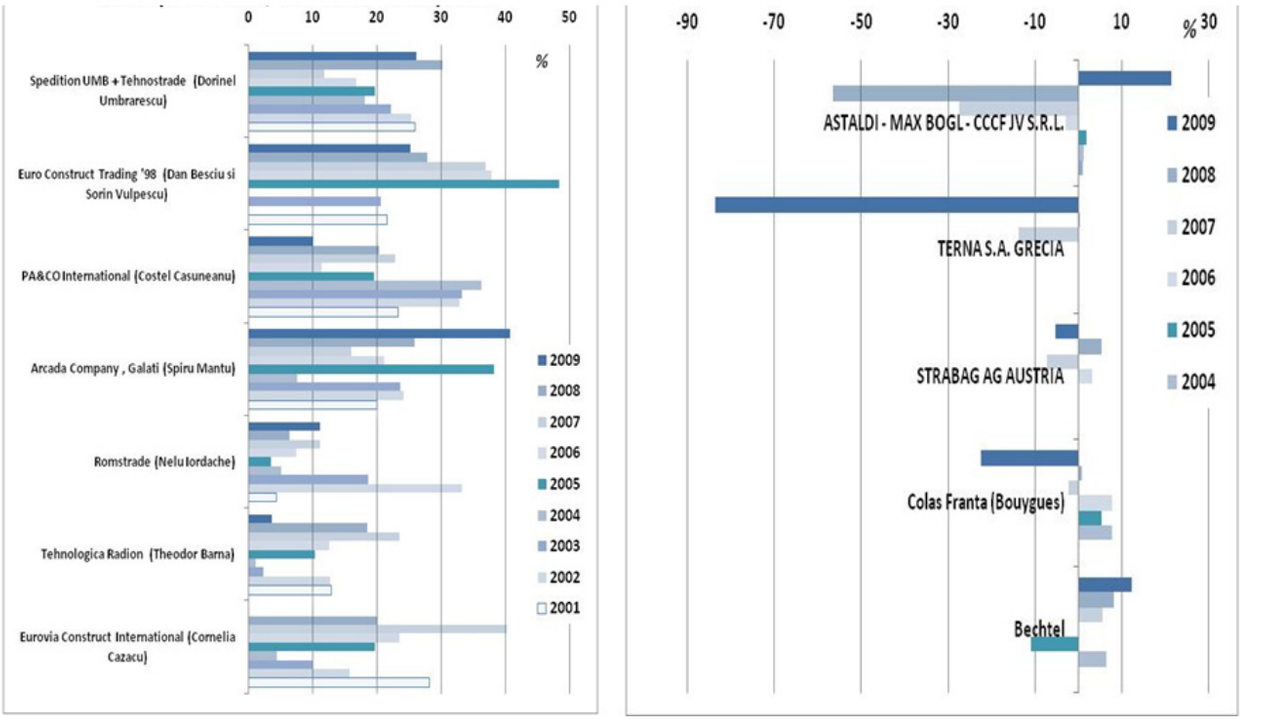
10 S. Ioniță, O. Nuțu, L. Ștefan, & A. Mungiu-Pippidi, "Beyond perception. Has Romania's governance improved after 2004?", *Romanian Journal of Political Science*, Vol. *11, nr.* 1, 2011.

11 "Prosecutors bust embezzlement ring targeted at Transport MInistry, four businessmen in arrest", *Business Review*, 2014, disponibil la http://www.business-review.eu/featured/prosecutors-bust-embezzlement-ring-targeted-at-transport-ministry-four-businessmen-in-arrest-74264

12 "Firme foarte cunoscute, implicate într-un scandal uriaș de evaziune. 25 de persoane au fost reținute", Digi24, 2015, disponibil la http://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/firme-foarte-cunoscute-implicate-intr-un-scandal-urias-de-evaziune-25-de-persoane-au-fost-retinute-354262

13 M. Bărcănescu, "Master Planul General de Transport sau cum să dai vrabia din mână pe cioara de pe gard" în "Raport Anual de Analiză și Prognoză: Fondurile europene, un blestem sau o binecuvântare? Cazurile sănătății, educației și infrastructurii", *Societatea Academică din România*, 2017, disponibil la http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2017/03/RAPORT-SAR-2017_Master-Plan-Transport.pdf

**Figura 2: Comparație între rata de profit brut a companiilor românești (stânga) și cea a companiilor internaționale (dreapta)**




*Sursa: Societatea Academică din România*

2. **Conexiune politică:** contractul a fost atribuit unei firme cu conexiuni în lumea politică;
3. **Captura agențiilor:** o autoritate contractantă este capturată dacă, din totalul contractelor de peste 1 milion euro, proporția atribuită pe an către un singur ofertant depășește 50% în condițiile în care acea autoritate a oferit cel puțin 3 contracte în acel an.

**Tabelul 3** ne arată că alocările vădit preferențiale erau în 2007 la 52% din valoarea totală a contractelor mari (sub 1 milion de euro, alocarea s-ar putea să fie și mai puțin competitivă, deci particularismul este, probabil, la un nivel mai ridicat), iar în 2013, după șase ani de politică anticorupție, a ajuns la 39%. Cu alte cuvinte, s-a înregistrat o reducere cu 25%. Vestea bună este că formele evidente de corupție, cum ar fi licitațiile cu ofertant unic și conexiunile politice, au scăzut, însă captura agențiilor (de exemplu, Consiliul Județean Teleorman care acordă mereu contracte firmei Teldrum) a rămas aceeași și e greu de știut dacă nu se trece la forme mai ascunse (firme ale verișorilor, etc). De asemenea, trebuie subliniat faptul că o astfel de monitorizare și analiză nu este efectuată în mod regulat de nici o entitate anticorupție sau de reglementare din România, cea de mai jos provenind din proiecte de cercetare finanțate de UE. În plus, nici una dintre companiile investigate nu a dispărut de pe piață; dimpotrivă, după procese îndelungate, întreprinzătorii condamnați au început să se întoarcă, între timp companiile lor fiind administrate de intermediari.
Recuperarea prejudiciilor a fost slabă, iar DNA a direcționat vina către autoritățile fiscale și alte entități judiciare, dar lipsa unei reacții viguroase în acest sens continuă să fie o sursă majoră de nemulțumire publică

**Tabel 3: Indicatori ai particularismului în achizițiile publice din domeniul construcțiilor în România (2007-2013)**

| **Valoarea contractelor din construcții (% din total)** | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **Schimbare 2007-2013** |
| Un singur ofertant | 31 | 24 | 22 | 26 | 22 | 13 | 8 | ↓↓ |
| Conexiuni politice | 23 | 31 | 20 | 16 | 20 | 17 | 14 | ↓ |
| Captura agențiilor | 19 | 12 | 17 | 21 | 22 | 9 | 19 | ↔ |
| Total particularism | 52 | 53 | 44 | 53 | 49 | 34 | 39 | ↓ |
| **Numărul contractelor din construcții (% din total)** | | | | | | | | |
| | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | ↓↓ |
| Un singur ofertant | 30 | 28 | 20 | 24 | 24 | 18 | 12 | ↓ |
| Conexiuni politice | 23 | 21 | 20 | 19 | 20 | 18 | 17 | ↓ |
| Captura agenților | 9 | 8 | 8 | 7 | 8 | 8 | 6 | ↓ |
| Total particularism | 48 | 45 | 41 | 43 | 44 | 37 | 33 | ↓↓ |

*Legendă: serii temporale de indicatori pentru măsurarea particularismului în timpul activității intense a organelor anticorupție ce a rezultat într-o reducere de 1/5 a tranzacțiilor problematice; ↓ indică o schimbare limitată; ↓↓ indică o schimbare de peste 10; ↔ nu indică o schimbare semnificativă. N=5507 contracte în intervalul 2007-2013, dintre care 2.292 au fost atribuite pe baza conexiunilor.*
*Notă: Indicatorul „Total particularism" se referă la numărul de contracte, precum* şi *valoarea lor însumată, care au fost atribuite prin una dintre principalele trei forme de favorizare a firmelor (licitație cu ofertant unic, pe baza conexiunilor politice sau ca urmare a unei relații de capturare). Am considerat că o firmă are conexiuni politice dacă a făcut o donație unuia sau mai multor partide politice sau dacă presa sau anchetele penale au identificat relații între firmă* şi *oameni politici/funcționari publici.*
*Sursă: prelucrare după M. Doroftei* şi *V. Dimulescu, „Corruption Risks in the Romanian Infrastructure Sector" în Mungiu-Pippidi, A. (ed.) The Anticorruption Report, Volume 3: Government Favouritism in Europe. Barbara Budrich Publishers, 2015, disponibil la http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2015/06/D8.1.5-Romania.pdf*

față de politica anticorupție. Conform unui studiu recent[14], corelația dintre numărul de condamnări la nivel județean și procentul de alocări particulare prin achiziții publice este foarte mare, ceea ce indică totodată un model de corupție sistemică, ca și dificultatea adresării acestui fenomen amplu exclusiv prin mijloace judiciare.

## Cum anticorupția a scăzut resursele justiției în loc să le crească

Începînd cu anul 2005, sistemul judiciar al României s-a angajat într-o luptă imposibilă cu scopul de a transforma corupția din normă în excepție. Acest lucru s-a datorat mai ales Comisiei Europene (CE) și a influenței pe care a exercitat-o în principal prin intermediul MCV, ca și cererii exprimate prin alegerile din 2004 de către electorat. MCV era axat mai ales pe obiectivul de a

14 M. Doroftei, „Measuring government favouritism objectively: the case of the Romanian public construction sector", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 2016, p. 399-413.

vedea „peștii mari" judecați, un obiectiv valid având în vedere cultura de impunitate care domnea în 2004, dar care a devenit prea exclusivă și astfel a făcut ineficientă lupta anticorupție. În exact intervalul de campanie anticorupție, de exemplu, angajamente europene privind politizarea prefecților și a sectorului public în general au fost flagrant încălcate fără  nici o reacție de la UE, deși astfel se crea meacanismul spolierii statului, în vreme ce campania anticorupție viza fapte de corupție deja produse. La această situație s-a adăugat lipsa voinței politice și slaba capacitate a altor instituții, în afara DNA. Curtea de Conturi a României, în particular, este depășită și conducerea sa este desemnată politic. Legislația sa a fost slăbită în mod semnificativ în anii nouăzeci, dat fiind că foștii contabili comuniști se opuneau în mod constant oricărei încercări de privatizare[15]. Slaba capacitate a Curții se arată nu în absența unei activități semnificative, ci a calității activității în sine. Într-un caz notoriu instrumentat de DNA la sesizarea Curții și retrimis de tribunal la investigatori prejudiciul a fost supraestimat în mod grotesc (baza sportivă „Cutezătorii"). Este aproape imposibil de discernut ce este semnificativ și ce nu în rapoartele Curții, care ar avea nevoie de un program amplu de asistență tehnică, cu evaluarea personalului și a procedurilor, finanțabil din fonduri europene.
Răspunderea administrativă lipsește în România, toate încălcările, inclusiv chestiuni pur administrative, fiind contestate în instanță. Aici putem include atât amenzi de circulație, precum și decizii ale Agenției Naționale de Integritate (ANI), care, conform legislației, trebuie să prezinte chiar și cea mai simplă abatere de integritate în fața instanței în loc să emită o sancțiune administrativă. Prin urmare, fiecare caz investigat, plătit din bani publici, este costisitor, uneori poate mai costisitor decât costul direct al abaterii identificate. Politicienii afirmă că trimiterile în judecată sunt aproape întotdeauna manipulate politic, deși este greu de dovedit că a existat o înțelegere între aceștia în a-și persecuta inamicii politici și procurorii într-un mediu în care *toți* cei acuzați de corupție susțin că motivele politice sunt în spatele investigației lor.[16] Acest lucru poate explica de ce sistemul judiciar – în ciuda monitorizării UE – a progresat atât de puțin: doar un punct de pe o scară de la 1 la 10, ajungând la 5, mijlocul clasamentului, la egalitate cu Nepal și sub Kenya și Ghana în sondajul WEF (vezi **Figura 3**). Împovărat cu mii de procese rezultate din politici publice prost gândite și implementate[17], agresat de către politicieni și suferind de pe urma investițiilor slabe în logistică[18], sistemul juridic românesc poate fi catalogat drept o poveste de succes doar în ceea ce privește combaterea culturii impunității politicienilor. Mai degrabă pare să urmeze calea sistemului judiciar italian care, blocat fiind de multe procese restante și probleme administrative, a fost împins de o luptă anticorupție la fel de spectaculoasă într-un conflict deschis cu Parlamentul[19].
În tot acest timp, hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) au cerut reforme structurale care s-au produs doar treptat și dureros. România (1.352) se situează în top trei țări, pe lângă Rusia (2.253) și Turcia (3.386), cu cele mai multe hotărâri în perioada 1959-2017. Din totalul sentințelor împotriva României (1.202), mai

15 "The Anticorruption Policy of the Romanian Government. Assessment Report", Freedom House, Inc., 2005.

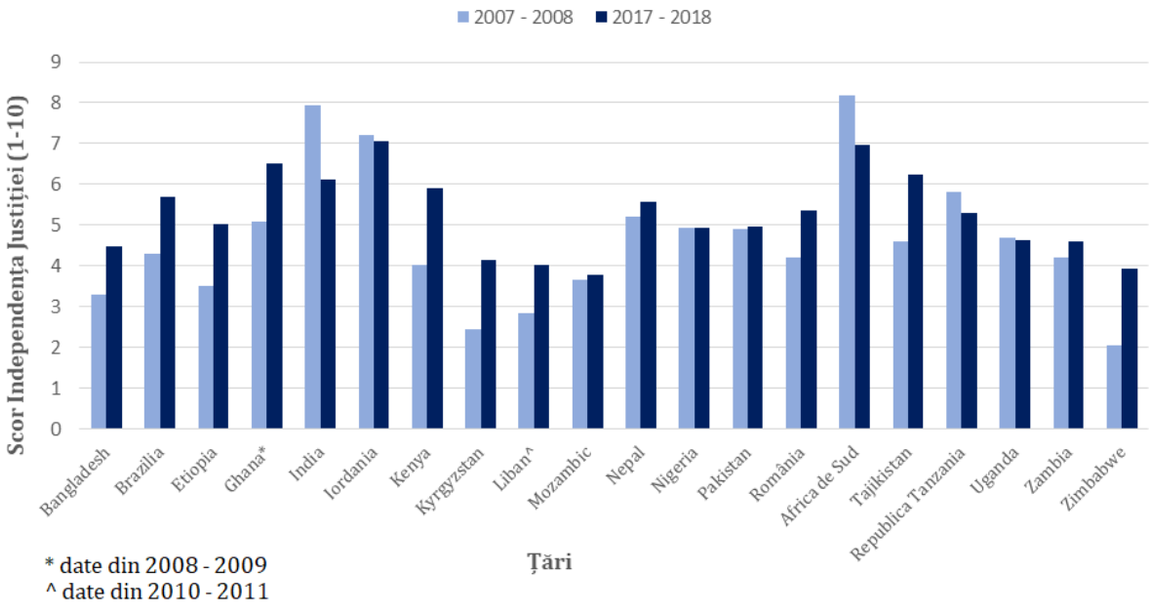
16 A. Mungiu-Pippidi, "Romania's Anticorruption implosion: view", *Euronews*, 2017 disponibil la http://www.euronews.com/2017/02/05/view-romania-s-anti-corruption-implosion

17 Spre exemplu, tăierile salariale în timpul crizei economice au fost contestate în instanță de către profesori și ulterior câștigate cu plata costurilor de judecată.

18 Majoritatea majorărilor bugetare în sistemul juridic din ultimii zece ani s-au concentrat pe salariile magistraților sau pensii speciale.

19 P . Ginsborg, *Italy and its Discontents 1980-2001*, Penguin UK, 2003.

**Figura 3: Evoluția scorurilor pentru Independența Justiției, țări selectate**




*Sursa: World Economic Forum RCG, inițial 107, recodate de la 1-10.*

mult de jumătate (619) s-au bazat pe Articolul 6 al Convenției Drepturilor Omului, care se referă la dreptul la un proces corect, durata procedurilor și lipsa implementării sentințelor finale. Această situație este și mai alarmantă în comparație cu Polonia care are 547 de condamnări (la o populație dublă) și cu Federația Rusă care are 1.093 de condamnări pe baza acestui articol[20]. De câțiva ani, întrucât încrederea în instanțele din România a rămas foarte scăzută, românii sunt pe locul doi, după unguri, în ceea ce privește numărul de procese noi depuse la CEDO, chiar dacă multe sunt respinse pe diverse motive. Peste zece mii de cazuri din România, reprezentând 15,6% din numărul total de cazuri în curs[21], se află în prezent în așteptare, iar țara încă trebuie să implementeze decizii, cu importante implicații financiare și politice, care vizează condițiile din închisori, aflate sub standardele europene. Prin urmare, „progresul fragil" înregistrat de sistemul judiciar românesc este datorat mai degrabă câștigurilor de imagine prin activitatea DNA și a instanțelor penale care au condamnat funcționari și politicieni importanți, dar reformele reale pentru întărirea sistemului s-au lăsat mult așteptate. **România se află la coada clasamentului la nivelul UE și UE-11** în ceea ce privește **accesul la justiție și integritatea acesteia, în timp ce datele oficiale privind eficiența și resursele sistemului judiciar indică profunde disfuncționalități** și provocări **instituționale**. Altfel spus, succesele reprezintă de fapt o utilizare oportună dar ad-hoc a cadrului juridic și instituțional existent și nu reflectă schimbări structurale sau sistemice profunde.

20 România a mai înregistrat un număr considerabil de condamnări pe baza Art. P1-1 „Protecția proprietății" (471), Art. 3 „Tratament inuman sau degradant" (226) și Art. 5 „Dreptul la libertate și siguranță" (119). Sursa: Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Statistici 1959-2017: încălcări în funcție de articol și stat, disponibile la https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2017_ENG.pdf

21 Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Cazuri aflate în așteptare în 2017, disponibile la https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2017_BIL.pdf

## Instabilitate mare și democrație puțină

Politica României cu al ei înalt grad de contestare – două încercări de suspendare a unui președinte (2007, 2012), două schimbări de guvern sub presiunea străzii (2012, 2015) și două din cauza schimbării majorității în timpul mandatelor (2007, 2012), moțiuni de cenzură (2009, 2012, 2017) dar și schimbările guvernamentale în urma alegerilor – a influențat negativ procesul de formulare a politicilor publice. Guvernul nu se bazează în principal pe majoritatea parlamentară pentru a adopta legislația, preferând să scurteze procesul prin adoptarea ordonanțelor de urgență care intră în vigoare înainte de a fi aprobate de către Parlament. Această abordare creează opoziție și o considerabilă frustrare deoarece procedura evită consultările și duce la instabilitate, întrucât în momentul în care acestea ajung în Parlament spre aprobare sunt adesea modificate, uneori în puncte esențiale, dar ele deja au produs efecte juridice. Guvernul, indiferent de coloratura politică, a continuat să utilizeze excesiv ordonanțele de urgență pentru a legifera orice domeniu, de la educație la schimbarea codurilor penale.[22] Acestea au fost utilizate de 339 de ori în 2008 și 2009 sub un guvern minoritar, dar cifra a scăzut la 117 în 2013 și 95 în 2014 în timpul unei coaliții cu o majoritate parlamentară de 2/3 și a crescut la peste 100 în 2016 în timpul unui guvern tehnocrat[23]. O altă metodă utilizată excesiv și discreționar este alocarea din fonduri extrabugetare, precum Fondul de Rezervă Bugetară – inițial un fond pentru dezastre naturale sau situații neprevăzute – pentru a acoperi cheltuieli legate de alegeri, calendarul acestora fiind cunoscut în avans.[24]

Instabilitatea politică, pe de o parte, și politizarea excesivă a administrației, pe de altă parte, au rezultat într-un grad mare de volatilitate a oficialilor aleși și numiți în entitățile publice. **Din 2007, România a schimbat de 17 ori ministrul educației și de 14 ori ministrul de finanțe.** O treime dintre miniștrii educației au fost acuzați de DNA pentru crearea și menținerea unei scheme prin care intermediari au vândut licențe Microsoft școlilor la prețuri umflate, iar cealaltă treime au fost acuzați că și-au plagiat doctoratele sau alte lucrări academice. Mai mulți miniștri ai finanțelor au fost inculpați și condamnați: unii servesc în închisoare, în timp ce cei mai mulți încă se află în diferite faze ale investigației penale.

## Politizarea statului. Cauză majoră a instabilității și lipsei de eficiență

Instabilitatea ar putea fi atenuată dacă ar exista un nivel secundar de birocrație profesionistă și autonomă față de patronajul politic și capabilă să asigure continuitatea. Dar frecventele numiri politice prin scurtcircuitarea legislației privind serviciul public împiedică crearea și menținerea unei astfel de birocrații. În acest sens, conform Indexului Patronajului Politic[25], nivelul patronajului

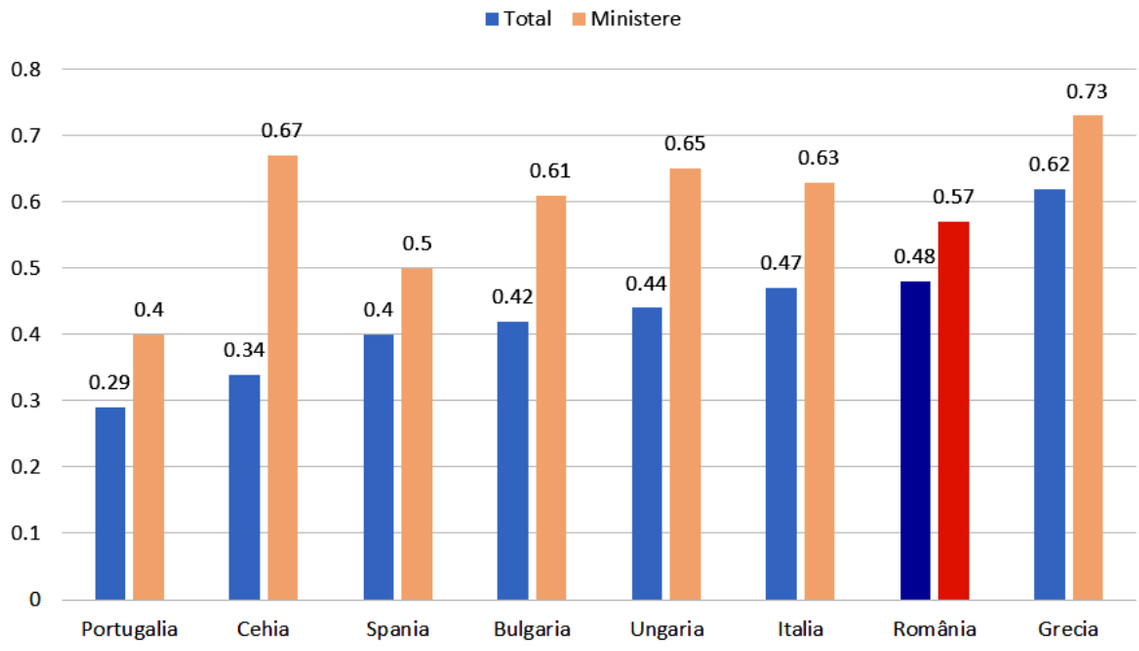
22 A se vedea colecția rapoartelor Nation in Transit pe România editate de Freedom House, disponibilă la https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/romania

23 Ordonanțe de urgență emise în anul 2016 de către Guvern, Camera Deputaților, disponibil la http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.lista_anuala?an=2016&emi=3&tip=18&rep=0

24 M. Doroftei, "Nemaipomenita epopee a Fondului de Rezervă Bugetară", Policy Brief #65, *Societatea Academică din România*, 2013, disponibil la https://publicatii.romaniacurata.ro/publicatii/policy-brief-sar-65-nemaipomenita-epopee-a-fondului-de-rezerva-bugetara/

25 Indexul Patronajului Politic urmărește atât prevalența fenomenului, cât și profunzimea acestuia. Dezvoltat de Petr Kopecky, indexul se bazează pe o chestionare cu experți naționali din mediul academic, societate civilă/jurnaliști și funcție publică, prin care se evaluează gradul de patronaj politic în fiecare țară pe niveluri instituționale (grad de profunzime al fenomenului) și pe diverse sectoare de politici publice (grad de răspândire). Analiza pe România a fost efectuată în anul 2015.

**Figura 4: Nivelul Patronajului Politic din noile democrații europene (2015-2016)**




*Sursă: P. Kopecký et all, „Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions", European Journal of Political Research, 55(2), 2016, p. 416-431; C. Volintiru, "The exploitative function of party patronage: does it serve the party's interest? East European Politics, 31(1), 2015, p. 39-55.*

politic în România este al doilea cel mai ridicat dintre noile democrații europene, după Grecia (vezi **Figura 4**).

Patronajul politic este mai mare la nivelul administrației publice centrale decât la cel local sau al deconcentratelor, explicația fiind proximitatea față de puterea politică. Politizarea aparatului central este de multe ori motivată de captura resurselor: concentrate într-o pondere mult mai mare la nivel central decât la nivel local. Cu toate acestea, în România se poate observa cam același grad de politizare la nivelul Guvernului și cel al administrațiilor publice locale (APL-uri). Ținând cont de dimensiunea în creștere a corpului funcționarilor publici din România (vezi **Tabel 4**), politizarea acestor funcții poate fi un levier extrem de important pentru consolidarea organizațiilor de partid (prin recompensa unui post) și pentru corupție și sifonarea resurselor publice (prin controlul unor instituții și departamente cheie). Pentru a dimensiona la nivelul fiecărui minister în parte efectele patronajului politic, s-a dezvoltat un Index de Rotație (vezi **Figura 6**) care reflectă numărul de schimbări anuale pe funcțiile publice de conducere (înalți funcționari publici).

Se pot identifica trei motive principale pentru care politizarea afectează capacitatea instituțională:

1. implică un personal mai slab pregătit decât cel ce ar fi ocupat pozițiile respective în manieră competitivă,
2. antrenează o instabilitate crescută cauzată de condiționarea față de patronajul politic schimbător
3. vizează subordonarea activității de serviciu intereselor și obiectivelor patronului politic (fie el persoană sau organizație politică în ansamblul ei).

**Tabel 4: Numărul funcționarilor publici în Administrația Centrală (2012-2017)**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice | N/A | 638 | 646 | 655 | 721 | 1515 |
| Ministerul Finanțelor Publice | 1243 | 1192 | 1202 | 1191 | 1245 | 1226 |
| Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale | 600 | 622 | 529 | 740 | 534 | 557 |
| Ministerul Apărării Naționale | 334 | 319 | 300 | 289 | 289 | 302 |
| Ministerul Educației Naționale | 245 | 352 | 357 | 235 | 247 | 290 |
| Ministerul Muncii și Justiției Sociale | 394 | 382 | 314 | 296 | 296 | 287 |
| Ministerul Sănătății | 181 | 163 | 163 | 173 | 188 | 203 |
| Ministerul Mediului | 490 | 497 | 490 | 298 | 206 | 200 |
| Ministerul Economiei | 517 | 384 | 272 | 272 | 303 | 132 |
| Ministerul Tineretului și Sportului | N/A | 78 | 87 | 80 | 98 | 114 |
| Ministerul Culturii și Identității Naționale | 82 | 84 | 82 | 87 | 104 | 113 |
| Ministerul Afacerilor Interne | 252 | 99 | 106 | 107 | 112 | 110 |
| Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale | 123 | 80 | 99 | 106 | 111 | 97 |
| Ministerul Justiției | 65 | 71 | 65 | 63 | 71 | 84 |
| Ministerul Afacerilor Externe | 2 | 36 | 34 | 32 | 30 | 29 |
| **Total număr funcționari publici** | 4528 | 4997 | 4746 | 4624 | 4555 | 5259 |

*Sursă: ANFP, date furnizate de către ANFP în urma trimiterii unor solicitări de informații de interes public*

În orice democrație, ciclul electoral presupune câștigarea unui anumit grad de control politic în procesul de guvernare pentru a se putea implementa agenda politică a partidului aflat la putere. Ceea ce se poate reclama în contextul actual din România nu este controlul firesc din partea structurilor politice (ex: Guvern, Parlament, primar), ci a substituirii numirilor politice funcțiilor administrative. Utilitatea acestora din urmă este asigurarea unei continuități a procesului de guvernare dincolo de ciclurile electorale. Această stabilitate se pierde odată cu politizarea extinsă.

**Se poate observa din Tabelul 4 tendința clară de creștere a numărului de funcționari publici din Guvern pe parcursul ultimilor 5 ani. Cele mai pronunțate creșteri sunt înregistrate în anii imediat următori alegerilor electorale. Astfel, în 2013 crește numărul total de funcționari publici cu 469 de persoane în cele 14 ministere existente la acea vreme, de la 4.528 de persoane în 2012 la un total de 4.997 în 2013. Principala creștere la acea vreme este înregistrată în Ministerul Educației. În 2017, crește numărul total al funcționarilor publici din Guvern cu 704 persoane, de la 4.555 în 2016, la 5.259 în 2017.**

Unde sunt principalele infuzii de funcționari publici? La nivelul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice observăm o dublare a numărului total de funcționari publici, prin comasarea

acestuia cu Ministerul Fondurilor Europene în 2016. Desigur, nu înseamnă angajarea acestui număr de persoane, ci schimbarea organigramei instituționale. Cu toate acestea, schimbarea organigramei este cel mai simplu mod de a restructura politic funcții publice obținute prin concurs. Cu toate că cifrele arată creșterea numărului de persoane în aparatul central, se revendică atât în țară, cât și în străinătate o dimensionare insuficientă la nivelul resursei umane desemnate să se ocupe de portofolii precum pregătirea Președinției României a Consiliului UE, Uniunea Energetică sau relațiile cu OECD.

În ansamblul sistemului administrativ putem regăsi două categorii de angajați: funcționari publici și personal contractual. Ceea ce ține de atribuțiile de bază ale instituțiilor este implementat de funcționari publici ce își obțin poziția prin concurs sau detașare. Aceștia nu ar trebui să fie schimbați pe criterii politice. Personalul contractual poate include diverse poziții complementare atribuțiilor de bază: de la femei de serviciu, până la consilieri de ministru. Remunerația acestora nu mai este reglementată precum în cazul funcției publice, fiind deseori salarii mai mari la nivelul consilierilor de ministru, decât la nivelul ministrului însuși. În schimb, personalul contractual poate fi numit și revocat fără concurs.

Mai mult decât atât, nu știm câte persoane sunt angajate în total în Guvern și Administrațiile publice locale în România anual, deoarece personalul contractual nu este inventariat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), iar din Registrul General de Evidență a Salariaților (REVISAL), aceste date nu au putut fi obținute de ani de zile. Conform datelor ANFP, în 2014 erau 70.620 de poziții publice în administrația centrală și 88.092 poziții în administrația publică locală. Evaluarea patronajului politic din **Figura 4** relativ egală pe cele două paliere (central și local) trebuie corelată și cu dimensiunea semnificativă pe care aparatul local o are în România, comparativ cu alte state[26].

În instituții cu remunerație generoasă se dezvoltă presiuni semnificative pentru pozițiile respective. **La Agenția pentru Supraveghere Fiscală au fost spre exemplu pe parcursul ultimului an aproximativ 60 de consilieri**. **Au fost ținuți în poziția foarte bine remunerată de consilier o perioadă, după care au fost transferați în poziții permanente în departamentele din subordine. Nu sunt asimilați sau asimilabili organizației din lipsă de competențe specifice, dar și din lipsă de apetit pentru activitatea curentă.**

Sinecura este clar condiționată de activitățile pe linie de partid, paralizia instituțională rezultată este dovadă a unui grad ridicat de incompatibilitate între funcționari de carieră și politicieni convertiți în funcționari din lipsa unor opțiuni electorale (ex: nu au prins un loc eligibil, nu au câștigat un mandat). De ce? Dincolo de competențe profesionale, există și divergențele de obiective de carieră: dacă funcționarii publici urmăresc obiectivele instituționale, politicienii convertiți sunt mai degrabă „pui de cuc", urmărind următoarea oportunitate politică. Eforturile vor fi așadar dimensionate pe axe diferite: instituțional vs. deservirea patronajului politic.

Este important să analizăm numărul de schimbări la nivelul funcționarilor publici din funcții de conducere din ministere pentru a înțelege nivelul de stabilitate și predictibilitate instituțională, dar și interferența excesivă a mandatelor politice succesive. Dacă oamenii „tehnici" angajați ca reprezentanți ai aparatului birocratic devin agenți politici dispar și mecanismele

26 În 2016 numărul de poziții de la nivel local crește și mai mult, ajungând la 93.487 față de aparatul central care crește și el la 73.118 funcții publice.

**Tabel 5: Decizii asupra secretarilor generali din ministere (2005-2017)**

| | Nr. decizii vizând secretari generali și secretari generali adjuncți | Nr. mediu de poziții de secretar general sau secretar general adjunct | Nr. mediu de schimbări anuale (INDEX DE ROTAȚIE) |
|---|---|---|---|
| Ministerul Economiei | 82 | 3 | 6 |
| Ministerul Afacerilor Interne | 73 | 3 | 6 |
| Ministerul Mediului | 70 | 2 | 5 |
| Ministerul Administrației Publice | 48 | 3 | 4 |
| Ministerul Educației | 44 | 3 | 3 |
| Ministerul Transporturilor | 44 | 2 | 3 |
| Ministerul Tineretului și Sportului | 34 | 2 | 3 |
| Ministerul Justiției | 32 | 2 | 2 |
| Ministerul Sănătății | 30 | 2 | 2 |
| Ministerul Agriculturii | 30 | 2 | 2 |
| Ministerul Finanțelor Publice | 28 | 2 | 2 |
| Ministerul Afacerilor Externe | 27 | 2 | 2 |
| Ministerul Muncii | 25 | 2 | 2 |
| Ministerul Culturii | 24 | 2 | 2 |
| Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale | 18 | 2 | 1 |
| Ministerul Fondurilor Europene | 15 | 1 | 1 |
| Ministerul Apărării | 11 | 2 | 1 |

*Notă: calcule pe baza deciziilor Primului Ministru asupra înalților funcționari publici (secretari generali și secretari generali adjuncți) din Ministere.*
*Sursă: C. Volintiru, „Clientelism and cartelization in post-communist Europe: the case of Romania", Doctoral dissertation, LSE, 2016.*

umane de reechilibrare instituțională împotriva oportunismului electoral (ex: cheltuieli bugetare nesustenabile) sau a prăduirii în interes propriu (ex: concesionări, contractări preferențiale).

Instabilitatea la nivelul proceselor instituționale este derivată din frecvența numirilor și revocărilor în funcție a secretarilor și secretarilor generali adjuncți. De asemenea, opțiunea preponderentă pentru exercitarea cu caracter temporar a funcției publice crește enorm gradul de discreție pe care ministrul îl poate avea asupra înaltului funcționar public din subordine. Față de un subordonat care și-a dobândit funcția prin concurs, secretarul general sau secretarul general adjunct numit cu caracter temporar ajunge să aibă aceeași dependență ca cea a unui consilier, deși el este cel care personifică autonomia.

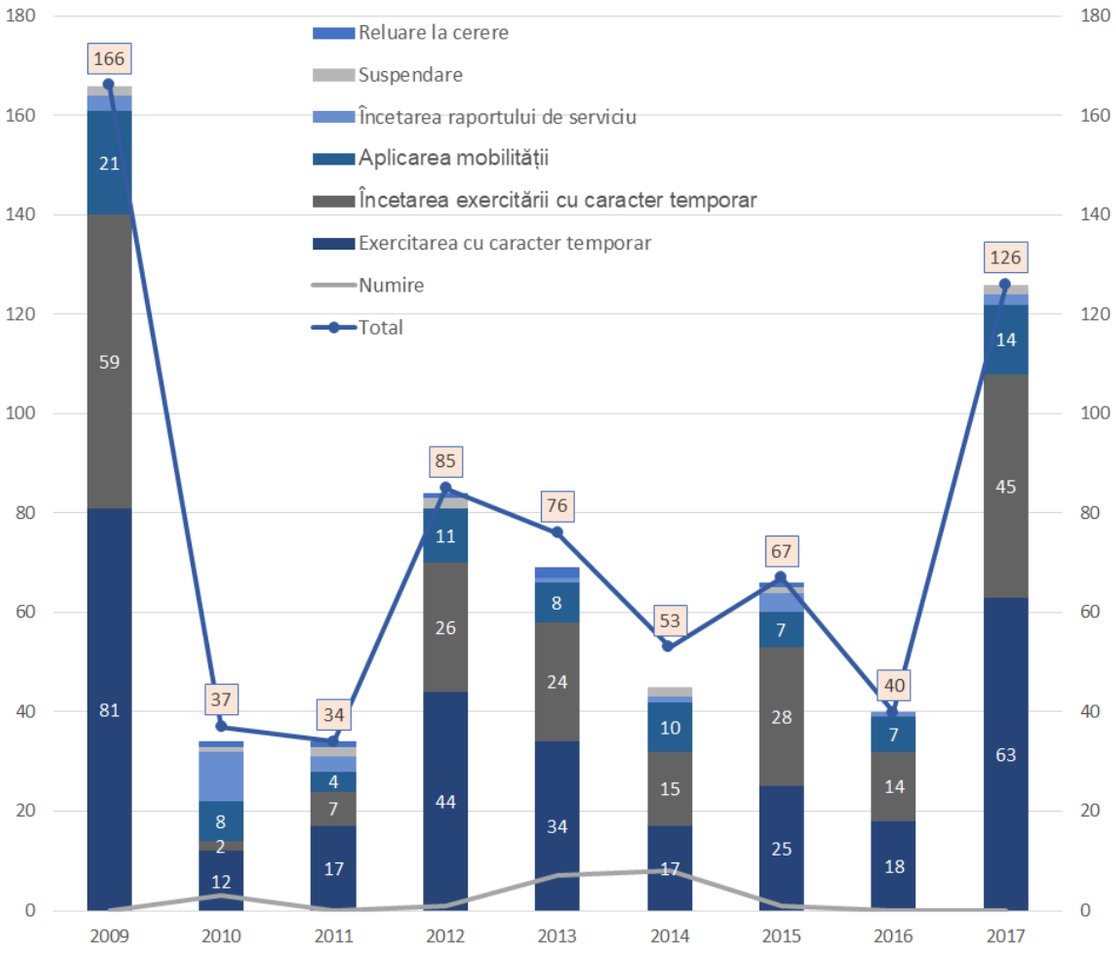
**Tabelul 5** indică nivelul instabilității funcțiilor publice de conducere din diverse ministere pe parcursul ultimei decade, cel mai ridicat grad de rotație fiind la Ministerului Economiei. Acest lucru se poate foarte ușor asocia deciziilor instituționale cu impact mare asupra unui set generos de resurse și patrimoniu public și privat (ex: companii de stat, reglementări a piației private). Mize similare la nivelul deciziilor discreționare sunt și în cazul celorlalte două ministere clasate cu nivel crescut de schim-

bări ale înalților funcționari publici (secretari generali și secretari generali adjuncți). Ministerul Afacerilor Interne are resurse importante la dispoziție prin intermediul Prefecturilor, dar și un rol important pentru ansamblul obiectivelor politice (ex: alegeri). Ministerul Mediului în România are de asemenea un portofoliu important prin perspectiva deciziilor de patrimoniu natural.

**Indicele de Rotație, ne arată o medie anuală de** șase **schimbări aferente funcțiilor de secretar general sau secretar general adjunct în Ministerul Economiei și Ministerul Afacerilor Interne. Această instabilitate la nivelul funcției publice poate fi asociată cu schimbările frecvente de miniștri pe aceste portofolii pe parcursul ultimilor ani. Mai mult decât atât, aproximativ 60% din schimbările înalților funcționari publici s-au produs imediat după schimbarea în funcție a ministrului. Dacă aceste poziții ar fi fost de personal contractual, adică aparat de lucru al ministrului, nu ar fi fost nimic neobișnuit. Fiind însă menite ca o contrapondere de stabilitate birocratică, aceste schimbări indică o extensie nefirească a arbitrariului politic.**

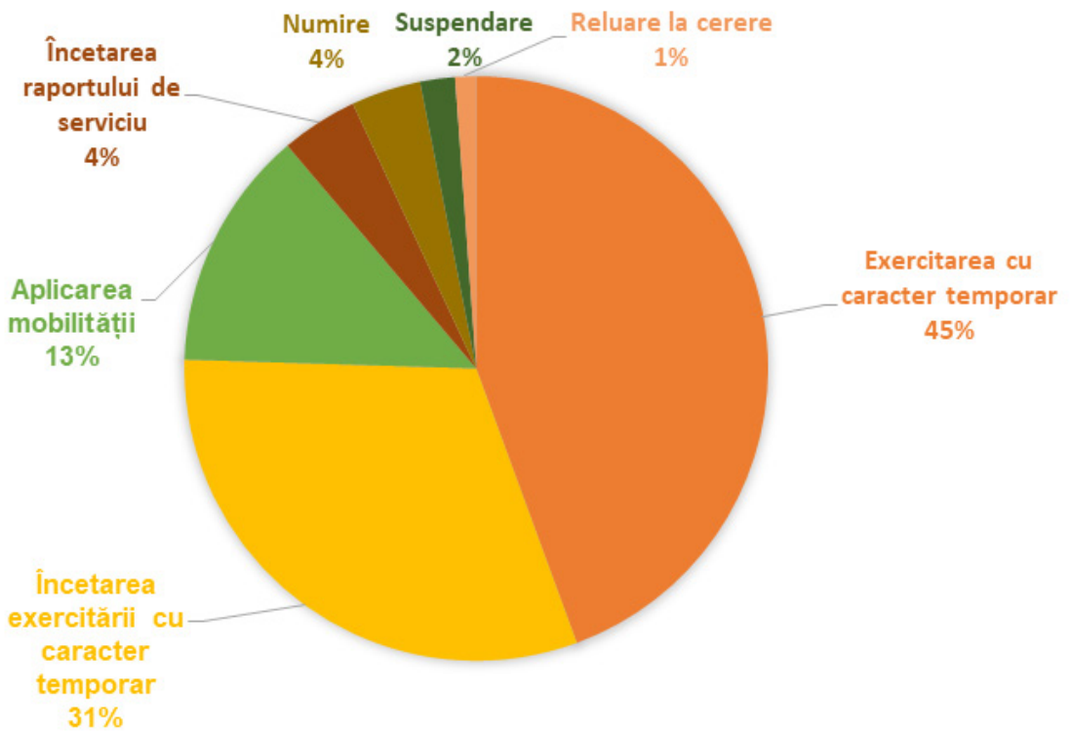
În primul rând, există o instabilitate extrem de crescută în vecinătatea anilor electorali la nivelul înalților funcționari publici. În 2009 au fost luate nu mai puțin de 166 de decizii în raport cu aceste persoane (vezi **Figura 6**). Ținând cont că fiecare minister are doi

**Figura 6: Tipul deciziilor asupra înalților funcționari publici din ministere (2009-2017)**




*Sursă: deciziile Primului Ministru asupra înalților funcționari publici (secretari generali și secretari generali adjuncți) din Ministere (2010-2017)*

**Figura 7: Ponderea deciziilor asupra înalților funcționari publici din ministere (2009-2017)**




*Sursă: deciziile Primului Ministru asupra înalților funcționari publici (secretari generali și secretari generali adjuncți) din Ministere (2010-2017)*

sau trei înalți funcționari publici (secretar general și secretari generali adjuncți), iar numărul mediu de ministere este de 17, în 2009, au fost efectuate modificări la încadrarea acestora de aproximativ cinci ori pe an. Al doilea cel mai instabil an a fost anul 2017, cu 126 de decizii de schimbare a secretarilor generali și secretarilor generali adjuncți.
În al doilea rând, numărul mare de decizii de personal în raport cu secretarii generali este datorat unei creșteri exponențiale a deciziilor cu caracter temporar (vezi **Figura 7**). Marele avantaj al numirilor cu caracter temporar este elementul discreționar: se ocolește standardul de examen și validare permanentă pe poziție. Acest lucru face și numirea și revocarea ușoară, crescând gradul de control al ministrului asupra segmentului „tehnic" din minister. Pe parcursul ultimei decade, numai 4% din deciziile de angajare au avut la bază numirea prin procedură standard, restul fiind decizii cu caracter temporar și mobilități interinstituționale.
Se poate observa în **Tabelul 6** cum nivelul schimbărilor a variat de la an la an de la minister la minister. Această analiză punctuală pe fiecare instituție în parte, ne arată încă o dată că schimbările înalților funcționari publici nu sunt de natură structurală. Nici nu ar putea fi în ritmul în care sunt aplicate aceste decizii. Mai degrabă, asistăm la un proces de modelare profundă a echipelor de conducere ministeriale sub presiunea unor obiective sau personalități politice.

**Tabel 6: Număr decizii cu privire la secretari generali în cadrul Ministerelor din România (2010-2017)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ministerul Administrației Publice** | 7 | n.a. | 7 | 8 | 2 | 2 | 2 | 12 |
| **Ministerul Transporturilor** | 2 | 0 | 4 | 3 | 7 | 2 | 4 | 10 |
| **Ministerul Mediului** | 5 | 4 | 11 | 9 | 7 | 4 | 3 | 9 |
| Ministerul Sănătății | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 3 | 3 | 8 |
| **Ministerul Afacerilor Interne** | 2 | 11 | 8 | 3 | 2 | 6 | 1 | 7 |
| Ministerul Finanțelor Publice | 2 | 2 | 8 | 0 | 2 | 4 | 2 | 7 |
| Ministerul Comunicațiilor | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 3 | 7 |
| Ministerul Tineretului și Sportului | n.a. | n.a. | n.a. | 6 | 7 | 6 | 4 | 6 |
| **Ministerul Economiei** | 6 | 0 | 9 | 17 | 12 | 11 | 2 | 5 |
| **Ministerul Educației** | 4 | 9 | 7 | 12 | 0 | 1 | 3 | 5 |
| Ministerul Culturii | 4 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 4 |
| Ministerul Justiției | 2 | 0 | 5 | 5 | 6 | 2 | 0 | 2 |
| **Ministerul Agriculturii** | 1 | 1 | 5 | 3 | 1 | 10 | 2 | 2 |
| Ministerul Afacerilor Externe | 2 | 2 | 4 | 6 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Ministerul Fondurilor Europene | n.a. | n.a. | 3 | 1 | 0 | 3 | 3 | 2 |
| Ministerul Muncii | 0 | 3 | 5 | 0 | 8 | 6 | 0 | 0 |
| Ministerul Apărării | 2 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |

*Legendă: Gri: date indisponibile; Verde: între 0-2; Galben: între 3-5; Portocaliu: între 6- 9; Roșu: între 10-12.*
*Sursă: deciziile Primului Ministru asupra înalților funcționari publici (secretari generali și secretari generali adjuncți) din Ministere (2010-2017)*

O reformă transversală de profesionalizare a înalților funcționari publici ar produce un nivel similar de schimbări asociat anului în care reforma ar fi fost implementată. Mai mult decât atât, dacă funcția publică necesită un concurs de ocupare, care este explicația acestor numiri și revocări frecvente? Este oare aparatul central sub o stare permanentă de urgență în România astfel încât este nevoie să guvernăm numai prin OUG-uri și numiri temporare? De ce operăm de mai bine de un deceniu sub proceduri de excepție? Atunci când o instituție operează numai sub proceduri de excepție, se distorsionează fundamental cultura instituțională și normele implicite de „așa se face".

Din procesul de politizare birocratică este clar că beneficiază o serie întreagă de persoane. Pe de-o parte avem exemple de politizare pentru apropiați personali ai ministrului. Aceste spețe pot să crească eficiența decizională în minister, dar limitează mecanismele de apărare față de discreționarismul politic.

Pe de altă parte avem exemple de politizare pentru apropiați ai șefului de partid sau

eșalonului de conducere din partid. Aceste spețe scad și eficiența decizională în minister, limitează și mecanismele de apărare instituțională față de discreționarism politic, dar cresc eficiența decizională din afara ministerului prin susținerea politică largă (ex: la nivelul Parlamentului, Guvernului).
În final, politizarea ministerelor poate fi în favoarea liderilor locali care își plasează diverși protejați în funcții bine plătite sau poziții cheie pentru a le proteja anumite interese. Aceste situații scad și eficiența decizională în minister, limitează și mecanismele de apărare instituțională față de discreționarism politic. În astfel de cazuri beneficiul este exclusiv al organizațiilor locale de partid care își întăresc puterea relativă în partid și în teritoriu (ex: dezvoltă mai multe proiecte, obțin finanțare mai mare).

## Asaltul asupra întreprinderilor publice

În România, întreprinderile publice – definite ca „regii autonome și societăți la care statul deține participații integrale sau majoritare sau participații care le asigură controlul" – au o pondere de circa 6% în PIB și angajează aproximativ 4% din forța de muncă. În prezent, sunt 465 de întreprinderi aflate în subordinea, coordonarea, sub autoritatea organelor administrației publice centrale, întrucât statul deține participații majoritare la acestea precum și alte 1.393 de întreprinderi aflate în subordinea, coordonarea, sub autoritatea administrației locale, la care acestea dețin participații majoritare. Funcționalitatea, solvabilitatea și lichiditatea acestor societăți au o mare influență asupra ansamblului economiei, prin efectul de multiplicare. Conform ultimelor date, cele 187 de întreprinderi publice din România de subordonare centrală cuprinse în raportul anual publicat de MFP înregistrează un profit din exploatare de 6,6 md. RON, și o pierdere din exploatare de 1,3 md. RON, observându-se o îmbunătățire a rezultatelor din 2012 și până acum, în mod indiscutabil un rol având și guvernanța corporativă. În același timp, ele înregistrează creanțe de peste 10 md. RON și datorii totale de 21 md. RON, inclusiv plăți restante în creștere în 2016, în comparație cu o evoluție pozitivă a acestor din 2012 până în 2015. Conform benchmarking-ului făcut de CE, întreprinderile publice din România funcționează semnificativ mai slab decât companii similare din sectorul privat, iar numărul ridicat de întreprinderi publice generatoare de pierderi și arierate împovărează bugetul de stat[27].
Cifrele sunt confirmate de MFP, întrucât, deși întreprinderile publice sunt responsabile pentru numai 6% din PIB, 20% din toate plățile restante din economia românească se datorează acestora. Mai mult, întreprinderile publice de subordonare centrală beneficiază de subvenții anuale de circa 6 miliarde de RON, o cifră aproape la fel de mare ca profitul din exploatare al acestora.
Încă din 2011, România a adoptat o ordonanță privind guvernanța corporativă prin care toate întreprinderile la care statul era acționar majoritar (regii autonome, companii, etc.) și care aveau peste 500 de angajați trebuiau să înceteze numirile și destituirile discreționare ale managementului, organele de conducere trebuiau protejate de ingerința factorului politic, în baza unui contract de mandat clar, cu obiective de performanță stabilite rațional și monitorizate permanent.
Multe ministere au declanșat proceduri de selecție, iar în cadrul multor companii administratorii selectați în mod transparent, prin selecție publică, au **avut performanțe**[28]

27 European Commission, DG ECFIN, „State Owned Enterprises in Member States Thematic Review Note", 2015, disponibil la https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/state-owned-enterprises-eu-lessons-learnt-and-ways-forward-post-crisis-context_en
28 Spre exemplu, față de anul precedent, în 2013, pe când Legea nr. 109/ 2011 era implementată, chiar și im-

**dincolo de așteptări în ceea ce privește redresarea financiară a respectivelor companii[29]. Multe companii însă nu au aplicat niciodată principiile guvernanței corporative, fiind de notorietate publică cazurile în care companiile de executive search, în teorie independente, au propus tot numiri politice, precum Laurențiu Ciurel la CE Oltenia.**

În realitate, OUG 109 avea câteva elemente lipsă, care au făcut dificilă o implementare corectă a celor mai elementare principii de guvernanță corporativă. Nu au existat termene limită pentru selecția organelor de conducere astfel încât, în practică, factorul politic a recurs la perpetuarea mandatelor unor consilii de administrație interimare, numite politic, și la evitarea recrutării unor consilii cu caracter definitiv, cu mandat de patru ani, selectate transparent. Legea nu prevedea nici o sancțiune pentru lipsa de implementare a prevederilor ei. În plus, în ciuda tuturor recomandărilor internaționale în acest sens, legea nu distingea între indicatorii de performanță care ar fi trebuit să revină consiliului de administrație (anume indicatori de natură strategică, generală, care să măsoare acțiunile pe care un consiliu trebuie să le facă în mod normal) și cei care reveneau managementului (care ar fi trebuit să fie responsabil de operațiunile zilnice din companie). Astfel, cele două niveluri de decizie se suprapuneau, existând înțelegeri ilicite între consiliu și manageri pentru îndeplinirea indicatorilor, fără ca funcția de supraveghere și control să mai poată fi în realitate implementată. În plus, consiliile ajungeau să se reunească mult mai des decât practica internațională și să ia decizii operaționale. Consiliile nu erau obligate să implementeze Coduri de Etică sau politici privind conflictul de interese, iar autoritățile publice tutelare nu funcționau ca o contraparte capabilă să stabilească o politică privind acționariatul, să monitorizeze companiile, să aplice mecanisme adecvate de stimulare care să responsabilizeze organele de conducere ale companiilor, etc. În fapt, companiile continuau să fie conduse din telefonul ministrului.

Cel mai vătămător, probabil, a fost faptul că OUG 109 a fost prezentată drept panaceu pentru depolitizarea și accelerarea performanței în cadrul întreprinderilor publice, fără a se ține cont că trebuie să existe voință politică pentru implementarea legii și că o lege în sine nu poate fi decât un element în cadrul unui proces mai larg de reformă a administrației publice. Astfel, la trei ani de la intrarea în vigoare a legii, numai 33 de întreprinderi publice (din circa 1.500, de subordonare centrală și locală) implementaseră OUG 109, și acelea într-o manieră superficială și incompletă, 18 dintre acestea terminând intempestiv contractele noilor membri ai Consiliilor de Administrație, înlocuindu-i cu unii provizorii[30].

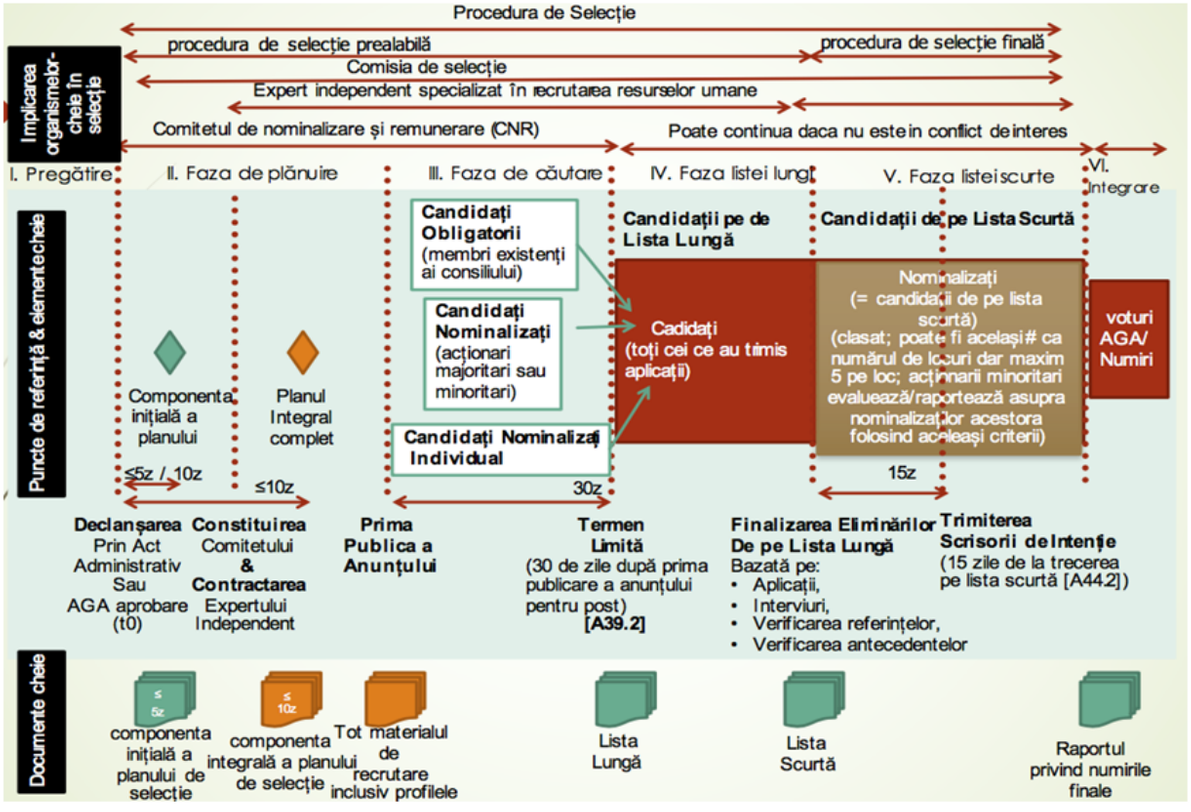
În contextul Semestrului Public European și Recomandărilor Specifice de Țară, dar mai ales în contextul Acordului Stand-by cu FMI, în 2015 guvernul s-a angajat la îmbunătățirea legislației, în vederea unei mai bune implementări a regulilor de guvernanță corporativă. Din păcate, în această perioadă implementarea OUG 109 a fost *de facto* suspendată. La data de 27 mai 2016 a fost adoptată Legea 111/2016 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice, care remedia multe din problemele identificate mai sus, întărind rolul statului ca acționar, punând accent pe transparență și pe un

perfect, EBIT-ul celor mai mari 20 de companii de stat din România (la majoritatea dintre ele implementându-se guvernanța corporativă) a crescut de la – 99 mil. RON la +1.3 mld. RON.

29 Printre acestea: Transgaz, Transelectrica, Nuclearelectrica, etc.

30 Aurelian Dochia et all, *Evaluarea implementării Ordonanței de Urgență nr. 109/ 2011. Raport Final*, 2015, disponibil la http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/guvernanta/Finalreport10919feb2015.doc

**Figura 8: Procesul de selecție a organelor de conducere ale întreprinderilor publice, conform Legii nr. 111/ 2016 și HG nr. 722/ 2016**




*Sursa: A. Kravatsky et all, "Material de îndrumare privind normele metodologice de selectie - varianta 1", 2016, http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/guvernanta/Materialindrumarenormelemetodselectiev1.pdf*

proces clar, cu limite de timp, pentru selectarea organelor de conducere, negocierea planului de administrare și a indicatorilor de performanță. Cel mai important, se instituia un regim de sancțiuni financiare aplicabil fiecărui nivel din întregul sistem de guvernanță corporativă, de la autorități publice tutelare, la consilii și director general. În plus, la scurt timp după intrarea în vigoare a legii, au fost adoptate și normele de aplicare (H.G. nr. 722/2016) în baza unui program de asistență tehnică oferit guvernului de către Banca Mondială. Ministerului Finanțelor Publice (MFP) i-a revenit un rol de monitorizare centrală a întregului cadru și de asistență în vederea implementării legii, deși ministerele de linie și autoritățile locale continuau să își păstreze prerogativul de exercitare a funcției de acționar. Normele de aplicare clarificau în detaliu cum trebuia exercitat procesul de selecție (**Figura 8**), cum trebuia alcătuită scrisoarea de așteptări, ce clauze trebuiau introduse în Contractul de Mandat, precum și cum trebuiau negociați indicatorii de performanță, cu numeroase exemple concrete de indicatori aplicabili diferitelor tipuri de întreprinderi și diferitelor niveluri de conducere. MFP a derulat sesiuni de instruire pentru autoritățile publice tutelare și a publicat un ghid detaliat privind guvernanța corporativă, precum și curricula de training folosită.

Rezistența la schimbare a fost masivă. Conform legii, până în toamna lui 2016, ministerele ar fi trebuit să declanșeze selecții publice. În practică însă s-a revenit la tendința de a numi consilii de administrație așa-zis interimare, alcătuite din persoane numite politic, fără respectarea niciunui criteriu meritocratic de selecție. În mod sistematic,

s-a început încălcarea Art. 59 din Legea 111/2016, iar conducătorii autorităților publice tutelare care nu au declanșat procesul de selecție ar fi trebuit amendați de către MFP. Pentru fiecare selecție nedeclanșată, amenda care revine personal miniștrilor care nu implementează legea este între 3000 și 5000 de RON. La o socoteală simplă, întrucât sunt 1400 de companii de stat în România, unele subordonate autorităților centrale, altele celor locale, s-ar fi strâns cu ușurință la buget, din amenzi aplicate direct decidenților, circa 3 milioane de EUR.
**În baza Ordinului de monitorizare nr. 2874/2016 emis de MFP, s-a constatat că din totalul de 144 întreprinderi publice pentru care autoritățile publice tutelare aveau obligația de a transmite date și informații privind modul de aplicare a prevederilor privind guvernanța corporativă, a fost declanșat procesul de selecție al consiliului de administrație pentru doar 27 întreprinderi publice.** La nivel local, din cele 795 de autorități locale care exercită rolul de autorități publice tutelare, numai 136 au declarat înființarea sistemului intern de colectare, monitorizare și analiză a obligațiilor legislative în vigoare. Restul pur și simplu par a încălca legea. Totuși, gradul de conformare cu legislația în vigoare pare a fi mai mare în cazul întreprinderilor publice locale decat al celor centrale, cel puțin în privința declanșării proceselor de selecție[31].
În cadrul MFP, departamentul împuternicit cu emiterea de avertismente și sancțiuni pentru nerespectarea legislației în vigoare nu a furnizat nici o informație cu privire la natura sancțiunilor aplicate. Din câte știm, în ciuda faptului că neaplicarea regimului de sancțiuni înseamnă prejudicierea bugetului de stat, Curtea de Conturi nu a declanșat o inspecție în cadrul MFP. Pe scurt, dacă legea privind guvernanța corporativă era nesocotită până recent în spiritul ei, acum ea este încălcată fățiș de întreprinderi publice și ministere deopotrivă, fără ca nimeni să aplice nici o sancțiune.
În paralel, Parlamentul a demarat un proces intens de diluare a legislației în vigoare până la anihilare. Astfel, conform unei propuneri legislative inițiate de un grup de senatori PSD - ALDE în martie 2017, se căuta exceptarea de la aplicarea Legii 109 (nu numai a regulilor privind selecția, ci și a regulilor privind monitorizarea performanței, transparenței, etc.) a **Administrației Naționale de Meteorologie, Rasirom și Romtehnica. Motivele acestei exceptări erau, chipurile, că aceste companii execută „activități de interes național" și trebuie să fie pregătite „**în caz de mobilizare sau război".
Legea nu împiedica cu nimic selecția de administratori cu cea mai înaltă certificare ORNISS sau impunerea către aceștia a unor indicatori privind siguranța națională, atât timp cât respectiva selecție era făcută transparent și riguros. Normele de aplicare a Legii 111/2016 chiar obligă autoritățile publice tutelare să impună consiliilor de administrație indicatori ce țin de obligația de serviciu public, permițând ca până la 75% din bonusurile administratorilor neexecutivi să fie legate de indicatori non-financiari: sociali, de serviciu public, de politică publică, de guvernanță. Aceștia trebuie să fie transparenți și stabiliți în urma unui proces rațional.
Treptat, în comisiile de specialitate din parlament, noi și noi excepții s-au adăugat legii, ajungându-se la impresionantă cifră de 95 de întreprinderi publice (practic, singurele relevante din România, dintre cele subordonate central) propuse spre exceptare. Totul în numele „interesului național" și „siguranței publice". Ultima modificare adusă legii de către membrii Parlamentului era și mai dramatică: se elimina ideea exceptării unor companii în mod individual, prin

31 Sursa este răspunsul MFP, primit în martie 2018, la o solicitare de informații de interes public transmisă de Societatea Academică din România.

amendamente parlamentare supuse dezbaterii și opoziției publice, ci se dorea conferirea acestui prerogativ către guvern. Practic, puterea politică a momentului dobândea puterea de a excepta orice companie, oricând, în baza unei Hotărâri de Guvern adoptate fără nici un fel de transparență și opoziție[32].

Din fericire, în februarie 2018, Curtea Constituțională (CCR) a declarat aceste amendamente neconstituționale întrucât ele încălcau principiile bicameralismului. Mai mult decât atât, Guvernul a încercat să i se substituie Parlamentului[33]. Cel mai probabil, legea va fi rediscutată în comisiile parlamentare, fiind însă absolut evidentă direcția în care Parlamentul dorește să meargă.

## Subminarea instituțiilor de prevenție a corupției

Înființat în anul 1996, Consiliul Concurenței (CC) desfășoară o activitate importantă nu numai prin anchete sectoriale vizavi de cazuri de abuzuri de poziție dominantă, carteluri sau ajutoare de stat în domenii cu impact direct asupra consumatorilor finali, ci și prin contribuția la transpunerea legislației europene în România, precum directiva privind acțiunile în despăgubire, menită a ajuta victimele practicilor anticoncurențiale. În plus, o evaluare recentă a impactului CC a calculat o economie (produs prin practici anticoncurențiale evitate) de 1 mld euro – 575 de mil euro provenind doar din sectorul telecomunicațiilor mobile – pentru consumatori în urma activității – derulată cu un buget de 158,7 mil euro – din ultimii 20 de ani. În ceea ce privește anul 2017, activitatea de control a adus la bugetul de stat între 63 și 113 mil de euro. Cea mai consistentă amendă contravențională emisă în 2017 pentru organizarea, între 2008-2015, a unui cartel privind trucarea procedurilor de licitație a fost de 16 mil euro împotriva operatorilor rețelelor de distribuție a energiei electrice: Societatea Energetică Electrica SA și 5 firme furnizoare de contoare electrice.[34]

ANI, o autoritate administrativă autonomă, a fost înființată în 2007, odată cu aderarea la UE, la solicitarea CE în vederea creeării și consolidării unui cadru instituțional de combatere a corupției, fiind primul stat membru cu o asemenea structură specializată în identificarea, prevenirea și combaterea incidentelor de integritate prin verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților funcționarilor publici. Instituția a gestionat, în total, 14.000 de dosare (finalizate și clasate), constatând, dintr-un număr de 2.400 de dosare finalizate, o rată de 98% prezență incidente de integritate, dintre care cele mai numeroase fiind incompatibilitățile (1.650), urmate de conflictele de interese (565) și averi nejustificate (148), restul fiind indicii vizavi de comiterea unor fapte penale, și a aplicat peste 9.000 de amenzi administrative. De asemenea, rata de confirmare a instanțelor depășește 90% pentru conflictele de interese, 70% pentru incompatibilități și 60% pentru averi nejustificate. Tipologia persoanelor vizate de dosare (un total de 514) ne arată că cele mai multe au deținut o funcție de conducere sau control (56%), urmate de deputați (23%), senatori (6%) și (vice)președinți de Consilii

32 Aici ne referim la PL-x nr. 226/2017: Proiect de Lege pentru modificarea art.1 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice, disponibil la http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=16193

33 Conform declarațiilor președintelui CCR, legea a plecat de la inițiator cu câteva excepții, într-o Cameră s-au mai adăugat 30 şi în altă Cameră s-a triplat numărul, fără ca acestea să fie rediscutate. Sursa: Curtea Constituțională, Comunicat de presă, 13 februarie 2018, disponibil la https://www.ccr.ro/comunicate/COMUNICAT-DE-PRES-537

34 Consiliul Concurenței, Raport Anual 2017, http://www.consiliulconcurentei.ro/uploads/docs/items/bucket13/id13184/raport_anual_2017.pdf

Județene (4%). Suma reîntoarsă la buget în urma activității de confiscare se ridică la 3,6 mil euro.[35]

În ceea ce privește activitatea recentă vizavi de prevenirea conflictelor de interese în procedurile de achiziții publice, ANI, prin intermediul PREVENT, a analizat 13.184 proceduri (valoare totală de 9,6 mld euro) și a constatat 32 de cazuri (valoare totală de 7,4 mil euro) – unul vizând chiar un subcontractor – unde au existat indicii de conflict de interese, emițând avertismente de integritate. **Rezultatul a fost un grad de conformare de 81%[36], doar în două dintre cazuri a fost declanșată procedura de evaluare a conflictului de interese în urma neconformării. Tipologia celor care au primit avertismente a fost următoarea: 34% Consilii Județene, 31% companii de stat, 22% instituții publice și 13% primării.[37]**

În ciuda acestor câștiguri, în climatul conflictual dintre Parlament și instituțiile de control, la sfârșitul anului 2017, social democrații au adus în discuție un amendament la legea de modificare a funcționării ANI (Legea 176/2010), conform căreia aleșii găsiți în conflict de interese sau stare de incompatibilitate între 2007-2013 scapă de interdicțiile de a mai ocupa o funcție publică. În februarie 2018, CCR a dat undă verde acestei schimbări, un bilanț recent identificând 675 de beneficiari cu funcții precum parlamentari, primari, (vice) președinți de Consilii Județene și consilieri (foști sau actuali) ale căror dosare erau nedefinitivate, dar și împotriva cărora nu fuseseră aplicate încă sancțiuni disciplinare.[38] Mai mult decât atât, în acest moment, în Parlament se află nu mai puțin de 10 inițiative legislative în diverse stadii ale procedurii de adoptare care vizează modificarea cadului legal al ANI[39].

## Practicile informale subminează guvernarea

Deși sectorul public îngloba 22% din forța de muncă în 2017 – în scădere de la 31% în 2009[40] –, acesta înregistrează o slabă performanță vizavi de mai mulți indicatori și este adesea incapabil să furnizeze serviciile publice necesare la standardele UE. Numeroși factori, mai ales politizarea și corupția, duc către o slabă coordonare. Mai mult decât atât, aceștia fragmentează interesele și obiectivele, scopuri comune nu se coagulează, parazitismul (*free riding*) este răspândit, iar capacitatea de implementare a politicilor publice rămâne suboptimală. Această situație se reflectă în progresul lent pe calea e-guvernării, o slabă capacitate de colectare a impozitelor, deși este în mod constant vizată de reforme, și în general un nivel general scăzut de informare, comunicare și control administrativ intern.

În timp ce comitetele interministeriale și grupurile de lucru însărcinate în a înlesni coordonarea sunt atât de multe încât, în timpul guvernului tehnocratic din 2016-2017, a fost creată o echipă de lucru pentru a le număra și a evalua dacă nu pot fi eliminate, coordonarea încă este slabă deoarece formularea politicilor și luarea deciziilor se întâmplă rar în întâlniri oficiale și folosind

35 Agenția Națională de Integritate, 10 ani de Integritate, disponibilă la https://www.integritate.eu/Files/Files/Brosura%20ANI/000%20Brosura%20ANI%20-%20ROMANA.pdf

36 Din totalul de 32 de cazuri, 26 au acționat în urma avertismentelor de integritate, 4 încă se află în termenul de înlăturare, iar 2 nu au întreprins nici o acțiune.

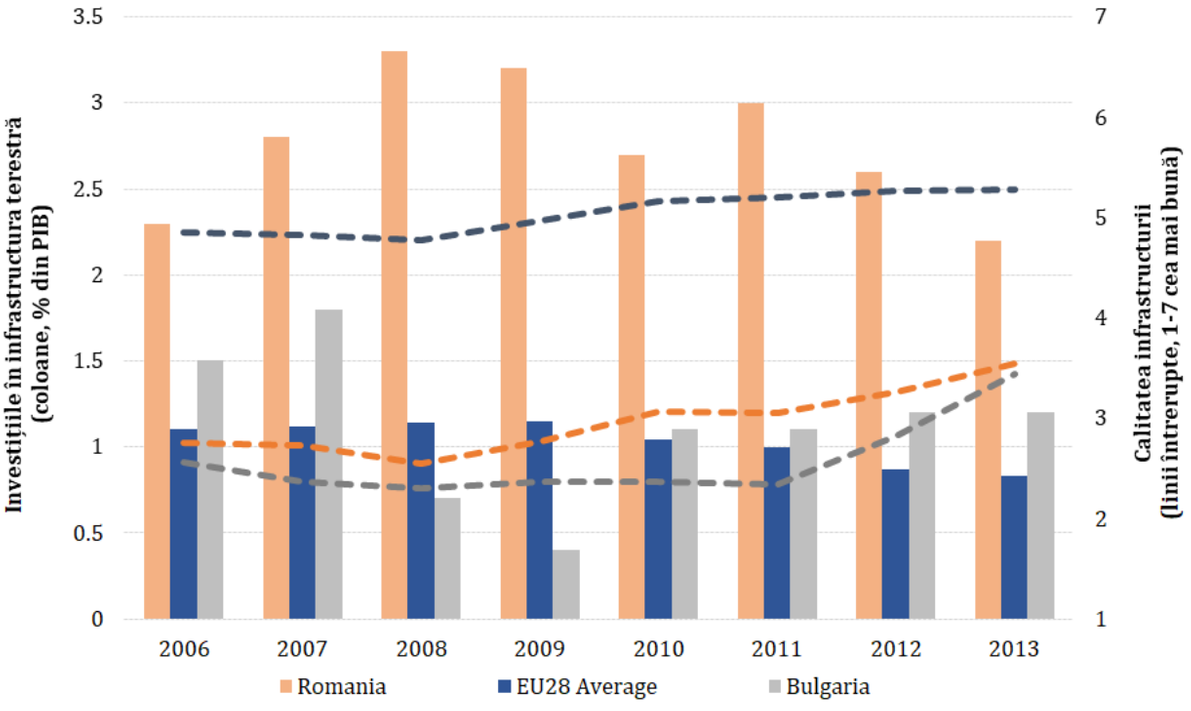
37 Răspunsul ANI la o solicitare pe Legea 544/2001, disponibilă prin aplicația Ia Statul la Întrebări, http://app.romaniacurata.ro/

38 Alex Costache, „Cei 675 de aleși pe care legile lui Florin Iordache îi curăță de incompatibilități și conflicte de interese", *România Curată*, 17 decembrie 2017, disponibil la http://www.romaniacurata.ro/cei-675-de-alesi-pe-care-legile-lui-florin-iordache-ii-scapa-de-incompatibilitati/

39 Lista detaliată este disponibilă prin aplicația Ia Statul la Întrebări, http://app.romaniacurata.ro/

40 Institutul Național de Statistică, Baza de date TEMPO (TEMPO_FOM105G_18_11_2017).

**Figura 9: Investițiile în infrastructură și calitatea acesteia în România și Bulgaria (2006-2013)**




*Sursa: M. Doroftei, „Measuring government favouritism objectively: the case of the Romanian public construction sector", European Journal on Criminal Policy and Research, 22(3), 2016, p. 399-413.*

canalele oficiale. Partidele aflate la guvernare au întâlniri paralele în fiecare săptămână în cadrul cărora se iau deciziile politice. În timpul guvernării lui Victor Ponta s-a format Coaliția pentru Dezvoltare a României, un grup de lobby oficial pentru mediul de afaceri. În plus, există un Consiliu Economic și Social (CES) pentru dialog între guvern, sindicate și angajați, dar chiar și atunci când funcționează (au existat perioade în care nici nu s-a reunit), joacă un rol complet formal. Canalele informale de comunicare sunt în permanență active în industrie sub forma unor firme conectate politic care domină piața pe sectoare, în special în construcții, IT, sănătate, cabinete de avocatură, unele fiind sub ancheta DNA. Unitățile de planificare a politicilor din ministerele de resort au fost proiectate și operaționale în timpul aderării la UE și în primii ani după, dar apoi au fost reduse până aproape de eliminare, în special în domeniul sănătății și al educației, întrucât nu a existat prea multă voință de a conecta planificarea strategică și bugetară la operațiunile de zi cu zi din ministere. În schimb, procesul de luare a deciziilor rămâne concentrat la nivel „politic", fapt ce duce la un proces ad-hoc de luare a deciziilor reflectat în numărul mare de ordonanțe de urgență și de modificările aduse legislației. România a construit o infrastructură pentru luarea deciziilor pe baza dovezilor empirice (*evidence based policy making*), dar aceasta a fost marginalizată în favoarea cabinetelor politice și a fost în cele din urmă dezmembrată în timpul crizei economice când au avut loc reduceri de personal și blocări de posturi.

Toate acestea rezultă într-o livrare de calitate slabă a serviciilor publice la costuri foarte mari, deoarece o economie politică paralelă, al cărei scop este extragerea cât mai multor resurse din sectorul public, este bine organizată și funcționează eficient. În timp

ce România se mândrește cu numărul mai mare de decidenți arestați decât Bulgaria, cheltuielile pentru infrastructura rutieră din România rămân extraordinar de ridicate, chiar și comparativ cu media UE, dar calitatea infrastructurii rutiere este asemănătoare cu cea a Bulgariei (vezi **Figura 9**) .

O tentativă de a introduce disciplină instituțională au avut loc, dar implementarea este foarte slabă. Din 2015, un portal găzduit de MFP a început să urmărească cheltuielile tuturor autorităților publice[41]. Portalul a fost lansat în 2016, dar nici până acum nu există un raport publicat care să trateze diferența între ratele de conformitate ale entităților sau măcar evoluția ratei de conformitate în general. Deși datele per entitate sunt disponibile în format de date deschise, platforma permite doar o monitorizare individuală, nu de grup și nu se pot face comparații pe perioade diferite de timp între mai multe entități. În plus, platforma în sine este greu de utilizat din punct de vedere tehnic (se blochează des și trebuie introdus un cod CAPTCHA la fiecare căutare) și complicat pentru un cetățean de rând să monitorizeze cheltuielile bugetare, întrucât atât pentru a ajunge ușor la entitatea publică de interes, cât și pentru a analiza informațiile, ar trebui ca acesta să stăpânească o serie de concepte contabile. Deși există lista entităților publice înscrise în platformă, nu este disponibilă o bază de date cu adresele de e-mail ale celor 13.700 de autorități cu acces la Internet care ar trebui să publice informații pe acest portal. Mai mult, nu există sancțiuni pentru nerespectarea obligațiilor de publicare a informațiilor pentru a crește gradul de conformitate.

Un efort recent de a afla și transparentiza bugetul școlilor pentru beneficiarii finali ai acestui serviciu public[42] nu a avut succesul scontat. Deși aceste informații sunt prezente pe platforma transparenta-bugetara.gov, Ministerul Educației nu are o platformă în care să agrege alocația bugetară centrală cu cea de la nivelul administrației locale, o consecință a descentralizării în educație fiind astfel pierderea de informație esențială, avînd în vedere că peste 2000 de școli au finanțare insuficientă din surse locale, cu toalete în curte. Georgia și Republica Moldova, două țări post-sovietice, au astfel de date pe un portal public, care pot fi dezagragate la nivel de regiuni si orașe, în timp ce în România nici măcar Ministerul Educației, care a emis o ordonanță cerând școlilor să-și raporteze bugetele în 2015, nu poate imediat estima câte l-au publicat, întrucât informațiile nu sunt categorizate și pentru fiecare decizie (spre exemplu, reparațiile necesare în școli într-un anumit an) trebuie să se organizeze o nouă colectare de date. Deși lentă, putem vedea o evoluție pe termen lung analizând cele mai vechi serii temporale disponibile pentru responsabilitatea și performanța guvernamentală. Conform Legii 544/2001, toate autoritățile publice trebuie să publice un raport anual care să prezinte într-un format prestabilit, disponibil în anexa acestei legi, activitățile întreprinse în raport atât cu misiunea, cât și bugetul acestora. De la intrarea în vigoare în 2001, un eșantion format din principalele autorități (ministere, primării reședințe de județ și consilii județene), care se bucură de cele mai bune resurse umane și materiale, ar fi trebuit să publice un total de 1.484 de rapoarte anuale. Doar 449 au fost identificate ca fiind publicate online, rezultând o rată a conformității formale de 30%. În plus, doar 227 conțineau toate informațiile solicitate din punct de vedere legal, rezultând o rată

41 Ministerul Finanțelor Publice, Sistemul național de verificare, monitorizare, raportare și control al situațiilor financiare, angajamentelor legale și bugetelor entităților publice din România, disponibil la http://www.transparenta-bugetara.gov.ro/transparenta-bugetara/index.htm

42 "Ministrul Educației preia inițiativa civică: <Bugetul școlilor la vedere!>", *România Curată,* februarie 2016, https://www.romaniacurata.ro/ministrul-educatiei-preia-initiativa-civica-bugetul-scolilor-la-vedere/

**Tabel 7: Conformitatea rapoartelor anuale de activitate publicate de către autoritățile române (2001-2014)***

| An | Eșantion (N)** | Conformitate formală (%) *** | Conformitate substanțială (%)**** |
|---|---|---|---|
| 2014 | 106 | 51 | 24 |
| 2013 | 106 | 68 | 31 |
| 2012 | 106 | 57 | 30 |
| 2011 | 106 | 45 | 27 |
| 2010 | 106 | 50 | 28 |
| 2009 | 106 | 41 | 19 |
| 2008 | 106 | 31 | 16 |
| 2007 | 106 | 23 | 11 |
| 2006 | 106 | 25 | 10 |
| 2005 | 106 | 20 | 10 |
| 2004 | 106 | 10 | 7 |
| 2003 | 106 | 3 | 2 |
| 2002 | 106 | 2 | 0 |
| 2001 | 106 | 1 | 0 |
| **Total** | | **30** | **15** |

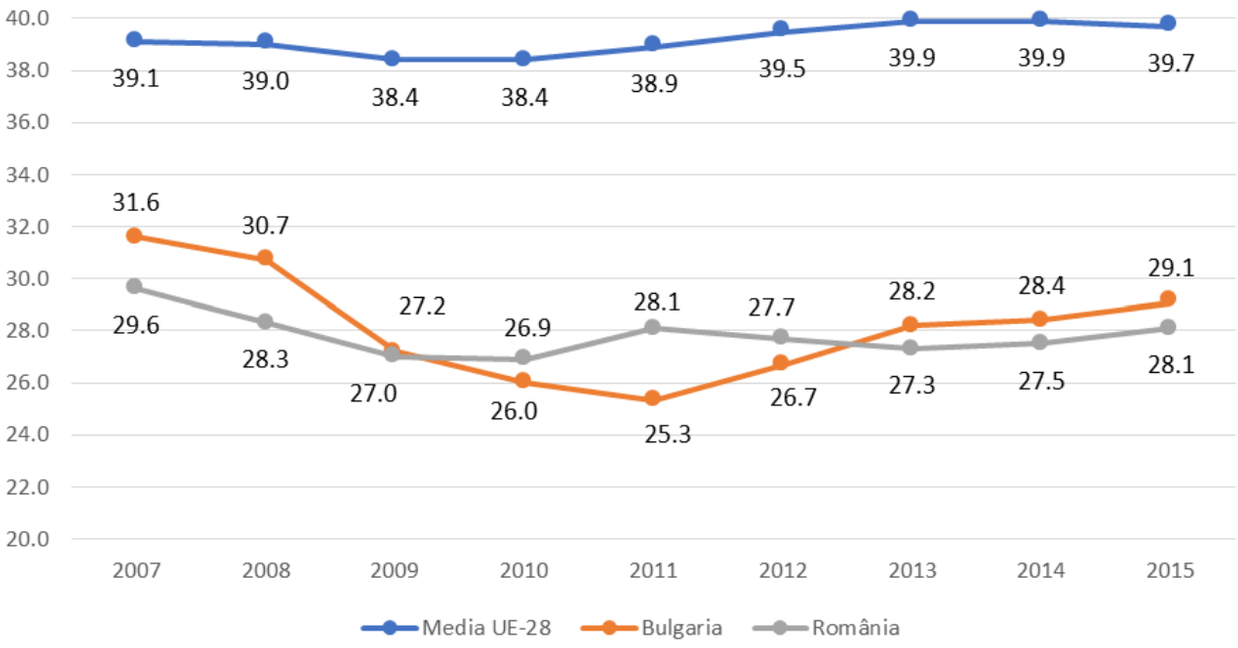
** Datele au fost colectate în iunie-octombrie 2015.*
*** Eșantionul cuprinde toate primăriile reședință de județ (inclusiv cele 6 sectoare din București), toate consiliile județene* și toate ministerele. *Deoarece rapoartele anuale de activitate ale ministerelor reorganizate nu erau disponibile, numărul ministerelor în anul 2014 a fost considerat stabil la 18.*
**** Publicarea pe website a unui raport anual, indiferent de conformitatea acestuia cu standardele legale.*
***** Publicarea pe website a unui raport anual în conformitate cu standardele legale (rapoartele conțin obiective, cheltuieli per proiect, realizări, eșecuri și remediile sugerate).*

*Sursa: Societatea Academică din România, www.sar.org.ro*

de conformitate substanțială de doar 15% (vezi **Tabel 7**). Nu există o altă cerință legală pentru publicarea unei astfel de raport, iar guvernul însuși nu dispune de nici un sistem de monitorizare sau arhivă organizată. Nerespectarea termenului limită (1 mai în fiecare an) nu este sancționată din punct de vedere legal. Guvernul de abia în martie 2016 a recomandat respectarea termenului printr-un memorandum, un act fără dinți din acest punct de vedere. Nu există un sistem ierarhic de jos în sus în administrație care ar putea contribui la includerea acestor informații într-un raport unic, sintetic, iar rapoartele ocazionale realizate la nivel înalt își adună informațiile din surse *ad hoc* sau prin consultanți externi. Pe scurt, gradul de informare cu privire la ceea ce se întâmplă în cadrul executivului, în special în eșaloanele inferioare, este foarte scăzut. Prin urmare, capacitatea de implementare nu poate fi ridicată.

Lipsa sancțiunilor poate fi un factor descurajant pentru cei care respectă legea. **Tabelul 7** indică faptul că, deși au crescut treptat de-a lungul timpului, atât conformitatea substanțială, cât și cea formală au înregistrat scăderi în ultimii ani. În timp ce conformitatea formală a reușit în 13 ani să ajungă la 51%, cea substanțială este de doar 24%. Presa și societatea civilă este activă în a solicita transparență prin sute de litigii pe an în baza Legii 544, dar mai puțin de jumătate dintre autoritățile publice

**Figura 10: Colectarea impozitelor (% din PIB)**




*Sursa: Eurostat, disponibil la http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_taxag&lang=en*

sunt cu adevărat transparente și deschise la asemenea cereri din partea cetățenilor. Tehnologia și e-guvernarea ar fi trebuit să fi promovat transparența, dar din acest punct de vedere România are unul dintre cele mai scăzute scoruri din Europa, fiind întrecută de Republica Moldova, în special vizavi de „componenta servicii online”[43].

Un alt sector în care evoluția stagnează este acela al colectării impozitelor, în ciuda numeroaselor remanieri la adresa Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) și a nenumăratelor schimbări ale Codului Fiscal care au încercat să creeze stimulente mai bune și să elimine portițele care permit evaziunea. O colectare mai bună s-a înregistrat după introducerea cotei unice (în 2007 s-a atins apogeul), dar fie stimulentele create de această măsură și-au epuizat potențialul, fie au fost erodate de numeroasele intervenții ulterioare ilustrate mai jos. Din acest punct de vedere, România rămâne la același nivel cu Bulgaria, ambele aflându-se cu mult sub nivelul mediei UE (vezi **Figura 10**).

## Mișcarea browniană a reglementării ad-hoc

Economia politică care stă la baza elaborării și implementării politicilor în România are ca rezultat acutizarea problemelor și transformarea lor în crize pe care guvernul încearcă să le soluționeze prin reglementări *ad-hoc* ce corectează reglementările anterioare și, astfel de cele mai multe ori, declanșează, în fapt, noi probleme. Membrii Parlamentului sunt ei înșiși destul de „întreprinzători”, adesea propunând proiecte de legi individuale, nealiniate canalelor de partid și din cauza unei proceduri de aprobare tacită introdusă în reforma constituțională

43 United Nations E-Government Survey 2016, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2016, p. 165, disponibil la http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf

din 2003, multe riscă să ajună legi deși nu au trecut niciodată prin procedurile de aprobare. Cadrul raționalizării politicilor publice promovat de UE prin care se cer planuri cincinale pentru principalele investiții guvernamentale și se monitorizează anual o serie de indicatorii fiscali în cadrul Semestrului european, nu a reușit încă să introducă suficientă disciplină. Uneori are efectul contrar, deoarece este un cadru rigid care nu ține cont de planuri improvizate și nu permite să fie ușor schimbate pe parcurs, chiar dacă acestea se dovedesc a fi nefezabile. România are un scor decent la adaptarea și transpunerea legislației UE în legislația națională[44] – acest proces părând uneori să solicite cea mai mare parte a capacității sale –, dar până în prezent nu a reușit să profite din plin de integrarea în UE, ceea ce deseori devine o problemă în sine. Termenele limită în ceea ce privește obiectivele asumate față de UE – Master Planul General pe Transport și Planul Național de Management al Deșeurilor fiind cele mai bune exemple – sunt neatinse la timp,  procesul de angajare și pregătire a personalului din cadrul structurilor de administrare a fondurilor UE este întârziat în mod constant de către Curtea de Conturi sau nu se conformează cerințelor UE (deoarece procedurile nu corespund practicilor obișnuite ale guvernului român în domeniul resurselor umane). Contractarea și rambursarea fondurilor europene sunt în mod constant sub așteptări, iar o multitudine de reglementări privind integritatea aplicate de inflexibila Curte de Audit ajunge să contrazică chiar obiectivul acestei instituții, blocând accesul la fonduri UE pentru oricine nu este legat politic sau pentru oricine care nu își permite servicii juridice costisitoare, reducând astfel accesul guvernelor locale, al firmelor și al ONG-urilor care oferă îndeaproape servicii cetățenilor.

Deși putem da exemple din aproape fiecare domeniu, evidențiem două care se remarcă tocmai din perspectiva impactului pe care aceste domenii îl au asupra dezvoltării României.

Primul este **regimul proprietății**, în care controversa puternică dintre foștii comuniști și anticomuniști a rezultat în schimbarea obiectivelor, la modificările continue ale legislației și, în final, după 2000, la consensul de a retroceda pe cât posibil proprietățile naționalizate sub formă de active și ca plăți compensatorii în funcție de deciziile rămase la discreția instanțelor și autorităților locale. Cu toate acestea, România încă nu are o documentație cadastrală corespunzătoare. Deși începând cu 2003 fonduri UE și termenele limită au fost alocate constant, încă nu există un cadastru final în format digital pentru cele 40 de milioane de acte de proprietate cunoscute. Până la mijlocul anului 2017 au fost înregistrate 10.401.219 de acte de proprietate (26%), dintre care doar 568.649 au trecut printr-un proces de verificare sistematică[45]. Acest lucru doar a creat un teren fertil pentru corupție prin devierea banilor sau înstrăinarea actelor uneori pentru sume care chiar depășeau valorile restituirii în sine[46]. Câteva cazuri recente ale DNA ne arată că, chiar în primii ani de glorie ai aceste instituții, s-a creat și operaționalizat un cerc infracțional în cadrul Agenției Naționale pentru Restituirea Proprietății (ANRP), care a inclus, printre alții, pe primul șef al ANI, un adjunct al ministrului justiției și fostul procuror șef pentru combaterea crimei organizate. În ciuda informațiilor pe care DNA le avea la dispoziție, informații obținute aproape exclusiv prin serviciile secrete în acea peri-

44 Single Market Scoreboard: Romania, European Commission, disponibil la http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_archives/2015/04/performance_by_member_state/romania/index_en.htm

45 Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, http://www.ancpi.ro/

46 A. Mungiu-Pippidi & L. Stefan, „Contentious Property and Europeanization in South-Eastern Europe", *East European Politics and Socities and Cultures*, Vol 26, nr. 2, 2012, p 340-361.

oadă, schema a continuat până 2014 când președintele României din acel moment și-a încheiat mandatele lăsând loc unei noi conduceri politice[47]. Problema garantării proprietății private și costurile de oportunitate ale acestei realocări discreționare și viciate a proprietății sunt foarte ridicate. **România este lider regional necontestat atât la procesele în judecată, cât și la încălcări ale dreptului de proprietate, cu aproape zece mii de cazuri admise și multe altele inadmisibile, majoritatea deciziilor constatând că a avut loc o încălcare[48]. România are, de asemenea, cel mai mare număr de cereri vizând dreptul la proprietate aflate pe rolul CEDO. Conform pronunțărilor, România a încălcat articolul 1, protocolul 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului privind protecția proprietății în 466 de cazuri, ceea ce reprezintă 15% din totalul de 3.098 de cazuri pentru cei 47 de membri comparativ cu Rusia (17%) și Turcia (21%). De asemenea, are încă decontări restante la CEDO din cauza încălcării sistematice a drepturilor de proprietate, acestea fiind plătite în tranșe anuale de către Ministerul Finanțelor, fapt ce contribuie la deficitul bugetar[49].**

**Modificarea frecventă a Codului Fiscal** reprezintă al doilea exemplu. Acestea privesc aspecte fundamentale, precum contribuțiile la TVA sau pensii, dar și unele minore, creând un adevărat coșmar pentru contabilii firmelor. Modificările nu sunt doar de la un guvern la altul, ci chiar și în cadrul aceluiași guvern. În plus, nici un proiect de lege important nu are – în pofida unei obligații legale – un studiu de impact real, fiind emis pe baza unui mecanism de încercare și eroare (*trial and error*) , acestea din urmă fiind corectate în timp real și pe spinarea contribuabililor. **Figura 11** cuprinde modificările de-a lungul anilor operate prin diferite mijloace legislative: totalul atinge sute de articole și paragrafe diferite. În 2015, a intrat în vigoare un nou cod fiscal, iar schimbările au început imediat și ritmul a crescut puternic.

## Consecințele corupției și ale proastei guvernări

Această evaluare a indicatorilor guvernanței ne indică felul în care rezultatele politicilor și capacitatea de implementare sunt subminate prin corupție și proastă guvernare în ciuda numărului impresionant de urmăriri penale și condamnări. În această secțiune, rezumăm consecințele majore care pot fi abordate realist cu instrumente care sunt la îndemână.

### 1. Politizarea subminează egalitatea de șanse și a dus la creșterea inegalității reale

Politizarea serviciului public rezultă într-un proces *ad hoc* și oscilant de elaborare a politicilor publice în cadrul unui mediu caracterizat de persistența unui sistem controlat de „noua nomenclatură", bazat nu pe merit, ci pe patronaj. Parlamentul este dominat de manageri de firme mari și birocrați între care există o relație strânsă[50]. Procedura de selecție a cadrelor pentru partidele românești se bazează pe grupuri mici și elitiste de afaceri, iar solicitarea transversală a partidelor de a avea acces la resursele acestor grupuri le împuternicește pe acestea din urmă și, în același timp, subminează

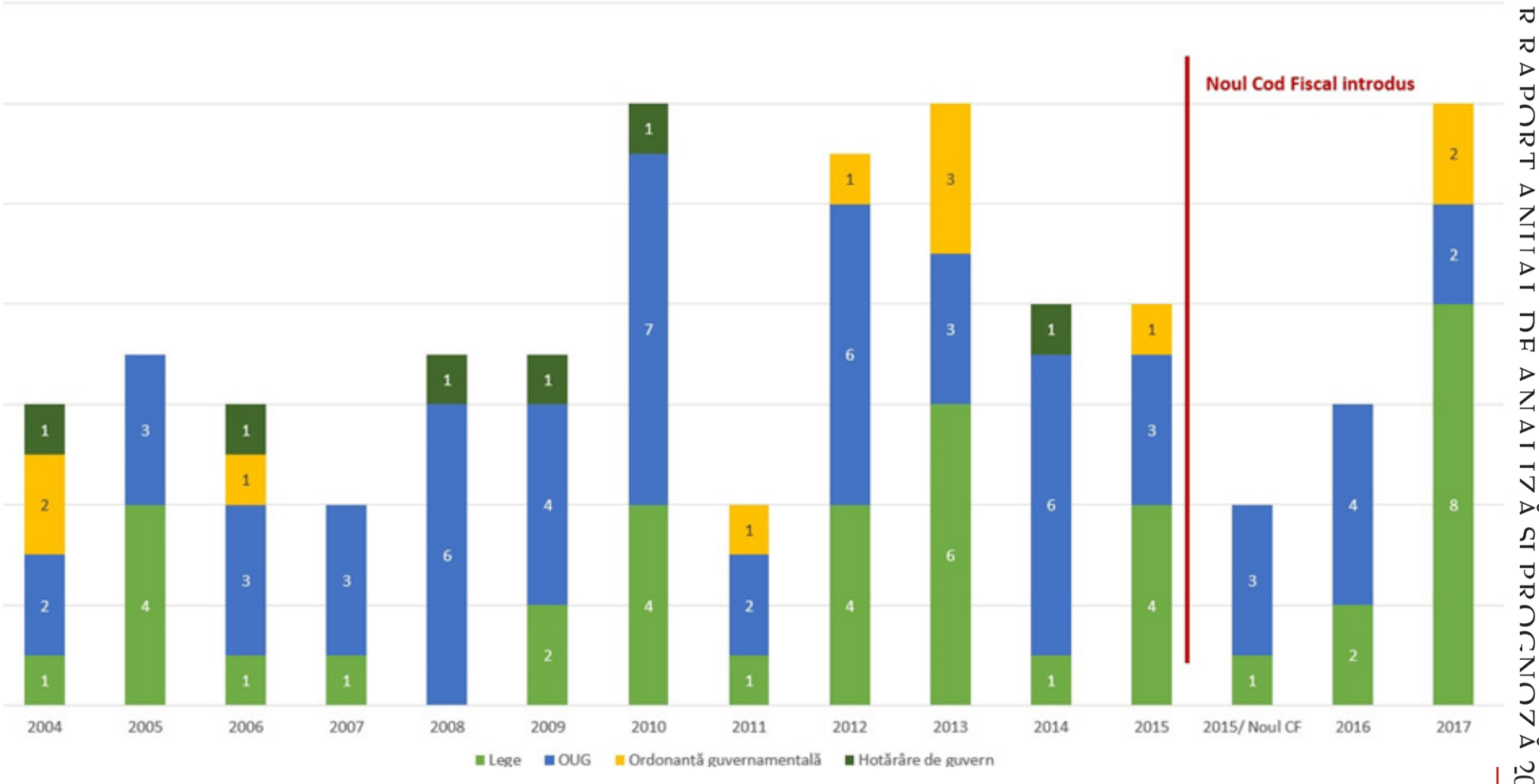
47 D. Clark, "Why corruption is the number one political issue in Romania", *Newstatesman*, 2017, disponibil la https://www.newstatesman.com/politics/staggers/2017/02/why-corruption-number-one-political-issue-romania

48 A. Mungiu-Pippidi & L. Stefan 2012.

49 În 2015, suma s-a ridicat la 500 mil RON. Sursă: R. Diaconu, "Prima rectificare bugetară pe 2015 urcă deficitul la 1,86% din PIB: Cine, ce, pentru ce va primi", Curs de guvernare, 2015, disponibil la http://cursdeguvernare.ro/cifrele-primei-rectificari-bugetare-pe-2015-urca-deficitul-la-186-din-pib.html

50 O. Protsyk, M. Matichescu, "Clientelism and Political Recruitment in Democratic Transition: Evidence from Romania", *Comparative Politics*, Vol 43, nr. 2, 2011, p. 207-224.

**Figura 11: Numărul modificărilor și adăugirilor la Codul Fiscal**




*Sursa: portalul legislativ al Camerei Deputaților*

formarea unor platforme electorale coerente. Astfel, România este caracterizată de partide de tipul „mass elite" care sunt flexibile/inconsecvente din punct de vedere ideologic și motivate, în schimb, de interes propriu pe termen scurt[51]. Ele devin partide „care ar formula politici pentru a câștiga alegeri, mai degrabă decât partide care ar câștiga alegeri pentru a formula politici"[52]. Acest tip de partid a fost înființat prin dezmembrarea resurselor active ale statului și slăbirea funcției de control a executivului. Accesul preferențial la servicii publice este o sursă majoră de inegalitate.

## 2. Fondurile europene au impact scăzut asupra dezvoltării

Principalul loc unde se vede proasta guvernare este în sectorul fondurilor UE. Având în vedere marele decalaj de dezvoltare între România și media UE, executivul ar fi putut să profite din plin de fonduri, dar proasta guvernare a dus la o utilizare ineficientă și la oportunități ratate. La nivel european există două exemple extreme, care au făcut obiectul a numeroase studii: Grecia și Irlanda. Două țări comparabile la început, care au primit fonduri similare, dar numai una a reușit să recupereze, pe când celaltă s-a prăbușit, în ciuda faptului că a înregistrat o foarte bună absorbție. În ambele cazuri guvernarea a jucat un rol important[53]. România încă se străduia să-și cheltuiască fondurile structurale și de coeziune din perioada anterioară de programare (2007-2013) în martie 2017[54] și a fost statul membru care a pierdut cele mai multe fonduri europene din cauza capacității administrative deficitare și a erorilor în (re)alocarea acestora în baza unor estimări și către atingerea unor obiective nerealiste[55].

În acest sens, **Tabelul 8** oferă o estimare a câștigurilor (rambursări) și pierderilor (dezangajări, creanțe bugetare[56]) de-a lungul a 10 ani atât în ceea ce privește fondurile de coeziune, cât și cele pentru dezvoltare rurală și pescuit. În ceea ce privește dezangajările, vedem că România a pierdut definitiv 1,6 mld euro. **Se poate observa faptul că exact programele care ar fi trebuit să adreseze unele dintre principalele probleme ale societății – infrastructura și resursele umane[57] – au înregistrat nu numai rate scăzute de absorbție, ci și cele mai consistente dezangajări (POS Transport și POS Mediu pierzând împreună aproape 1 mld euro) și cele mai mari creanțe în urma implementării proiectelor. Cu alte**

51 A. Innes, „The Political Economy of State Capture in Central Europe", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, nr. 1, 2014, p. 88-104.
52 A. Downs, „An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 65, nr. 2, 1957, p. 28.
53 Ederveen, S., De Groot, H. L., & Nahuis, R., „Fertile Soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy", International Review for Social Sciences, Vol. 59, nr. 1, 2006, p. 17-42.
54 Ministerul Fondurilor Europene, Stadiul absorbției la 31 martie 2017, disponibil la http://www.fonduri-ue.ro/images/files/implementare-absorbtie/Anexa_1-Stadiul_absorbtiei_2007_-_2013_martie_2017.pdf
55 Minută, A treia reuniune a Comitetului de Monitorizare pentru Programul Operațional Infrastructură Mare 2014-2020, iunie 2016, disponibilă la http://www.fonduri-ue.ro/poim-2014#implementare-ghiduri-beneficiari
56 Creanțele bugetare se aplică în cazul în care se constată, de-a lungul perioadei de monitorizare, faptul că proiectul nu respectă cerințele de durabilitate/sustenabilitate sau dacă, la finalul perioadei de monitorizare, se constată faptul că indicatorii/obiectivele proiectelor finanțate din fonduri europene şi/sau fonduri publice naționale aferente acestora nu au fost realizaţi/realizate integral sau au fost realizaţi/realizate parțial (Art. 26, OUG 66/2011).
57 În acest sens, în învățământul superior românesc, fondurile europene, în ciuda faptului că au ajuns la 16% din bugetul total, nu au reușit să îmbunătățească performanța și guvernanța universităților, fiind folosite în mare măsură pentru a crește remunerarea cadrelor didactice fără a se face vreo legătură cu performanța. Sursa: D. Alexe, „Fondurile europene în învățământul superior: dezvoltarea resurselor umane și a activităților de cercetare" în "Raport Anual de Analiză și Prognoză: Fondurile europene, un blestem sau o binecuvântare? Cazurile sănătății, educației și infrastructurii", Societatea Academică din România, 2017, disponibil la http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2017/03/RAPORT-SAR-2017_fonduri-europene-invatamant.pdf

**Tabel 8: Total acumulări și pierderi fonduri europene: absorbție, rambursări, dezangajări, creanțe bugetare (2007-2016)***

Euro

| Program Operațional | Rata absorbției (%) | Total rambursări | Total dezangajări** | Total creanțe bugetare stabilite*** | Total creanțe bugetare recuperate | Total creanțe bugetare rămase a fi recuperate††† |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PODCA | 98.66 | 197,602,491.39 | 0 | 2,721,067.99 | 2,622,617.26 | 98,450.73 |
| POR | 85.04 | 3,372,867,345.29 | 257,812,457.83 | 22,954,811.83 | 10,113,759.27 | 12,841,052.56 |
| POSM | 78.48 | 3,463,047,368.50 | 428,646,829.08 | 26,510,241.13 | 18,091,328.21 | 8,418,912.92 |
| POST | 86.51 | 3,200,095,644.12 | 526,441,829.24 | 66,027,955.83 | 66,019,269.09 | 8,686.73 |
| POSCCE | 85.94 | 2,179,933,761.47 | 23,304,982.96 | 62,513,945.89 | 17,300,228.67 | 45,213,717.22 |
| POSDRU | 67.54 | 2,347,832,808.09 | 276,106,541.00 | 70,573,500.38 | 39,169,497.92 | 31,404,002.47 |
| CTE**** | 85 | 329,092,039.89 | 11,668,403.96 | 162,674.15† | 162,674.15 | 0 |
| POAT | 102 | 161,725,900.50 | 0 | 879,158.45 | 879,158.45 | 0 |
| POP†† | 59 | 137,059,470.76 | 52,441,092.94 | 33,088,447.99 | 3,597,570.02 | 29,490,877.96 |
| PNDR | 95 | 7,189,956,854.14 | 26,926,814.00 | 284,203,113.23 | 117,427,567.59 | 166,775,545.64 |
| SAPS | 99 | 8,789,000,000.00 | 0 | 107,601,602.85 | 80,641,101.27 | 26,960,501.57 |
| **2007-2016** | | 31,368,213,684.16 | 1,603,348,951.01 | 677,236,519.70 | 356,024,771.89 | 321,211,747.81 |

**Tabelul urmărește întreaga perioadă de programare 2007-2013, cât și perioada pentru care s-a aplicat Regula „n+2/n+3". Cifrele sunt aproximări din patru motive: 1. pentru unele dintre POuri lipsesc date sau cifrele prezentate nu sunt aceleași cu cele de pe website-ul instituției; 2. există neconcordanțe între cifrele prezentate de AMuri, mai ales pentru situația creanțelor, și* rezultatul calculului independent; *3. unele AMuri au transmis și situația creanțelor pe 2017-2018, aceste cifre fiind eliminate din calculul final; 4. pentru uniformitate, s-a folosit media aritmetică a cursului de schimb mediu anual între 2007-2016: 4,1961.*

***Dezangajarea are loc în momentul în care CE nu primește o cerere de plată până la 31 decembrie din al doilea sau al treilea (pentru țările al căror PIB, între 2001-2003, era mai mic de 85% din media UE25) an care urmează anului angajamentului bugetar în cadrul programului.*

****Creanțele bugetare rezultate din nereguli constau în sume de recuperat (din contribuția europeană, cea aferentă bugetului de stat și cea aferentă contribuției private la un anumit proiect) în urma identificării unei abateri în obținerea și utilizarea fondurilor publice.*

***** Cifrele pentru Programele de Cooperare Teritorială Europeană nu includ Programul România-Ungaria și PO Bazinul Mării Negre, întrucât acestea nu au fost furnizate de ministerul de resort.*

*† Dacă includem anul 2017, totalul creanțelor bugetare stabilite se ridică la peste 2 mil euro pentru CTE.*

*††Dezangajările anuale au afectat alocările anuale din partea CE. Rata absorbției a fost calculată raportânu-ne la alocarea inițială.*

*†††Pentru unele POuri există diferențe între cifrele furnizate de ministerele de resort și calculul independent realizat pentru acest raport vizavi de sumele rămase a fi recuperate.*

*Sursa: calcul bazat pe datele furnizate de către ministerele de resort la data de 16 aprilie 2018.*

**Tabel 9: Total creanțe bugetare rezultate din corecții financiare (2007-2016)***
**Euro**

| Program Operațional | Total creanțe bugetare din aplicarea corecțiilor financiare stabilite** | Total creanțe bugetare recuperate din aplicarea corecțiilor financiare | Total creanțe bugetare din aplicarea corecțiilor financiare rămase a fi recuperate† |
|---|---|---|---|
| PODCA | 6,028,344.59 | 5,988,053.21 | 40,291.38 |
| POR | 287,588,967.70 | 113,939,738.20 | 173,649,229.50 |
| POSM | 99,303,298.51 | 86,224,617.69 | 13,078,680.82 |
| POST | 490,423,220.18 | 140,379,419.70 | 350,043,800.47 |
| POSCCE | 40,062,522.55 | 22,110,196.85 | 17,952,325.70 |
| POSDRU | 6,777,198.61 | 5,019,059.49 | 1,758,139.11 |
| CTE*** | 1,008,294.86 | 1,008,294.86 | 0 |
| POAT | 1,677,057.81 | 1,677,057.81 | 0 |
| POP | 12,528,410.96 | 7,449,881.04 | 5,078,529.92 |
| **2007-2016** | 945,397,315.76 | 383,796,318.86 | 561,600,996.91 |

**Tabelul urmărește întreaga perioadă de programare 2007-2013, cât și perioada pentru care s-a aplicat Regula „n+2/n+3". Cifrele sunt aproximări din trei motive: 1. pentru unele dintre PO-uri lipsesc date sau cifrele prezentate nu sunt aceleași cu cele de pe website-ul instituției; 2. există neconcordanțe între cifrele prezentate de ministere, mai ales pentru situația creanțelor, și rezultatul calculului independent; 3. unele AMuri au transmis și situația corecțiilor pe 2017-2018, aceste cifre fiind eliminate din calculul final; 4. pentru uniformitate, s-a folosit media aritmetică a cursului de schimb mediu anual între 2007-2016: 4,1961.*

*** Corecțiile financiare se aplică dacă se constată nereguli în respectarea de către beneficiari a normelor naționale vizavi de procedurile de achiziție publică (vezi Anexa I, OUG 66/2011).*

****Cifrele pentru Programele de Cooperare Teritorială Europeană nu includ Programul România-Ungaria și PO Bazinul Mării Negre, întrucât acestea nu au fost furnizate de ministerul de resort.*

*† Pentru unele POuri există diferențe între cifrele furnizate de AMuri și calculul independent realizat pentru acest raport vizavi de sumele rămase a fi recuperate.*

*Sursa: calcul bazat pe datele furnizate de către ministerele de resort la data de 16 aprilie 2018.*

**cuvinte, POST[58] și POSDRU, la care putem adăuga și POSCCE, au fost printre cele mai prost implementate programe de coeziune în perioada anterioară de programare.** Cu toate acestea, programele pentru agricultură sunt de departe cele mai afectate de nereguli în obținerea și utilizarea banilor europeni: aproape 400 mil euro pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) și Schema de Plată Unică pe Suprafață (SAPS). În ceea ce privește creanțele încă nerecuperate de stat de la beneficiari (publici și/sau privați), observăm că programul adresat mediului privat conduce cu 45 mil euro, iar în agricultură, din nou, PNDR se dovedește a fi problematic cu 166 mil euro de recuperat. O situație finală va putea fi oferită numai după închierea proceselor de către instanțele de judecată. **Tabelul 9** prezintă estimări în ceea ce privește cuantumul corecțiilor financiare aplicate în urma constatării unei nereguli în procesul de achiziție publică, autoritățile competente (Autoritatea de Management şi/sau Autoritățile de Audit române/europene) excluzând de la rambursare cheltuielile pentru care a fost constatată acea neregulă. Important de reținut este faptul că în cazul corecțiilor financiare, AM poate reutiliza[59]

58 Dacă includem anul 2017, totalul creanțelor stabilite pentru POST se ridică la peste 92,6 mil euro.

59 O situație a reutilizării acestor sume nu poate fi

**Tabel 10: Guvernele României, sumele încasate şi plătite către bugetul UE şi balanța financiară dintre România şi UE (2007-2013)**

Milioane euro

| An | Guvern | Sume încasate de la bugetul UE * | Sume plătite către bugetul UE** | Balanța financiară (incluzând plățile directe pe suprafață) | Balanța financiară (excluzând plățile directe pe suprafață) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2007 | Tăriceanu III | 1.599,71 | 1.150,89 | 448,82 | 441,93 |
| 2008 | Tăriceanu III/Boc I | 2.642,34 | 1.268,3 | 1.373,41 | 911,54 |
| 2009 | Boc I/Boc II | 2.930,24 | 1.364,43 | 1.565,81 | 989,88 |
| 2010 | Boc II/Boc III | 2.293,63 | 1.158,91 | 1.134,72 | 470,94 |
| 2011 | Boc III | 2,621,59 | 1.296,24 | 1.325,35 | 556,40 |
| 2012 | Boc III/Ungureanu/ Ponta I/ Ponta II | 3.442,13 | 1.427,77 | 2.014,36 | 1.023,09 |
| 2013 | Ponta II | 5.557,21 | 1.534,77 | 4.022,45 | 2.847,74 |
| 2014 | Ponta II/Ponta III/ Ponta IV | 5.961,02 | 1.619,89 | 4.361,13 | 3.015,29 |
| 2015 | Ponta IV/ Cioloș | 6.438,42 | 1.456,25 | 4.982,17 | 3.561,93 |
| 2016 | Cioloș | 7.360,88 | 1.504,70 | 5.856,18 | 5.586,84 |
| 2017 | Grindeanu/Tudose | 4.818,74 | 1.499,53 | 3.319,21 | 3.319,21 |
| **2007- 2017** | | **45.665,91** | **15.282,31** | **30.403,61** | **22.724,79** |

**Sumele încasate se referă atât la fondurile de pre-aderare, cât și la cele post-aderare (fondurile structurale rambursate și fondurile de subvenționare agricolă, precum și plăți directe) și diverse alte fonduri (fondurile pentru gestionarea migrației, mobilitatea experților, gestionarea frontierelor etc.) care au intrat în bugetul național;*
***Sumele plătite se referă la 1% din PIB pe care România trebuie să îl transfere la bugetul general al UE conform acordurilor financiare.*
*Sursa: Societatea Academică din România pe baza informațiilor publicate de Ministerul Finanțelor Publice, Evoluția fluxurilor financiare dintre România și UE la 31 martie 2018, http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/resurse/bfn-2018-03-31.pdf*

sumele în cadrul aceluiași program, dar numai pentru finanțarea unor operațiuni care nu au fost afectate de corecțiile/neregulile respective (Art. 52, OUG 66/2011). **Conform calculelor estimative, între 2007-2016, cuantumul corecțiilor financiare se ridică la aproape 1 mld euro. Din nou, vedem că cele mai problematice programe sunt cele pe infrastructură: POST (aproape 500 mil euro), POR (aproape 300 mil euro) și POS Mediu (aproape 100 mil euro).**

Mai mult după jumătatea actualei perioade de programare (2014-2020) românii sunt încă blocați în nevoia de a ridica nivelul absorbției și nu acordă atenția cuvenită impactului și calității proiectelor finanțate pentru beneficiarul final. O rată ridicată de absorbție nu este o condiție suficientă pentru ca România să diminueze decalajul față de media UE și, în cel mai rău caz, poate chiar să ducă la o risipă și la acutizarea problemelor de guvernanță defectuoasă, ca în Grecia. La 11 ani după aderare, nu există un studiu de impact sau o analiză agregată ex-post privind utilizarea fondurilor structurale în România, ci doar rapoarte cantitative slab contextualizate cu privire la fiecare program, care conțin puține informații

oferită întrucât ministerele de resort nu au furnizat informațiile solicitate în acest sens în formatul dorit. Majoritatea instituțiilor au declarat că le-au reutilizat în cadrul altor proiecte sau pentru acoperirea debitelor nerecuperate.

sau sunt cu totul lipsite de informații privind indicatorii de rezultat, de output sau ținte. Din informațiile disponibile vizavi de atingerea țintelor, sectoarele care au avut cea mai mică absorbție, dar și cele mai mari probleme și cele care au ratat cel mai mare număr de ținte au fost transportul și mediul, adică sectoarele responsabile pentru proiectele majore de infrastructură. De asemenea, o serie de condiționalități *ex ante* – unul dintre motivele pentru care România nu a putut trimite cereri de rambursare către CE până în 2017 pentru banii avansați de guvern – reflectă lipsa de progres în unele domenii, precum gestionarea deșeurilor, deși acestea au fost finanțate încă din 2009. În plus, se pare că informațiile disponibile privind impactul intervenției în precedenta perioadă de programare nu au fost utilizate pentru fundamentarea și elaborarea actualei perioade în ceea ce privește nevoile și obiectivele de dezvoltare. Utilizarea informațiilor privind impactul ar fi putut genera un plan strategic și unitar de dezvoltare.[60]

**Tabelul 10** indică faptul că România, indiferent de guvernele sale și în ciuda începutului lent, a fost un beneficiar net de la aderarea la UE, înregistrând un profit general de 30 mld. euro. Totuși, dacă excludem plățile directe pe suprafață transferate din Fondul European pentru Garantare Agricolă (FEGA), vedem că am primit subvenții[61] în valoare de 7,6 mld., deci ajungem la un profit net de 22 mld. în 11 ani, o sumă insuficientă pentru nevoile de dezvoltare ale României.

Cu toate acestea, în contextul Brexit, sumele datorate bugetului UE se vor majora, iar statele membre cu contribuții nete vor stabili alocările bugetare viitoare pe baza performanțelor individuale, cât și a respectării principiilor statului de drept - un scenariu care pare mai puțin favorabil pentru România luând în considerare performanța sa actuală.

### 3. Societatea și economia pe bază de merit sunt continuu subminate

În ciuda înregistrării celei mai rapide creșteri economice în rândul țărilor europene în ultimii ani, România, o țară cu 18 milioane de alegători înregistrați, are doar puțin peste cinci milioane de angajați, ceea ce îi îngreunează foarte mult bugetele de asigurări sociale și de pensii. Liderii în domeniul exporturilor sunt multinaționale europene, iar fondurile UE dedicate formării, competențelor și inovării nu au avut un impact substanțial, deși există încă posibilitatea unei creșteri substanțiale pe baza talentului și inovației pe plan intern, similar modelului irlandez, dar acest lucru nu s-a întâmplat până acum. Dimpotrivă, forța de muncă calificată, studenții și medicii pleacă în număr alarmant, iar „ecosistemul" global pentru inovare prezent în România este evaluat de EU Innovation Scorecard ca fiind cel de-al doilea cel mai slab din Europa, înaintea Ucrainei.

Guvernul joacă un rol esențial în crearea infrastructurii pentru merit și inovare și în dezvoltarea criteriilor de referință. Când prim-miniștrii și miniștrii apar permanent în presă din cauza acuzațiilor de plagiat, conexiunile sunt considerate drept cea mai bună metodă de reușită atât în sectorul public, cât și în cel privat, iar cea mai bună catedră de drept din cadrul Universității București

60 R. Damian, C. Volintiru, „Cum depășim absorbția zero? Performanța de dezvoltare a fondurilor europene în perspectivă comparativă" în "Raport Anual de Analiză și Prognoză: Fondurile europene, un blestem sau o binecuvântare? Cazurile sănătății, educației și infrastructurii", *Societatea Academică din România*, 2017, disponibil la http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2017/03/5.-RAPORT-SAR-2017_fonduri-europene.pdf

61 Schema de Plată Unică pe Suprafață (SAPS) constă în acordarea unei sume per suprafață (hectar) deținută de persoane fizice sau juridice (care trebuie să îndeplinească anumite condiții) şi care este decuplată de producție. Prin urmare, aceste subvenții sunt încasate direct de către beneficiari prin intermediul Agenției de Plăți şi Intervenție pentru Agricultură (APIA) şi nu depind de capacitatea administrativă a unei instituții sau de pregătirea şi implementarea unui proiect.

abandonează orice examen scris în 2016 deoarece nu poate face față fraudei academice extinse la scară masivă, mesajul pentru inovatori este că trebuie să caute concurență echitabilă în altă parte.

## Ce opțiuni avem?

**Recomandarea centrală a acestui raport – și avertismentul său – este că în absența unei deplasări a accentului pe prevenirea corupției în loc de reprimarea ei, campania anticorupție din România va eșua. Acțiunile DNA sunt instrumentalizate politic și de către media, după ce au avut interacțiuni necuvenite cu serviciile de informații, exagerate în mass media de diferite interese** și **erau oricum insuficiente față de amploarea problemei. Regulile jocului poti fi schimbate doar prin politici agreate bipartizan unde eliminarea corupției este un obiectiv secundar, dar indispensabil, de exemplu o creștere a calității serviciilor publice, a eficienței achiziițiilor publice sau a predictibilității investițiilor pe termen lung. Desigur, aceste obiective nu se pot realiza fără o implicare guvernamentală, care a fost slabă și inconstantă până în prezent.**

În cele ce urmează vom descompune această recomandare principală în mai multe secundare.

### 1. Depolitizarea birocrației

Sume importante sunt alocate programelor de asistență tehnică ale instituțiilor internaționale pentru dezvoltarea legilor cadru (ex: Legea salarizării nr. 285/2010) sau pentru dezvoltarea unor sisteme de recrutare, monitorizare și evaluare a funcționarilor publici (vezi noul program al Băncii Mondiale în curs de implementare). Aceste programe de reformă structurală nu sunt însă „digerate" de instituțiile vizate. Efectele lor sunt de cele mai multe ori limitate, dacă nu inexistente. Ca un tratament luat pe sărite, nu au cum să îți producă efectele scontate. Ce s-a dovedit a funcționa în ultimii ani însă este schimbarea unor proceduri în sensul transparentizării decizionale și recrutării obiective a personalului. Mai mult decât atât, nevoia de competențe specifice, mai ales în ceea ce privește fondurile europene, a condus la integrarea specialiștilor. În buclă pozitivă, implementarea proiectelor europene a generat și dezvoltarea unor abordări și proceduri instituționale mai eficiente[62].

Al doilea element este creșterea salariilor. Deși pare o situație de tipul „cine împarte, parte își face", în realitate nivelul foarte scăzut al remunerației în multe dintre instituțiile publice pe parcursul ultimei decade a scăzut atractivitatea acestor poziții pentru tineri profesioniști. În condițiile în care peste 60% din angajații administrației publice au peste 50 de ani, este extrem de importantă recrutarea tinerilor. Acest lucru poate antrena o dinamică pozitivă de dezvoltare a unei noi abordări în funcția publică, dar este important dacă se va ajunge sau nu la o masă critică de tineri profesioniști.

Un obiectiv extrem de important pe termen mediu este dezvoltarea unui sistem de formare al funcționarilor publici. Nu discutăm de cursuri de formare profesională continuă pe competențe specifice (ex: achiziții publice, fonduri europene), pentru că aici s-au înregistrat o serie de opțiuni utile pe parcursul ultimilor ani. Ceea ce lipsește în continuare este un sistem de certificare pe ansamblul categorie de funcționari publici. O „pepinieră de cadre" este ceea ce multe universități de prestigiu din străinătate se prezintă a fi (ex: ENA în Franța, LSE în Anglia). O pepinieră de cadre este absolut necesară pentru a avea un aparat administrativ funcțional și bine pregătit. Modul de

62 Volintiru, C. (2017). Benchmarking EU Fund Absorption in Romanian Municipalities. World Bank Report, available here: https://www.researchgate.net/publication/321156173_Benchmarking_EU_Fund_Absorption_in_Romanian_Municipalities

gândire al funcționarilor publici este cel care poate susține sau deturna competențele pe care aceștia le au.
Dar, cine îi formează pe formatori? Un proces de formare slab calitativ sau deturnat poate avea efectul opus celui scontat. Institutul Național de Administrație poate fi un bun ecosistem de dezvoltare a unei identități colective și a abordării corecte față de funcția publică.
Un al doilea obiectiv important este dezvoltarea unui sistem integrat de gestiune a funcției publice. Aici ANFP poate juca un rol mult mai important în recrutarea și evaluarea funcționarilor publici la nivel național și local. În prezent este un organ de monitorizare fără instrumente concrete de sancțiune sau intervenție. Un sistem integrat care să vizeze întreg parcursul carierei funcționarilor publici poate conduce la îmbunătățirea semnificativă a profesionalizării administrației publice din România.
Mai există și o serie de remedii la îndemâna decidenților politici și a societății prin angajare pro-activă în susținerea bunelor practici la nivel instituțional. În primul rând, profesionalizarea funcției publice nu necesită neapărat o reformă structurală națională. Echipe noi dedicate obiectivelor de dezvoltare mari (ex: atragerea și absorbția fondurilor europene) au dat randament și au fost susținute de politicieni pentru că dezvoltarea unor astfel de proiecte îi ajută electoral.
Un alt exemplu bun este implementarea sistemului de management public. Deși continuă să fie subordonat factorului decizional politic, un profesionist decuplat de relații de putere din interiorul unui partid politic poate avea totuși o perspectivă mai eficientă asupra gestiunii resurselor publice. Managementul public a fost instituit cu succes o perioadă la nivelul companiilor de stat. La nivel local, existența unui City Manager tinde să crească competitivitatea administrației publice locale.

## 2. Implementarea reală a legii guvernanței corporative

O revenire la cercul virtuos al guvernanței corporative ar însemna ca MFP să își asume rolul de lider în implementarea acestui proces, prin acțiuni precum sancționarea imediată și publică a tuturor autorităților publice tutelare și întreprinderilor publice care nu implementează cadrul legislativ în vigoare, precum și prin acțiuni de asistare a tuturor întreprinderilor publice și autorităților publice tutelare în vederea dezvoltării capacității de implementare a legii. Aceste acțiuni pot fi finanțate prin fonduri europene sau asistență de la instituțiile financiare internaționale. Ar însemna ca statul să alcătuiască scrisori de așteptări ferme și realiste, să selecteze administratori în mod transparent și profesionist, și să monitorizeze sistematic performanța organelor de conducere conform unui set de indicatori de performanță adecvat și personalizat profilului companiilor. Parlamentul, în acest context, ar retrage orice tentativă de modificare a legii. Presa și societatea civilă ar trebui să susțină demersul prin exercitarea rolului de watchdog și prin activism investițional.

Din păcate coaliția de guvernare, ministerele de linie, autoritățile publice locale par să vrea să răsplătească în continuare fidelii politici prin funcții în companii de stat, evitând transparentizarea acestora și continuând controlul politic al funcțiilor esențiale ale acestora (achiziții, recrutări, demiteri). Există altfel riscul ca unele Consilii de Administrație interimare, alcătuite din amici politici, să se permanentizeze. Pe termen lung, pachetele de acțiuni ale statului în respectivele companii pot fi transferate într-un Fond Suveran de Investiții controlat de un grup restrâns de persoane fidele coaliției de guvernare. Deși asta ar întâmpina mare opoziție de la CE și chiar MFP (parțial) nu e de neconceput.

Ca atare, se impune restabilirea urgentă a procesului de implementare a Legii 111/2016 și a normelor metodologice aferente pentru toate întreprinderile publice. MFP trebuie să își asume rolul de coordonare centrală, supraveghere și îndrumare a autorităților publice tutelare în vederea implementării corecte a legislației. Un proces masiv de educare a responsabililor din aceste autorități publice (ministere, primării, consilii județene, etc.) trebuie să aibă loc, pentru a evidenția faptul că legea nu slăbește puterea ministerelor, ci întărește funcția de acționar a statului. În acest sens, „Ghidul privind gestionarea participațiilor statului în economie", publicat de MFP[63], precum și memorandumul „Participarea statului în econonomie, Orientări privind administrarea participațiilor statului în întreprinderile publice. Rolul și așteptările statului ca acționar", adoptat de guvern în august 2016 pot fi instrumente extrem de valoroase.

Prin posibilitatea negocierii unor indicatori non-financiari de performanță precum și prin obligația formulării unei scrisori de așteptări, legislația în vigoare conferă statului instrumentele necesare pentru ca acesta să fie un administrator puternic și responsabil pentru gestionarea participațiilor sale în economie. MFP trebuie să aplice de urgență regimul de sancțiuni impus de lege iar Curtea de Conturi trebuie să se sesizeze cu privire la prejudicierea bugetului de stat prin neaplicarea acestor sancțiuni.

Desigur, legislația împiedică numirile discreționare, politice, precum și conducerea companiilor în baza unor impulsuri de moment ale politicienilor. Adică tot ceea ce politicienii își doresc. În absența onestității și voinței politice, orice lege nu este decât o bucată de hârtie. Presiunea masivă din partea societății civile (spre exemplu, printr-un barometru privind guvernanța corporativă sau prin activism în AGA – este suficientă achiziționarea unei singure acțiuni la oricare din întreprinderile publice listate la bursă pentru acționarea în judecată a statului pentru nesocotirea drepturilor acționarilor minoritari – un alt principiu esențial al guvernanței corporative) și presei, în colaborare cu opoziția parlamentară, rămâne, în acest context, singura armă reală pentru împiedicarea anulării complete a oricărei urme de bună guvernare în companiile de stat.

### 3. Raționalizarea investiției publice

În ciuda creșterii ei spectaculoase, România are prea multe elemente din modelul grecesc intrat în istorie sub denumirea anecdotică *„from boom to bust"*, adică de la înflorire direct în faliment. Discreționalitatea investițiilor publice, cu lipsa de predictabilitate, transparență și permanentă negociere sapă la temelia oricărei perspective de dezvoltare durabilă. Așa cum este de altfel recomandat de către unele direcții generale europene (Muncă, Regio) și a început să fie implementat în Polonia, România are nevoie de un plan fix de investiții pentru dezvoltare, negociat cu toți actorii sociali și regionali, incluzând toate fondurile naționale și europene (mai puțin cele private, care sunt incerte), pentru zece ani minimum. Proasta guvernare duce la ineficiența investiției publice, o problemă chiar mai mare în România decât subfinanțarea acestora și care poate fi mult mai ușor rezolvată.

### 4. Mai multă putere cetățeanului consumator

Eșecul, în orice caz de imagine, al PSD în a crește salariile categoriilor de personal calificat cu alte opțiuni pe piața muncii nu este doar o întâmplare. Când o politică oportună devine un dezastru de PR, este cazul să ne întrebăm ce anume s-a întîmplat. Nimic, decât că un guvern incapabil să culeagă vreun feedback sau să se consulte în general nu

63 Corina Murafa, Dan Paulopol, **Ghid Privind Gestionarea Integrată a Participațiilor Statului în Întreprinderi Publice**, octombrie 2016, disponibil la http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/guvernanta/Ghidgestionareaintegrparticipstatec.pdf

are cum să facă reforme corecte, chiar bine intenționate, pentru că îi lipsește informația. Astfel s-a ajuns ca în acele spitale care trebuiau să profite de pe urma reformelor, medicii să se solidarizeze cu infirmierele și să avem greve spontane în loc de aplauze. Guvernele și orice partide la guvernare ar avea mult de câștigat dacă ar pricepe că a devenit indispensabilă consultarea din vreme a cetățenilor și a grupurilor interesate de anumite reforme sau servicii. Deși România are milioane de utilizatori Facebook și o bună acoperire Internet, auditul serviciilor practicat de cetățeni sau ONG-uri reprezentative aproape că nu există, iar sondajele pentru a testa performanța serviciilor sunt mai degrabă o excepție, în condițiile în care ar trebui să devină principalul instrument de calibrare a politicilor publice.

### 5. Europenizarea reformei instituțiilor de control, protejarea instituțiilor performante

România trebuie să reformeze Curtea de Conturi, Fiscul și un număr de instituții de control care funcționează suboptimal, deși au resurse și personal de bună calitate. Fondurile europene de asistență tehnică trebuie folosite în acest scop și nu pe studii de fezabilitate, ci pentru a angaja direct în puncte cheie cu mandat de evaluare și reorganizare manageri performanți din state membre mai avansate. Nu este nevoie de împrumuturi de la Banca Mondială pentru a reforma Fiscul, în condițiile în care avem fonduri europene ineficient cheltuite în programe pentru capacitate administrativă sau asistență tehnică. Condiția este însă renunțarea la naționalismul păgubos și deschiderea spre restul Europei. Dacă în 25 de ani nu am reușit să reformăm Fiscul, de ce să nu solicităm ajutor de la instituții performante din alte țări membre? Sau mai încercăm 25 de ani?

În același sens, deși nu există instituție perfectă, este deplasat accentul pe reforma DNA, ANI sau a CC în condițiile în care aceste instituții sunt cele care înregistrează performanțe. Desigur că DNA trebuie să devină mai transparentă și mai imparțială, dar CCR conduce deja în această direcție, iar mandatele șefilor DNA sunt destul de scurte pentru controlul lor. Ce este absurd în acest moment este discuția despre DNA și CC, instituții care operează mai eficient decât media în cadrul mandatului lor, dar să nu existe exigențe deloc față de alte instituții mai puțin performante, de la Curtea de Conturi la Inspectoratul pentru Construcții. Prefecturile au devenit aproape irelevante în mandatul lor de control al legalității. Deși trebuie trecut accentul anticorupției pe prevenție, acest lucru nu se poate realiza dacă majoritatea parlamentară și guvernul se concentrează mai degrabă pe penalizarea celor performanți în loc să își ridice propriul grad de eficiență.

# III

# CE E INDEPENDENȚA JUSTIȚIEI ȘI ESTE EA ÎN PERICOL ÎN ROMÂNIA? SISTEMUL JUDICIAR ÎNTRE ENDOGAMIE ȘI INDEPENDENȚĂ

Bogdan Iancu*

*Independența justiției este invocată adesea în dezbaterile politice, cel mai recent cu privire la modificările celor trei legi ale justiției: 303, 304, 317/2004 (privind statutul magistraților, organizarea judiciară și –respectiv-- organizarea și funcționarea CSM). Deși au fost modernizate codurile și justiția este punctul central al Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) auzim mereu că independența ei este în grav pericol și trebuie apărată sau salvgardată. Șefului statului i se cere, adesea imperios, să organizeze un referendum pe tema „justiției". În acest capitol din Raportul Anual SAR încercăm să răspundem la întrebarea în ce măsură cele trei legi „ale justiției" – așa cum au fost și cum încă urmează să fie modificate – afectează independența justiției din România. Argumentul principal al acestui capitol este că o totală desprindere a justiției de orice formă de control politic nu e pe fond dezirabilă, deoarece acesta înseamnă implicit control democratic, cu plusurile și minusurile acestuia.*
Prudențial vorbind, ce ne facem dacă elemente din justiție nu respectă anumite proceduri și șefii lor ierarhici trec cu vederea această situație (de exemplu, în cazul DNA Ploiești, se pare că înregistrau convorbirile inculpații, nu procurorii, deși acest lucru era explicit cerut prin noile proceduri ale Codului Penal)? O formă de organizare echilibrată trebuie să încerce a stabili un echilibru între responsabilitate și independență, într-un context dat. Modificările în curs de adoptare, după aducerea lor în acord cu deciziile Curții Constituționale a României, nu sunt de natură să aducă atingeri însemnate formei actuale de funcționare a sistemului judiciar românesc.

## I. Introducere. Cât de autonom trebuie să fie sistemul judiciar?

Din perspectivă constituțională, dacă prin independență se înțelege absența controlului politic direct, **sistemul judiciar românesc cu greu ar putea fi mai**

* Bogdan Iancu este conferențiar, Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București. Deține o licență în drept, Universitatea Al. I. Cuza Iași (1996), un masterat în drept constituțional comparat (1997, CEU) și un doctorat în drept, cu specializarea drept constituțional comparat (2006, summa cum laude, Universitatea Central Europeană). Stagii de cercetare la facultățile de drept ale Universității din Toronto (2000), Universității Yale (2001), Universității McGill (2002-2004); lector asociat 2002-2004 la McGill și Université de Montréal. Bursier Humboldt la Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Facultatea de drept, Universitatea din Bremen și la Facultatea de drept, Humboldt Universität zu Berlin (august 2008-decembrie 2010). Publicații pe teme de drept constituțional românesc și comparat în țară (Hamangiu, Polirom) și în străinătate (la editurile Eleven International Publishing, Springer, Routledge, Vittorio Klostermann, Hart Publishing, Cambridge University Press).

**independent decât deja este, deoarece este deja mai autonom decât orice alt sistem similar.** Control politic înseamnă implicit control democratic, cu plusurile și minusurile acestuia. **Autonomia extremă nu este benefică nici sistemului, nici societății, mai ales în contextul în care impactul politic al unor decizii luate în interiorul sistemului judiciar este ridicat și având în vedere asimetriile mari de informație.** Din principiul constituțional clasic al independenței judecătorului nu decurge în mod necesar, ca atare, necesitatea izolării „sistemului judiciar în ansamblul său" și protejării sale de orice formă de răspundere (cu atât mai puțin respingerea oricărei forme de schimbare ca atare).

Modificările în curs de adoptare, după aducerea lor în acord cu deciziile Curții Constituționale a României (CCR), nu sunt de natură să aducă atingeri însemnate formei actuale de funcționare a sistemului judiciar românesc. Cele mai multe sunt principial neproblematice, deși pot exista întotdeauna argumente de oportunitate pro și contra. Spre exemplu, se cresc cerințe de vechime, pregătire la Institutul Național al Magistraturii (INM), stagiu. Se încearcă sporirea autonomiei funcționale a Inspecției Judiciare ș.a.m.d. Unele modificări erau, respectiv sunt problematice, de exemplu răspunderea magistraților, mai cu seamă dacă formularea este de natură a atrage răspunderea unui judecător pentru o interpretare diferită a unor norme. În alte sisteme, răspunderea magistraților este mai degrabă o excepție; acolo unde e prevăzută o formă de răspundere în civil, impactul practic este oricum aproape nul. [1] Înființarea unei direcții în cadrul Parchetului de pe Lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PÎCCJ) pentru urmărirea infracțiunilor comise de magistrați ("Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție") prezintă unele probleme de justificare și unele incertitudini în ceea ce privește funcționarea acestei noi unități de parchet, grefată pe structura preexistentă.[2] Pentru a putea judeca relevanța acestor modificări, este necesară o clarificare conceptuală.

## II. Independența justiției și organizarea justiției

Independența justiției înseamnă în sensul tradiției constituționale exclusiv *independența individuală*, mai precis *inamovibilitatea magistratului de scaun (judecătorul)*. Principiul s-a consacrat în dreptul englez în luptele (1640-1660 și 1688/1689) dintre Parlament și Coroană. După Revoluția Glorioasăde , practica de a revoca judecători de la instanțele superioare, King's/Queen's Bench de exemplu, în mod discreționar (*durante bene placito*) dispare, înlocuită cu inamovibilitatea judecătorilor (*tenure during good behaviour, quamdiu se bene gesserint*). Această garanție este înscrisă în *Legea cu privire la succesiunea la tron din 1701* (*Act of Settlement*). Norma este preluată în Constituția Americană din 1787, care adaugă elemente rudimentare de

1 Aceasta nu înseamnă desigur că magistrații nu trebuie să răspundă, ci că responsabilizarea sistemului nu se face în genere prin antamarea răspunderii civile a magistratului (solidar cu statul/în subsidiar), ci tot prin modificări privind funcționarea sistemului, care să angajeze forme eficiente de responsabilizare (politică, socială sau alte forme de răspundere juridică, e.g. disciplinară). Vezi în acest sens discuția detaliată a formelor de răspundere în Mauro Cappelletti, Who Watches the Watchmen – A Comparative Study on Judicial Responsibility, 31 *Am. J. Comp. L.* 1 (1983).

2 Opțiunea legiuitorului pentru înființarea unei noi secții pentru urmărirea infracțiunilor comise de magistrați prezintă o dilemă. Pe de o parte, proliferarea fragmentării poate crea noi probleme iar din punct de vedere normativ este dificil de justificat un parchet specializat pe criteriul categoriei profesionale sau statutului (nu al categoriei de infracțiuni; vezi opinia separată a judecătoarei Stanciu la Decizia 33 din 23 ianuarie 2018). Pe de altă parte, creează balanțe și contraponderi în interiorul unei structuri relativ opace, fără mecanisme și pârghii suficiente de responsabilizare.

*independență instituțională* (doar în ceea ce privește Curtea Supremă) și o garanție a independenței individuale prin protecția salariilor magistraților federali (Congresul nu le poate micșora, Art. III (1)). Principiul independenței ca inamovibilitate nu presupune nicio inferență necesară cu privire la necesitatea adoptării un anumit tip de organizare judiciară.

În momentul de față există în lume cel puțin trei modele de selecție a magistraților (n.b., *judecători*), anume :[3]

i. **judecătorul „democratic"** (statele americane, unde judecătorii sunt inițial aleși sau numiți de către guvernatorul statului, uneori la propunerea unor comisii mixte (așa-numitul „Missouri Plan" [4]), apoi supuși posibilității de revocare populară; o formă atenuată de democratizare există și în Japonia, unde judecătorii Curții Supreme pot fi revocați prin vot popular, după numire, la primele alegeri pentru camera inferioară a Dietei și apoi periodic din zece în zece ani[5]);

ii. **magistratura axată pe numirea în funcție a unor personalități din cadrul profesiilor juridice sau din mediul academic** (așa-numitul *recognition judiciary, întâlnit în sisteme de common law, e.x. SUA la nivel federal, Regatul Unit, Canada, Australia, Noua Zeelandă, Hong Kong, Singapore*).[6] În sistemul federal american și în mod tradițional și în cel britanic, judecătorii la instanțele federale (district courts, circuit/ apellate courts, Supreme Court of the United States), respectiv la instanțele superioare în Regatul Unit[7] sunt numiți, în mod tradițional prin decizie politică (în SUA, de către Președinte, cu acordul Senatului), din rândul unor personalități recunoscute. În general este vorba despre juriști respectați, practicieni în principal, dar nu numai (Elena Kagan, de exemplu, fost profesor de drept administrativ la Harvard Law School, a fost numită de Administrația Obama direct la Curtea Supremă). Un judecător numit la o instanță inferioară nu are în genere niciun drept legal sau constituțional la promovare. În SUA, judecătorul în sistemul federal este numit pe viață (în sensul propriu, deoarece nu există o vârstă de pensionare) și poate fi revocat doar de către Congres (*impeachment, procedură declanșată de Camera Reprezentanților,*

3 Pentru clasificări și analize detaliate, vezi David Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies* (NY: Cambridge University Press, 2016). O referință deja clasică este Guarnieri și Pederzoli, The Power of Judges, OUP, 2002.

4 În practica statelor americane, judecătorii sunt supuși unui referendum (*retention election*), la un an după numire și apoi la intervale fixe, mai lungi (12 ani în Missouri, 10 în Louisiana) sau mai scurte (6 ani în Alabama și Idaho). Sursa: https://courts.uslegal.com/selection-of-judges/state-by-state-summary-of-judicial-selection/

5 Mai multe informații sunt disponibile la: http://www.iconnectblog.com/2009/08/more-on-the-election-campaign-against-conservative-justices-in-japan/

6 Nuno Garoupa, Tom Ginsburg; Hybrid Judicial Career Structures: Reputation Versus Legal Tradition, *Journal of Legal Analysis*, Volume 3, Issue 2, 1 December 2011, Pages 411–448, https://doi.org/10.1093/jla/lar004 Pentru argumentul că foarte multe sisteme sunt hibride, iar clasificarea între sisteme care pun accentul pe carieră și – respectiv- sisteme care pun accentul pe prestigiul individual al celui numit, este simplificatoare.

7 Comisia pentru Numiri în Funcții Judiciare (JAC) triază candidaturi și înaintează recomandări Lordului Cancelar https://jac.judiciary.gov.uk/organisation (Anglia și Țara Galilor, comisii similare există pentru Irlanda de Nord și Scoția).

*„procesul" fiind „judecat" în Senat*). Revocările judecătorilor sunt extrem de rare în practică, dar o revocare este o decizie politică a legislativului, care stabilește prin vot dacă un anumit magistrat a comis sau nu o faptă reprobabilă sau dacă are o conduită reprobabilă. O eventuală revocare prin votul Senatului este definitivă, deoarece, conform Curții Supreme, decizia este o „chestiune politică" (*political question doctrine*) ce nu poate fi atacată în contencios administrativ sau constituțional.[8]

iii. **magistratul de carieră (*modelul predominant în Europa continentală*).** În logica acestui model, judecătorul de carieră intră în magistratură la o vârstă relativ fragedă, după terminarea studiilor, prin examen. După un stagiu în genere scurt de practică sau/și cursuri într-un institut de tipul INM-ului românesc dă un examen de definitivare, apoi poate avansa pe treptele ierarhiei instanțelor, mai rapid sau mai încet, de la judecătorie până (ideal, când ambiția și circumstanțele îl ajută) la curtea supremă a statului în cauză. Uneori există cerința unei vârste minime sau experiențe anterioare în profesii juridice pentru a intra în magistratură (e.x., Cehia, vârsta minimă de 30 de ani).

**Nici în cazul sistemelor continentale (magistratul de carieră) nu există însă un rețetar sau șablon instituțional de organizare a magistraturii.** Există în principiu mai multe forme posibile de organizare:[9]

1. **Modelul administrativ**. În unele sisteme (e.x., statele nordice, Norvegia, Suedia, Danemarca), un organism autonom cu rol preponderent administrativ/managerial gestionează sau asistă activitatea instanțelor;
2. **Modelul politic (mai precis, axat pe rolul ministrului justiției; e.x., Germania, Austria, Cehia).** În Germania, judecătorii statali și federali sunt în general numiți de comisii mixte, *Richterwahlausschuss.* În aceste comisii, magistrații sunt minoritari. De exemplu, în Landul Hamburg comisia de numire e compusă din trei senatori ai landului, șase cetățeni, trei judecători și doi procurori aleși de Senat. În Cehia, autoritatea Ministrului de Justiție este temperată de prerogativele președintelui instanței și prerogativele șefului de stat în ceea ce privește numiri la Curtea Supremă și Tribunalul Administrativ Suprem;
3. **Modelul consiliului judiciar**. Un al treilea model este cel al consiliilor judiciare, pornind de la tiparul numit uneori „mediteraneean" (a apărut inițial în Italia, Franța, Spania după Franco, Portugalia după Salazar). În acest sistem, profesia se autogestionează. Consiliile sunt compuse preponderent din magistrați aleși. În cazul italian, de exemplu, *Consiglio Superiore della Magistratura* este format din trei membri de drept și 24 numiți sau aleși, dintre care o treime sunt externi (juriști numiți în consilii prin decizie politică, i.e., ce

8 *Nixon v. United States*, 506 *US* 224 (1993).

9 Kosař, Guarnieri și Pederzoli, Kosař și Bobek. Cu privire la consilii judiciare/ale magistraturii, Garoupa și Ginsburg, Tom Ginsburg & Nuno Garoupa, „The Comparative Law and Economics of Judicial Councils," 2 *Berkeley Journal of International Law* 53 (2009). Kosař și Bobek adaugă acestei clasificări 4. modelul hibrid (e.x., Ungaria) și 5. modelul socialist (în măsura în care atavisme ale organizării judecătorești socialiste persistă în unele sisteme „post-comuniste"). În sensul „ideal-tipic" (Weber) nu se poate vorbi decât despre trei modele, celelalte două fiind combinații cu accentul pus mai apăsat pe unul dintre modelele în cauză sau influențe ale unui sistem preexistent, azi dispărut.

am numi în context local „reprezentanți ai societății civile") și două treimi sunt interni, *id est*, procurori și judecători aleși de colegii lor. În cazul spaniol, raportul magistrați/membri „externi" în *Consejo General del Poder Judicial* este de 12 la 8; cei 12 judecători sau magistrați sunt selectați de Congres și Senat de pe lista de 36 de propuneri ale asociațiilor profesionale. În Spania, Președintele CGPJ este și Președintele Curții Supreme. Așadar, nu toate consiliile judiciare au aceleași atribuții și aceeași componență, întâlnind varietate mare de forme (mandate mai lungi sau reduse, pondere diferită a membrilor aleși sau numiți, „membri interni" numiți cu implicarea asociațiilor profesionale sau aleși într-o formă sau alta, consilii judiciare care includ sau nu procurorii,[10] atribuții mai mult sau mai puțin extinse, constituționalizate mai mult sau mai puțin extensiv).

## III. Constituționalismul „IKEA" și endogamia profesională: cazul Consiliului Superior al Magistraturii

Modelul consiliului magistraturii a fost selectat ca parte a *acquisului* politic, pentru statele din Europa Centrală și de Est, de către Comisia Europeană. Mai exact, o formă simplificată, oarecum de tip „constituționalism IKEA"[11] a fost impusă acestor țări drept ortodoxie constituțională. Doar Cehia a rezistat, probabil și datorită lipsei unei presiuni susținute în acest sens din partea Comisiei[12]. „Euro-Consiliul"[13] este așadar o „bună practică" pornind de la tiparul mediteraneean (inițial italian și francez). Tiparul instituțional al consiliului format din judecători aleși de colegii lor, așadar modelul corporativ, fusese deja promovat de asociații profesionale transnaționale (în principal Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés) și organizații internaționale (Consiliul Europei), a fost apoi preluat de Comisia UE drept bună practică pre-aderare în cazul statelor din Est. Euro-Consiliul presupune înființarea (și –preferabil- garantarea la nivel constituțional) a unui organ format preponderent sau cel puțin în proporție de 50% din magistrați aleși și înzestrarea acestuia cu atribuții largi în ceea ce privește numirea, avansarea, formarea, revocarea *judecătorilor*. Mai toate statele din valul de aderare 2004 și cele două state care au aderat în 2007, au adoptat acest model, de Euro-Consiliu. Între timp, „arhetipul" s-a schimbat, doar modelul italian corespunde cu acest tipar. Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) francez, format preponderent din magistrați, fusese criticat adesea, ca expresie a unui corporatism excesiv sau chiar ca „endogamie profesională".[14] A fost reformat recent, astfel încât, în componența actuală, magistrații de carieră sunt acum în minoritate. Cei mai mulți membri formează categoria „personalităților exterioare" (reprezentant al barourilor, reprezentant al Consiliului de Stat (n.n., instanța administrativă supremă), șase membri numiți de președinții Camerelor și Președintele Republicii.

România a avut un Consiliu al Magistraturii încă din 1909; actualul Consiliu se revendică

10 În unele state procurorul este asimilat judecătorului (Italia, Franța). În alte state, procurorul este parte a executivului. În Germania, spre exemplu, procurorii sunt formal parte (relativ autonomă) a Ministerului Justiției. Procurorul General federal (*Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof*) este numit prin decizie politică.
11 Frankenberg G. (2010) Constitutional Transfer: The Ikea Theory Revisited. *ICON* 8(3):563–579.

12 Vezi, critic, David Kosař, Michal Bobek, "Global Solutions, Local Problems: A Critical Study in Judicial Council in Central and Eastern Europe", *German Law Journal*, Vol. 15 (no. 7) (2007), pp. 1257-1292.
13 Expresia îi aparține lui Kosař.
14 'Le CSM et la démocratie', *Le Monde*, 9 Novembre 1998, p. 12.

de la această tradiție (www.csm1909.ro). În 1990, când în dezbaterile constituantei se discuta reîntoarcerea la trecutul democratic, un punct de divergență privea statutul procurorului. Două perspective opuse s-au confruntat atunci. Într-o opinie, cea susținută de Nicolae Cochinescu, procuratura trebuia să rămână autonomă în cadrul puterii judecătorești.[15] Opinia contrară, susținută de Teofil Pop, insista asupra faptului că procurorul-magistrat, în contextul postcomunist, era o prelungire a statului autoritar.[16] În cele din urmă, s-a ajuns la o situație incertă, care punea procurorii și sub autoritatea ministrului justiției dar îi păstra ca magistrați și sub umbrela CSM. Totuși, modelul de CSM adoptat în 1991 era în principal gândit drept o continuare ambiguă a tradiției, centrat fiind pe autonomia judecătorilor: membrii săi, magistrați aleși pentru mandate de 4 ani în ședința comună a Camerei și Senatului, urmau să propună președintelui numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor și să funcționeze ca un consiliu de disciplină pentru judecători (Art. 132-133, Constituția României, 1991). În anul 2003, momentul revizuirii în pregătirea aderării, instituția s-a schimbat radical. CSM-ul actual este însă neobișnuit chiar și prin raportare la standardul instituțional propus de Comisie. *Nu doar jumătate, ci 74 % dintre membri sunt magistrați aleși de colegii lor (9 judecători, 5 procurori, 14 din 19).* Cei doi reprezentanți ai societății civile nu participă decât la lucrările de plen, cei trei membri de drept nu au drept de vot în cele două secții, așadar acolo unde se iau deciziile cruciale pentru cariera magistraților. Mandatul a fost prelungit la 6 ani, în timp ce mandatul președintelui CSM a fost fixat la doar un an, fără posibilitatea reînnoirii. Aceasta structură, care consfințește un grad de autonomie nemaiîntâlnit în planul practicilor altor democrații constituționale, poate genera corporatism excesiv, opacitate instituțională și lipsă de responsabilitate.

Constituția ca atare nu prevede proporții de reprezentare în raport cu tipul de instanță. Prin legile justiției (Legea 317 în speță) s-a pus accent pe „democrație instituțională" și pe „tinerețe profesională", nu pe experiență profesională sau ierarhie (3 procurori din 5, 4 judecători din 9 în CSM, reprezintă judecătorii și tribunale, respectiv parchete de pe lângă acestea); președintele CSM este ales pentru 1 an. Alte sisteme favorizează ierarhia și experiența (vezi cazul francez). Ambele opțiuni au plusurile și minusurile lor.

Peste această structură s-au suprapus o serie de decizii ale Curții Constituționale a României (CCR), din 2011, 2013, 2014, care fixează, prin referire la limitele revizuirii (Art. 152), configurația instituțională din anul 2003. Prima decizie, un aviz asupra proiectului de revizuire inițiat de Președintele Băsescu, privea propunerea de a micșora numărul judecătorilor și de a mări numărul membrilor reprezentanți ai societății civile, dându-li-se acestora din urmă drept de vot în secții. Curtea a statuat că o atare modificare nu se putea face prin

15 „Este compatibilă ori nu cu statul de drept conceperea procuraturii ca organ cu autonomie funcțională în cadrul puterii judecătorești? Răspunsul pe care încerc să-l dau ar fi că nu există o incompatibilitate. Dimpotrivă, servește democrația." Sursa: Iorgovan (1998) *Odiseea elaborării Constituției-fapte și documente, oameni și caractere; cronică și explicații, dezvăluiri și meditații*. Editura Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureș, pag. 43.

16 „Mi se pare că trebuie aduse argumente... prin care să se demonstreze că este cazul ca procuratura să revină la situația de dinainte de război...procuratura, așa cum a fost concepută din 1952 este de inspirație comunistă, sovietică și dacă astăzi procuratura este discreditată în lumea largă, la noi este discreditată pentru că se face o paralelă între comunism și o procuratură independentă, de supraveghere a felului cum sunt respectate drepturile la noi în țară. Prin concepție, procuratura este organ de represiune, așa cum era conceput, așa cum este astăzi nu ar putea subzista pentru că această instituție s-a identificat cu comunismul, fiind de inspirație comunistă." Sursa: Idem.

revizuire, deoarece independența justiției ar fi încălcată dacă membrii numiți politic ar precumpăni asupra magistraților aleși în luarea deciziilor privind cariera magistraților. Acest argument este sustenabil, deși în alte sisteme există numeroase exemple contrare (vezi cazul Franței). Curtea s-a referit la un standard obiectiv european, cu trimiteri selective la un număr redus de state. În 2014, pronunțându-se asupra unei propuneri mai modeste, de a păstra așa cum este numărul magistraților aleși ridicând însă ponderea reprezentanților societății civile (anume, crescându-le numărul de la 2 la 4), Curtea a decis că orice mărire a numărului membrilor numiți politic, fără o creștere corelativă a numărului magistraților aleși încalcă „independența justiției" limitele revizuirii și deci nu poate fi făcută nici prin amendament. Dacă decizia din 2011 încerca o argumentare, cea din 2014 trimitea doar la decizia din 2011 și invoca axiomatic principiul independenței. Mai mult, o prevedere a Legii CSM, 317/2004, care dădea procurorilor și judecătorilor posibilitatea de a revoca membrul corespunzător gradului de instanță respectiv, prin vot în adunările generale, a fost declarată neconstituțională în 2013, cu argumente ținând de natura mandatului reprezentativ al membrilor CSM, dar și de principiile procesului echitabil. Motivarea este atât de restrictivă încât cu greu se poate imagina o formă alternativă de revocare, care să asigure răspunderea membrilor Consiliului față de colegii de breaslă care i-au ales, respectând în același timp criteriile enunțate de Curtea Constituțională. O decizie din perioada de austeritate a protejat pensiile speciale ale magistraților, tot în numele independenței justiției. Curtea Constituțională a stabilit și unele limitări, spre exemplu cu privire la avizul consultativ al CSM pe proiecte legislative, care, a subliniat CCR în mai multe rânduri, trebuie cerut doar în ceea ce privește modificări aduse celor trei legi ale justiției, după cum prevede Legea 317/2004.

Fără posibilitatea revocării, fără posibilitatea reformării, răspunderea (exceptând cazul extrem, patologic, răspunderea penală) provine în principal din posibilitatea tragerii la răspundere disciplinară. Inspecția Judiciară ar trebui în teorie să investigheze energic încălcări ale conduitei magistraților (mai degrabă decât atingeri aduse conceptului de independență prin presă sau declarații politice). IJ este funcțional un apendice al CSM. Acest lucru poate fi problematic, deoarece sistemul judiciar – o structură complet autonomă, care cuprinde în ea alte structuri autonome – poate cu ușurință deveni imun față de orice posibilitate de responsabilizare obiectivă, corectă, neselectivă. **Este benefică întărirea Inspecției fie la Ministerul Justiției (soluție întâlnită în alte sisteme), fie (preferabil în context românesc) prin sporirea autonomiei sale funcționale. Modificările preconizate nu sunt de natură a întări semnificativ Inspecția Judiciară.**

Pentru a rezuma, noțiunea de independență a justiției, astfel cum este folosită nu doar în discursul politic, ci și în cel instituțional, uneori chiar în doctrina constituțională, nu corespunde sensului propriu al acestui principiu și este de natură a genera poziții extreme, puternic ideologizate.[17] Această tendință este încurajată de practica

17 **Înțelesul caracteristic românesc al ideii de independență ca autonomie completă a sistemului judiciar este determinat de imperativul combaterii corupției prin mijlocare represive și premisa că doar acest tip de sistem judiciar poate garanta atingerea dezideratului unei țări fără corupție.** Dreptul constituțional nu poate oferi un răspuns la această dilemă, deoarece ea presupune o profesiune de credință. Se poate observa că mai este necesară o profesiune de credință, anume a unui sistem judiciar ireproșabil sau care se poate responsabiliza singur, exclusiv din interiorul său, pentru a combate corupția din exterior. În genere, sistemele „închise" dezvoltă patologii. Gândirea constituțională presupune echilibre și nuanțe.

insuficient de nuanțată a Comisiei, ale cărei rapoarte MCV propun protejarea unei forme de independență mult prea extensive, în dauna ideii de responsabilitate a magistraturii.[18]

## IV. Concluzii

Schimbări legislative și eventual constituționale pot fi în principiu și ipotetic benefice, dacă pornesc de la o viziune coerentă (ceea ce nu este cazul modificărilor preconizate). Puține viziuni sunt însă inacceptabile *de plano*, *dacă se pornește de la o justificare coerentă a necesității unui anumit model, la un anumit moment, într-un anumit context*.

În ceea ce privește cariera magistraților, de exemplu, atât filozofia tinereții care aduce un suflu nou sistemului (reflectată în reguli de tipul celei care prevede că în CSM 3 procurori din 5 provin de la parchetele de pe lângă judecătorii și tribunale sau în sistemul de pregătire actual, care generează judecători de primă instanță la 25-26 de ani), cât și cea a experienței profesionale (vârstă de intrare în profesie, accent pe președinți de instanță sau pe judecători/procurori de la instanțe superioare, în componența CSM, etc.) sunt viziuni legitime. Din perspectivă comparativă, sistemele stabile, vestice, de referință, pun totuși accentul pe profesionalism, ceva mai multă ierarhie și experiență.

În ceea ce privește funcționarea CSM, tot cu titlu de exemplu, se poate imagina în abstract o formulă de responsabilizare a CSM (și implicit a sistemului judiciar) prin regândirea instituției ca atare, desigur nu în direcția subordonării politice ci în cea a construirii unui organism mai responsiv, mai incluziv, reducând așadar „endogamia profesională". De exemplu, ar putea fi mărit numărul de reprezentanți ai societății civile, numiți de autorități diferite; nu există niciun argument rațional, *a priori*, în dreptul comparat sau în bune practici internaționale pentru care membrii numiți politic nu ar trebui să participe la luarea deciziilor în secții. În experiența românească există teama că aceștia ar putea reprezenta interese de partid, fiind numiți politic, dar această temere supraestimează lipsa de partizanat politic sau *parti-pris* ideologic a magistraților. Ar putea fi incluși în componența instituției reprezentanți ai altor categorii profesionale care contribuie la înfăptuirea actului de justiție (un reprezentant al avocaților, desemnat de Uniunea Națională a Barourilor din România; vezi cazul CSM-ului francez). *Nu există vreun standard internațional sau practici analoage în dreptul comparat care să împiedice astfel de schimbări.* Aceste modificări sunt însă în contextul local imposibil de realizat, având în vedere (practic) dificultatea modificării Constituției și (normativ) jurisprudența constituțională actuală privind limitele revizuirii. Și modelul actual, de factură corporatistă, poate fi în principiu îmbunătățit prin introducerea unor forme de responsabilizare în interiorul sistemului. În acest sens, reinstituirea posibilității revocării prin vot, de către magistrați, a colegilor lor din CSM este benefică în logica actuală a funcționării sistemului. În aceeași logică, o întărire a autonomiei funcționale a IJ este salutară.

18 Spre exemplu, în varii rapoarte: propuneri de a se limita libertatea de exprimare (orice critică pare a fi o încălcare a independenței justiției); se propune un fond special la nivelul CSM, prin care magistrații lezați să își poată proteja demnitatea, solicitând asistență juridică în civil; se propune consultarea CSM în cadrul unei încercări de reformă constituțională; se recomandă adoptarea unor coduri de conduită parlamentară, etc. Prevederea diametral opusă în legea de modificare a Legii 303, prin care judecătorii și procurorii să fie obligați a se abține de la „afirmații defăimătoare la adresa celorlalte puteri ale statului" este în acest sens la fel de pernicioasă. Sursa: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2017/cd418_17.pdf

Dreptul constituțional sau constituționalismul nu oferă soluții în sens instrumental (rețete miraculoase și șabloane instituționale). **Această scurtă analiză propune doar adoptarea unui cadru de abordare, pentru a contracara tendința de sloganizare accentuată a unor concepte (stat de drept, independența justiției, suveranitatea parlamentului, democrație, etc.) și folosirea lor tot mai nediferențiată în discursul politic și constituțional al ultimilor ani. Aceste tendințe (primitivizarea, politizarea și ideologizarea discursului) sunt nocive pentru o democrație constituțională.**

## AUTORI:

Lucian Albu (prognoza economică)
Valentina Dimulescu (fonduri europene)
Aurelian Dochia (prognoza economică)
Mădălina Doroftei (prognoza economică)
Bogdan Iancu (justiție)
Valentin Ionescu (prognoza economică)
Andrei Macsut (Legea 544/2001)
Alina Mungiu-Pippidi (indicatori, editor)
Corina Murafa (companii de stat)
Andreea Paul (prognoza economică)
Cătălin Păuna (prognoză)
Cristian Pârvan (prognoza economică)
Clara Volintiru (administrație publică)

**www.sar.org.ro**
**www.romaniacurata.ro**

## ECHIPA EDITORIALĂ:

Alina Mungiu-Pippidi

Iulia Buttu

Simona Ernu

Doina Lazăr

Societatea Academică din România (SAR)

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, Bucureşti

Tel/Fax: 021 211 14 77

Email: office@sar.org.ro

http://www.sar.org.ro