

Dincolo de percepții

A devenit guvernarea României mai integră după 2004?

România și Bulgaria au probleme în aderarea la spațiul Schengen, cea mai importantă în ochii publicului fiind corupția. Deși ambele țări s-au obligat să întărească statul de drept atunci când au semnat tratatul de aderare în 2005, totuși, atât observatorii, cât și indicatorii de guvernare bazați pe percepție, precum indicele de percepție a corupției IPC sau indicatorii de guvernare ai Băncii Mondiale indică puține îmbunătățiri. Această lucrare explorează politici reale cu indicatori bazați pe fapte concrete pentru a identifica progresul din domeniu – sau lipsa acestuia – începând cu anul 2004 și până în prezent.

Țările foste comuniste au pornit la drum pentru a adera la UE cu scoruri ale Transparency International sub cel mai de jos nivel al Europei de Vest iar cultura lor a fost adesea descrisă ca fiind în totalitate coruptă.² Studiile privind mita nu pot să surprindă în întregime natura sistemică a corupției est-europene, care este definită cel mai bine ca o guvernare prin norme particulariste³, adică prin folosirea discreționară a autorității în beneficiul unor grupuri

speciale sau al unor indivizi. O bună aproximare poate fi găsită în indicatorul „favoritism guvernamental” din studiul guvernării realizat de Forumul Economic Mondial. În ediția din 2009 nu se observă deosebiri mari pentru regiunea ex-comunistă, sugerând că diferențele țin mai degrabă de mărime decât de natură. Republica Cehă se află pe poziția 110 la capitolul favoritism guvernamental, Ungaria pe locul 112 iar România pe 113, mai rău decât Republica Kârgâză sau decât Kazahstan. Cu alte cuvinte, nici tranziția și nici aderarea la UE nu au reușit să restrângă capacitatea *guvernului de a distribui beneficiile într-un mod particularist*. Partidele politice, chiar și din cele mai avansate țări din regiune, par a realiza capacitatea și mobilizarea partidului în principal prin clientelism și exploatarea statului⁴. Avantajele pot fi structurate în patru categorii de bază:

- a. locuri de muncă în sectorul public – sectorul public este extrem de politizat și fiecare partid aflat la guvernare ocupă cu proprii oameni

² William I. Miller, Ase B. Grødeland și Tatyana y. Koshechkina, „A Culture of Corruption? Coping with Government in Postcommunist Europe” (Central European University Press 2001).

³ Pentru o descriere completă a particularismului vezi Guillermo O'Donnell (1996), „Illusions about Consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7, no.2, pp. 34-51.

⁴ Connor O'Dwyer (2006), „Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development”, Baltimore, Johns Hopkins University Press; Anna Grzymała-Busse (2007), „Rebuilding Leviathan : party competition and state exploitation in post-communist Europe”, Cambridge, New York, Cambridge University Press.

nu doar posturile politice, ci și pe cele de funcționari publici;

b. cheltuieli publice, precum achiziții publice, dar și planuri de salvare preferențiale, subvenții, transferuri guvernamentale către filialele regionale și locale și împrumuturi de la băncile de stat;

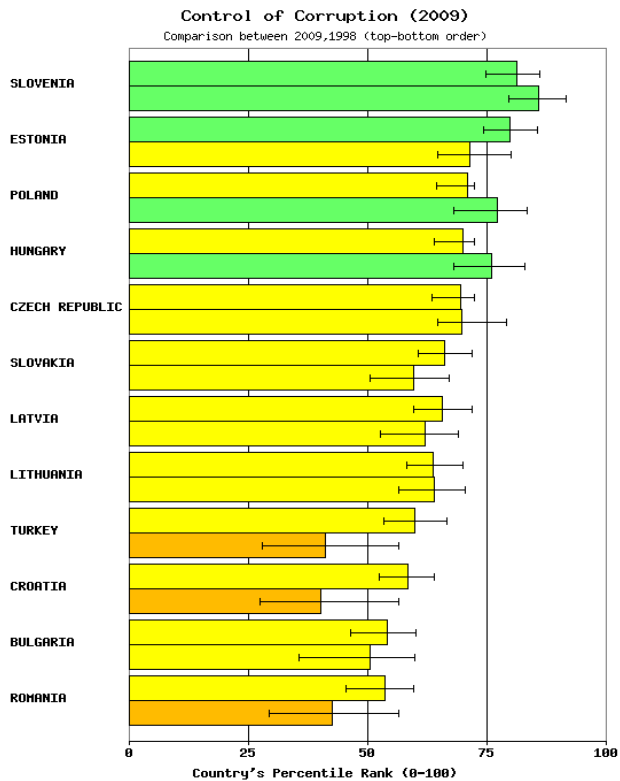
c. concesi și privatizări preferențiale din proprietatea statului; și

d. avantaje de piață sub forma reglementărilor preferențiale.

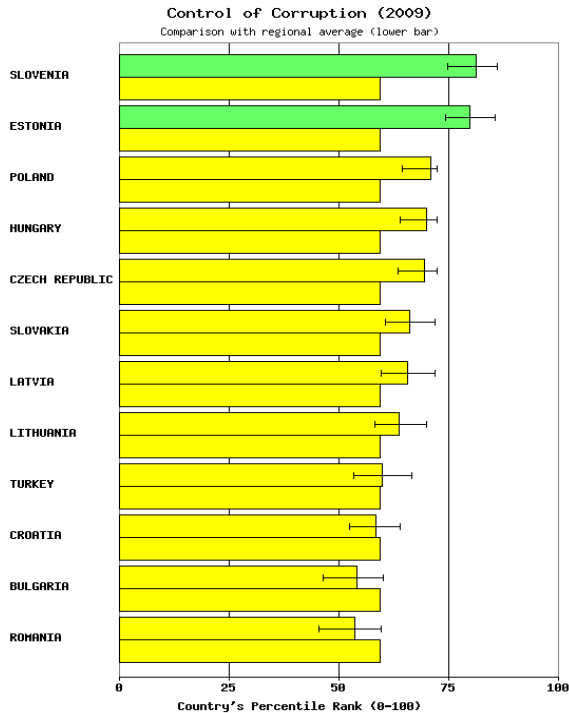
Din păcate dispunem de foarte puține informații sistematice cu privire la categoriile de mai sus, excepție făcând rapoartele de presă și câteva studii ocazionale limitate ca sector și timp, realizate de think-tank-uri. Singurul indicator care permite o comparație între 2004 și 2010 este Controlul Corupției (CC) al Băncii Mondiale care agregă scorurile de percepție din diferite surse experte (surse subiective), așadar un indicator comparabil cu Indicele de Percepție a Corupției calculat de Transparency International. Care face același lucru. Spre deosebire de IPC, totuși, CC este bazat pe o metodologie având două avantaje. Permite comparații de la un an la altul (lucru ce nu poate fi făcut cu IPC) și permite calcularea unei erori standard, reprezentând de fapt o măsură a distanței dintre diferite surse agregate privind o țară (surse care ar putea fi în dezacord cu privire la progres de la un an la altul).

Conform acestui indicator (Fig. 1) România a evoluat de la sub 50% la peste această valoare (de la portocaliu la galben), însă schimbarea se încadrează în intervalul de încredere (la 10%). Cu alte cuvinte, nu reprezintă un progres semnificativ decât dacă mărim intervalul de încredere și acceptăm dezacorduri mai mari între surse (Georgia este singura țară din regiune care a evoluat semnificativ în perioada 1998-2009). Bulgaria a progresat și mai puțin, dar a pornit dintr-o poziție mai bună. Cele două

Fig 1-2. Scorurile statelor SEE, comparate cu media regională; indicatorul agregat World Bank pe Controlul Corupției



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

țări sunt în acest moment aliniate la coada noilor intrați în UE, scorul lor în valoare absolută fiind ușor sub cel al Turciei și Croației, două state candidate, (Fig. 2). Totuși, diferențele pentru acest indicator sunt mici în rândul noilor state membre, cu excepțiile notabile ale Estoniei și Sloveniei, care sunt într-o situație semnificativ mai bună decât restul.

Aceste rezultate sunt neconcludente, arătând că experții nu pot conveni asupra progreselor României. Scoruri dezintegrate, cum ar fi Națiuni în Tranzitie al Freedom House, arată progres în 2005 și 2006, iar apoi regres și stagnare. Găsirea unor indicatori obiectivi este dificilă nu doar din cauza naturii evazive și discrete a fenomenului. În plus față de aceste obstacole mediul social, economic și instituțional s-a modificat substanțial o dată cu aderarea României la UE. Așadar, natura și canalele acestui comerț ilegal de favoruri s-au schimbat și ele, ceea ce face dificilă compararea nivelului de corupție la momente diferite de timp.

Pentru a face față acestei provocări e nevoie să înțelegem că fenomenul corupției este un echilibru între resurse și constrângeri. Au fost făcute multe investiții pentru a înăspri constrângerile juridice, dar acestea oferă doar o parte a tabloului. O formulă anticorupție echilibrată trebuie să vizeze atât resursele cât și costurile corupției.

Corupția = Resurse (Putere discreționară + Resurse materiale) – Constrângeri (Legale+Normative)

În formula de mai sus prin resurse înțelegem putere discreționară (cauzată nu doar de monopolul puterii, ci și de accesul privilegiat la influență și decizie sub aranjamente de putere diferite de monopol, ca de exemplu carteluri de partide) și resurse materiale (buget public, ajutor extern – fonduri UE, resurse

naturale, active ale statului, locuri de muncă din sectorul public). Când vorbim de constrângeri le luăm în considerare pe cele legale (un sistem juridic autonom și eficace capabil să pună în aplicare legea), dar și pe cele normative (norme existente în societate care aprobă universalismul etic și sancționează efectiv deviația de la aceste norme prin opinie publică, media, societate civilă, alegători). Vom discuta sistematic diferențele dintre 2004 și 2009, selectând un indicator ilustrativ pentru fiecare categorie.

1. RESURSE PENTRU CORUPȚIE

Prima categorie, **putere discreționară**, nu prezintă multe schimbări. În 2004 România era guvernată de Social Democrați, care tocmai își dublaseră numărul de primari recrutând din opoziție prin manipularea transferurilor de bani către nivelul local. În 2009 partidul de guvernământ a reușit să formeze o majoritate convingând un număr semnificativ de parlamentari aleși pe listele opoziției să treacă de

partea guvernului. Același număr limitat de partide (3) domină scena politică, alături de aceiași radicali mai mici (1), minorități (1) și partidul „free rider” (Conservator, care intră întotdeauna în Parlament pe seama stângii sau dreptei pentru că nu poate depăși pragul electoral de unul singur).

Reforma electorală din 2008 nu a schimbat nimic relevant la nivel național: mai degrabă, datorită trecerii de la liste la uninominal, practica de a oferi *pork* în loc de sprijin parlamentar s-a răspândit semnificativ, iar afacerile-chilipir cu statul au continuat și în timpuri de austeritate severă. În timp ce sistemul este competitiv, competiția e totuși extrem de limitată de pragul electoral foarte ridicat, cel mai înalt din Europa: sunt necesare 200.000 de semnături pentru a putea înregistra un partid nou și 100.000 de semnături pentru un candidat

Puterea discreționară s-a descentralizat, cu efecte încă incerte

independent. Așadar, în ciuda exasperării publicului în fața unui asemenea comportament, partidele actuale au reușit să formeze un cartel chiar de succes. Alegerea directă a președinților de Consilii Județene începând cu 2008 a întărit în mod vizibil rolul lor, atât în interiorul partidelor cât și în procesele formale și informale de alocare a resurselor. Spre bine sau spre rău, rezultatul a constat în faptul că atât partea integră cât și cea coruptă a administrației din România au fost descentralizate substanțial, alături de mecanismul politic de luare a deciziilor din interiorul fiecărui partid politic important.

Puterea discreționară nu s-a modificat și datorită întâzierii punerii în aplicare a mecanismelor legale de tragerea la răspundere în perioada studiată.

Deși autoritățile române sunt obligate prin Legea 544/2001 să alcătuiască un raport de activitate anual, guvernul nu aplică această dispoziție legală. Secretariatul General al Guvernului (SGG), care se presupune a fi organismul principal de implementare a politicilor guvernului, a fost incapabil să ne ofere orice fel de statistică privitoare la numărul de asemenea rapoarte realizate pentru anul 2010.

O evaluare independentă realizată de Alianța pentru o Românie Curată (www.romaniacurata.ro) a relevat că nici măcar jumătate din aceste rapoarte obligatorii prin lege nu sunt elaborate și că ele nu sunt niciodată verificate sau utilizate de autoritățile superioare ca instrument de control. La mijlocul lunii februarie, din 15 ministere, doar patru reușiseră să îndeplinească cerințele legale și să aibă publicate online rapoartele lor pentru 2010. Acest lucru lasă o mare libertate la dispoziția tuturor autorităților deoarece nu există un alt raport obligatoriu privind atingerea obiectivelor.

Curtea de Conturi a României controlează doar contabilitatea și nu are atribuții de urmărire penală. În ciuda existenței în destul de multe legi a dispozițiilor pentru sancțiuni administrative aplicate funcționarilor publici sau sancțiuni aplicate conducerii politice, nu au fost înregistrate asemenea sancțiuni niciodată. Ionel Blănculescu, fost inspector în guvernul Năstase (2000-2004) a afirmat recent că ofițerii vamali acuzați de corupție în februarie 2011 fuseseră concediați în trecut pentru lipsă de integritate, dar au fost apoi reangajați după ce au câștigat în instanță procesele, ca urmare a legii funcționarilor publici ultraprotectoare (188/1999).

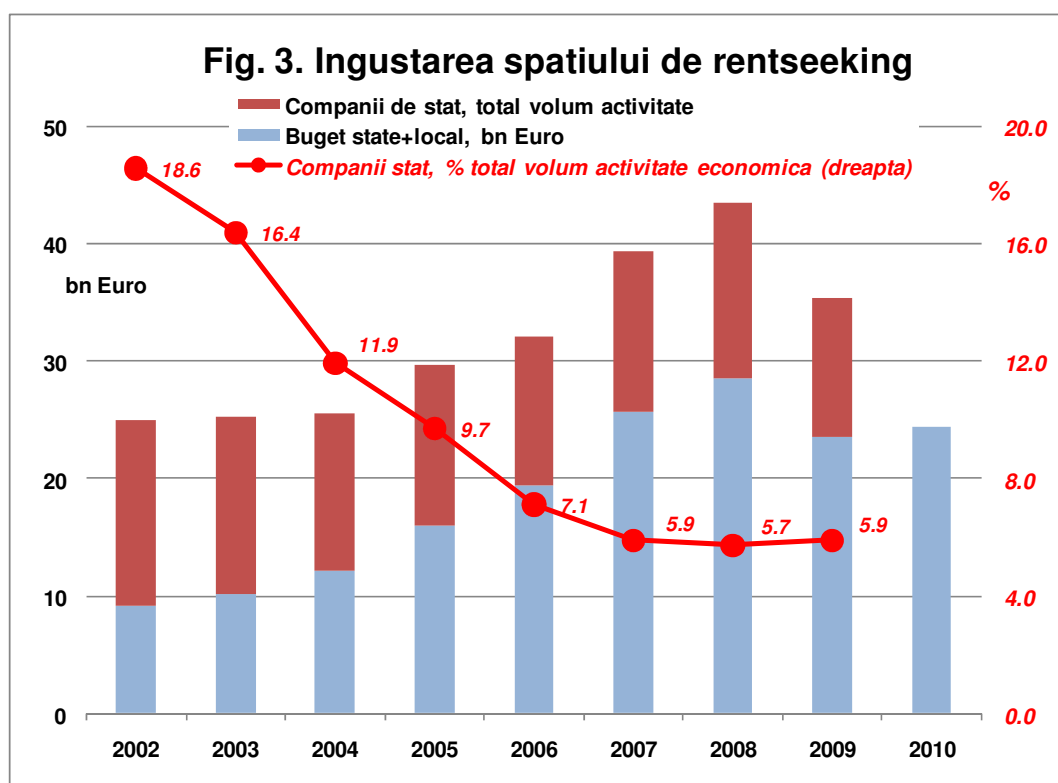
România are și o lege a responsabilității ministeriale, însă nici unui ministru nu i s-a dat o sentință

pe baza ei, deși au existat destul de multe acuzații. Într-un caz celebru Înalta Curte l-a achitat pe șeful *Romsilva* (care era și parlamentar), deși se dovedise că acesta a

cauzat daune de milioane prin achiziții realizate la prețuri umflate (a cumpărat ace de cravată Versace pentru toți pădurarii din România la o valoare cu 20.000 sau mai mult decât prețul de magazin).

Responsabilizarea administrativă nu funcționează nici ea. Guvernul a emis în vara lui 2010 o ordonanță de urgență care impunea contribuții sociale pentru contractele de drepturi de autor: actul era plin de erori și contrazicea în mod deschis propriile norme de aplicare. Totuși, nimeni nu a fost sancționat pentru aprobarea unei asemenea legi, în ciuda faptului că mii de persoane au trebuit să stea la coadă la administrația financiară din cauza ordonanței respective (doar ministrul a fost remaniat). Legea funcționarilor publici conține mecanisme detaliate privind responsabilitatea acestora, însă într-un sistem în care demiterile sunt făcute, de obicei, pe motive politice și arbitrare asemenea mecanisme

Aderarea la UE a schimbat unele metode de extragere a rentei, iar criza a redus volumul de resurse disponibile



sunt ineficiente și controversate. Atâta timp cât nimeni nu este tras la răspundere pentru nimic și este sancționată doar apartenența politică – sau lipsa ei –, guvernarea este sortită a fi una slabă.

A doua categorie, **resursele materiale**, sau, cu alte cuvinte, rentele obținute de indivizi privați și de companii, au cunoscut schimbări importante datorită aderării României la UE. Procesele de privatizare și retrocedările post-comuniste s-au încheiat, mai mult sau mai puțin (rămânând câteva companii de stat notabile în sectorul energiei).

Rețelele de căpușare și clientelism create la începutul perioadei de tranziție pentru a extrage beneficii au trebuit să se reorienteze și să găsească noi oportunități. În plus, implementarea graduală a *acquis*-ului comunitar și, în cele din urmă, aderarea României, au limitat tot mai mult posibilitatea de a distribui în mod deschis resurse publice după voia unora, așa cum s-a întâmplat în anii '90 sau la scurt timp după.

Politica de concurență a Uniunii Europene (antimonopol, ajutor de stat) face și mai dificilă simpla anulare a datoriilor unor anumiți operatori privați în 2010, comparativ cu 2003-04, când o serie de companii favorizate au prosperat pe seama ștergerilor de debite; numărul mai mic de companii de stat se află sub o monitorizare mai atentă; iar *cvasi-acquis*-ul privind non-politizarea administrației ridică obstacole în calea guvernelor sau partidelor care preiau mandatul în încercarea de a înlocui pur și simplu funcționari publici.

În sfârșit, debutul brutal al crizei economice globale în 2008-2009 a forțat mediul politico-economic românesc să se adapteze rapid la un volum în scădere a resurselor publice disponibile, după câțiva ani de mentalitate expansionistă; la colapsul anumitor canale economice folosite pentru tranzacții ilicite (precum piața imobiliară).

Pentru a putea discerne trendurile din acest mediu fluctuant ne-am concentrat pe cinci indicatori:

- renta potențială totală;

- profitul companiilor contractoare românești clientele ale guvernului comparat cu cel al companiilor europene care concurează pentru fonduri publice în România;
- alocațiile discreționare din Fondul de Rezervă al Guvernului;
- pierderile generate de compania de stat Hidroelectrică din cauza tranzacționării preferențiale cu anumite companii;
- gradul de politizare a sectorului public.

Primul și ultimul indicator reprezintă tentative de captare a dimensiunii „pieței corupte” în ansamblul său; ceilalți trei indicatori sunt, practic, studii de caz menite să facă lumină în modul de funcționare a mecanismului actual, care diferă foarte mult de la un sector la altul.

1.1. Primul nostru indicator este ilustrat prin resursele publice potențiale totale care pot fi alocate discreționar, urmat apoi de volumul alocațiilor efective în câteva sectoare cheie. Suma disponibilă pentru rente a continuat să scadă în industrie și în sectorul financiar, ca urmare a privatizărilor, contribuția întreprinderilor de stat la cifra de afaceri economică totală coborând de la 19% în 2002, la 12% în 2004 și la mai puțin de 6% în 2010. Cu alte cuvinte, a devenit ceva mai dificil ca înainte lua lejer bani din această sursă (Fig. 3).

Ceea ce nu a scăzut, ci dimpotrivă, a crescut în principal din cauza creșterii și sosirii fondurilor UE, este bugetul de achiziții publice, o categorie care nu e nici măcar înregistrată ca atare în buget și, prin urmare, e imposibil de identificat cu precizie de la un an la altul. Agregând categoriile care reprezintă toate achizițiile (la nivel național și regional) observăm o creștere de la 5.82% din PIB în 2008 la 7.56 în 2008 și 7.52 în 2010. În valori absolute creșterea este chiar mai dramatică, la 27,7 miliarde de lei în 2008 de la 20 în 2007; fondurile alocate direct pentru achiziții locale și regionale au crescut de asemenea,

de la 5 miliarde de euro în 2006, la 11 în 2007, 13 în 2008 și 18 în 2009. Aceasta nu înseamnă că toate alocațiile publice și tranzacțiile întreprinderilor de stat sunt discreționare, ci arată doar suma aflată la dispoziție pentru rentă/mită.

În perioada 2004-2006 cea mai mare parte a clientelei politice s-a reorientat în principal spre licitații publice (pentru lucrări, furnizarea de servicii etc.) și a învățat cum să le manipuleze, sau a încercat căi noi de a obține contracte preferențiale cu întreprinderile de stat care au mai rămas. Timp de câțiva ani înainte de criză, pe fondul unor bugete publice optimiste (rate de creștere de 15-20% pe an în termeni de euro), a fost spațiu suficient să beneficieze toată lumea iar reconversia nu a fost prea dureroasă sau chiar vizibilă. Și din moment ce executarea unui contract, odată obținut, poate fi efectuată în mod transparent, marjele de profit neobișnuit de mari au început să apară oficial în bilanțurile contabile: companiile locale care au obținut contracte preferențiale pentru efectuarea de lucrări publice sau ca intermediari în tranzacționarea de energie au înregistrat rate anuale ale profitului de 30-40% sau mai mult (Fig. 5).

1.2. Al doilea indicator îl reprezintă profitul companiilor locale contractoare, cu legături politice, comparat cu cel al companiilor europene prezente pe piață.

În intervalul studiat câteva companii românești contractoare (sau grupuri) au crescut și au ajuns să concureze pe picior de egalitate cu multinaționalele stabilite la noi, în ceea ce privește cifra de afaceri a afacerilor lor în România (vezi Graficul 4). În mod foarte vizibil, profitabilitatea ridicată a fost realizată de către contractori români în urma contractelor cu Ministerul Transporturilor (în principal prin Compania Națională de Drumuri, CNADNR). În schimb, companiile străine par să suporte în special

Fig. 4. Cifra de afaceri, firme romanesti

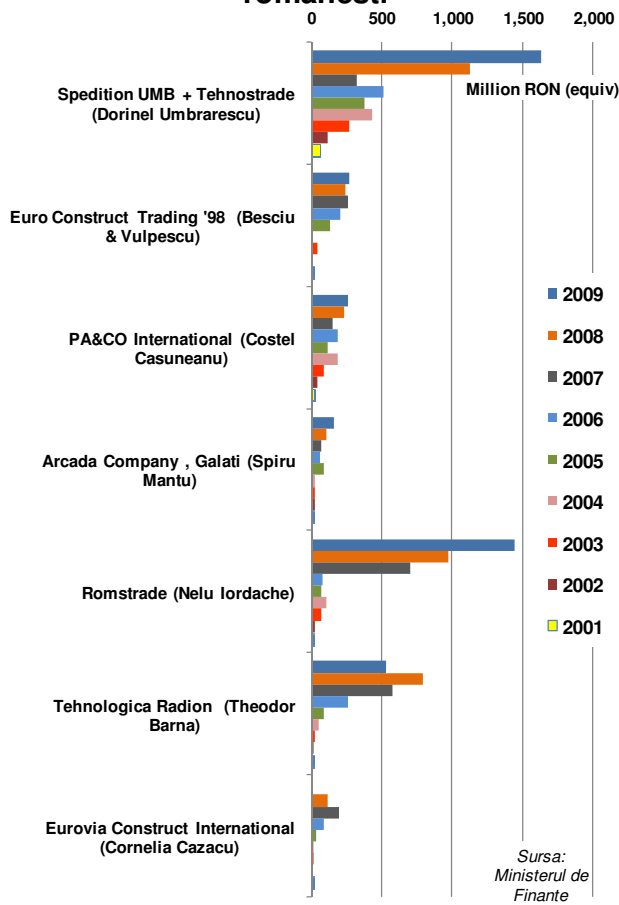


Fig. 5. Profitul brut, companii romanesti

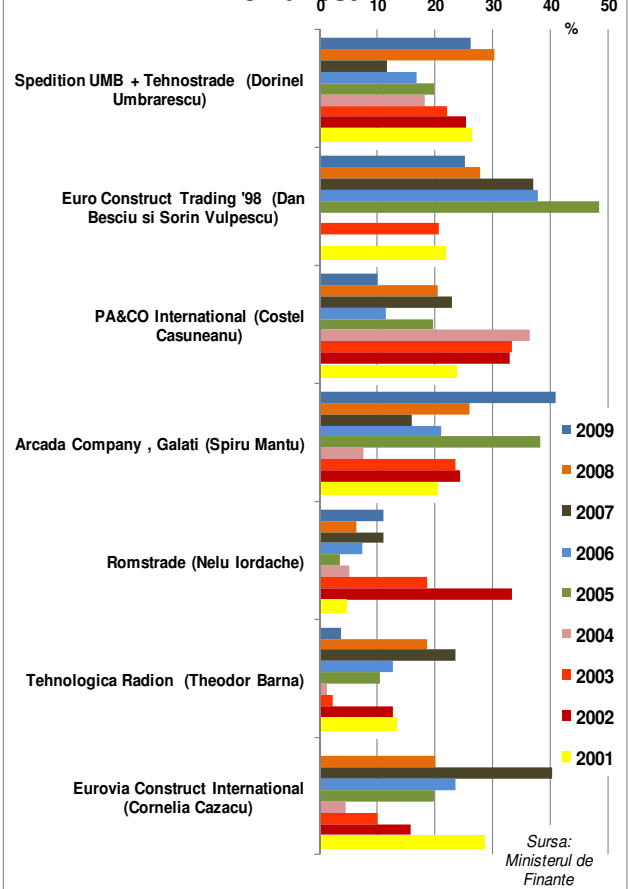


Fig. 6. Cifra de afaceri in Ro, companii multinationale

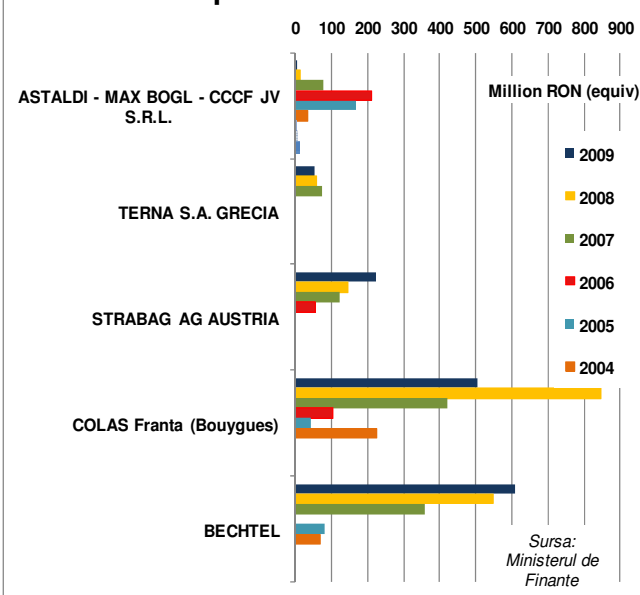
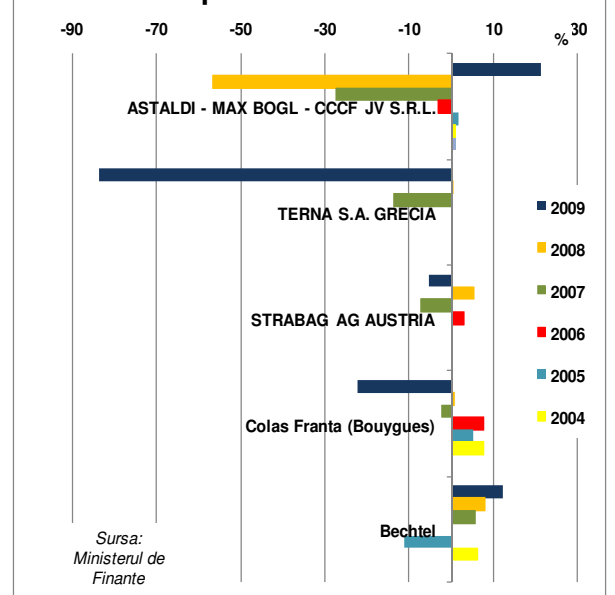


Fig. 7. Profitul brut in Ro, companii multinationale



pierderi – inclusiv firma americană Bechtel, pe un contract presupus a fi în favoarea sa.

Nu este ușor să explici asemenea trenduri curioase precum cele ilustrate în Graficele 4-5. E posibil ca firmele românești, nou intrate pe piață, fără holdinguri puternice în spate, să fi fost extrem de conservatoare în privința strategiilor investiționale și de expansiune și să fi trebuit să atingă rate înalte ale profiturilor operaționale pentru a-și putea finanța propria dezvoltare, într-o perioadă când creditul comercial era fie costisitor, fie riscant. O mai bună cunoaștere a contextului local și acces la inputuri mai ieftine, bazate pe relații personale sau de lungă durată cu furnizorii sunt deseori menționate de proprietarii firmelor ca explicații.

Mai mult, managerii români indică, de asemenea, faptul că o mare parte din profitul lor este virtual și că, deși facturile sunt emise (și, prin urmare, trebuie să le înregistreze ca venit realizat), de fapt multe rămân neplătite pentru perioade lungi de timp. Incertitudinile politice, instituționale și economice creează costuri suplimentare în ceea ce privește finanțarea oricărei operațiuni de business. Într-un mediu mai riscant ratele dobânzilor sunt mai mari, iar ratele profitului și mai mari. Acesta este compromisul obișnuit între risc și profitul așteptat în economie. Cu toate acestea, am putea spune că aceeași dilemă se aplică tuturor operatorilor economici prezenți în România, confruntându-se toți cu același nivel de risc, deci nu este clar de ce doar firmele românești ar avea nevoie de o astfel de profitabilitate ridicată pentru a funcționa normal.

Multinaționalele au avut în principal contracte mari de lucrări finanțate prin proiecte UE (ISPA); cele românești, fie de bunăvoie, fie pentru că nu erau eligibile pentru

proiectele mari, au mers pe un număr mare de contracte mai mici, o bună parte din acestea fiind finanțate direct de la bugetul național. În plus, companiile multinaționale au tendința de a obține în general contractele mari și contractelele relativ dificile de lucrări, și mai puțin contracte-cadru pentru întreținerea periodică a drumurilor (inclusiv în

sezonul de iarnă); românii au acces aproape exclusiv la contracte din urmă, care sunt finanțate integral din surse naționale și, prin urmare, sunt mai puțin greoaie din punct de vedere al documentației

și mai puțin transparente (doar dacă și numai pentru că nici un partener internațional nu are atribuțiile necesare verificării sau aprobării).

Prin urmare, mai multi factori pot crea diferențe semnificative între ratele de profitabilitate ale celor două grupuri. Deoarece contractele de întreținere tind să aducă mai multe venituri stabile pe o perioadă mai lungă de timp, pe perioada derulării, mai ales în proiectele UE, acestea tind să devină ciclice, iar acesta poate fi motivul pentru care, cirfa de afaceri și rata profiturilor companiilor românești este atât de solidă și de stabilă, în comparație cu volatilitățile concurenților străini.

Sursa de finanțare poate fi foarte importantă: când CNADNR este singura autoritate contractantă platită/finanțată din fondurile naționale și nu are un mecanism de control (controller), acesta poate acționa ca un beneficiar mult mai îngăduitor față de partenerii săi privați: mai puțin control pe cantitatea și calitatea lucrărilor, o atitudine mult mai îngăduitoare cu aprobarea cererilor de despăgubire, cu plățile în avans - și, desigur, mai îngăduitoare atunci când prețurile sunt negociate.

Pe de altă parte, este de asemenea posibil faptul ca multinationalele sunt

Ratele înalte de profit pe contracte cu statul pot să reflecte o mai bună cunoaștere locală – dar de asemenea tratament preferențial

mai bune la "optimizarea fiscală" pentru operațiunile lor în România, în timp ce companiile naționale dispun de o marjă mai mică pentru astfel de acorduri. La urma urmei, este greu să înțelegem de ce marii operatori privați continuă să concureze pentru a castiga licitațiile pentru proiecte care, aparent, le aduc numai pierderile.

Cu toate acestea, datele/cifrele dovedesc faptul că ratele de profit neobișnuit de mari în aproape toate societățile subcontractante românești nu sunt o reflecție a riscului normal de afaceri, ci dovedesc existența companiilor privilegiate pe o piață relativ închisă, unde costurile cu provizioanele de risc și aranjamentele financiare preferențiale sunt acceptate de către stat, pe cheltuiala contribuabilului.

1.3. Al treilea indicator de politici discreționare îl reprezintă alocarea politică a Fondului de Rezervă, un fond înființat în 2002 prin Legea Finanțelor Publice pentru dezastre naturale sau alte situații neașteptate.

Înțelegerea generală a fost că banii din fond vor fi distribuiți în mod judicios pentru scopurile avute în vedere. Cu toate acestea, legea are două lacune majore: (1) permite creșterea nelimitată a acestui Fond numai prin hotărâre de guvern, în timpul ciclului bugetar, prin deplasarea bani în și de la alte ministere; (2) nu este clară definirea situației de urgență care poate justifica alocarea. Cele două lacune au făcut ca:

- Guvernele succesive să capete obiceiul de a prevedea o sumă mică pentru fondul de rezervă în bugetul național aprobat de către Parlament, și apoi să o suplimenteze din belșug prin hotărâri de guvern. Acest fapt a evoluat an după an după alegerile din 2002. Vârful a fost atins în anul electoral 2008, când fondul a crescut de 590 de ori peste nivelul bugetat, ajungând la 3.45 miliarde lei.

- Cabinetul să poată decide în orice moment transferul acestor sume de bani din fond către orice agenție centrală sau administrația locală, fără drept de veto al Parlamentului, trecând peste mecanismele de finanțare inter-guvernamentale existente și astfel, subminând politicile care guvernează cheltuielile și responsabilitățile administrațiilor locale.

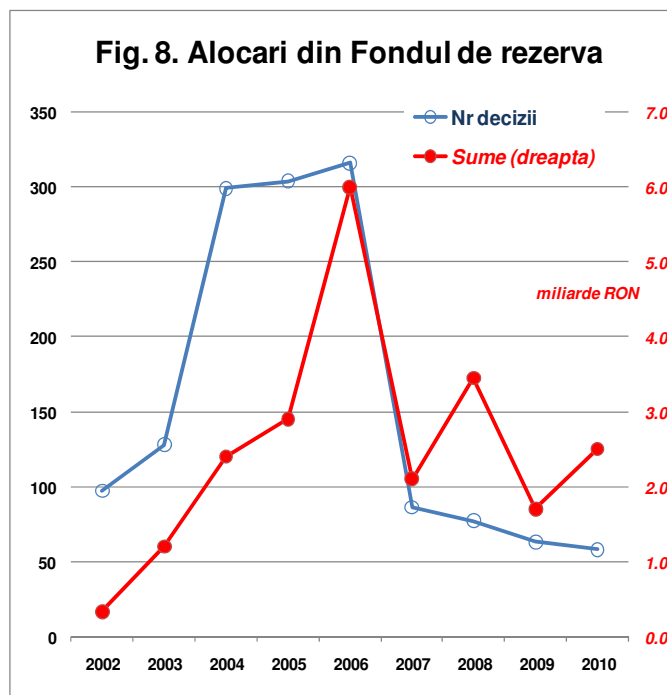
Această este o practică bugetară proastă din două puncte de motive: reflectă lipsa capacității elaborării unui buget fezabil, care este ulterior amendat de mai multe ori în timpul execuției bugetare; și deschide larg ușa alocărilor distreționate. Prin urmare, privim aici alocările din fondul de rezervă ca pe un indicator de părtinire politică.

Fig. 8 de mai jos demonstrează faptul că utilizarea discreționară a Fondului de Rezervă s-a făcut în crescendo, atât în ceea ce privește numărul alocărilor cât și a sumelor plătite, scăzând ușor de la începutul crizei. În timp ce vârful din 2006 ar putea fi justificat de inundațiile majore care au avut loc în acel an și în anul precedent, cele din 2004 și 2008 sunt pur motivate politic (ani electorali). Acest lucru susține ipoteza politizării.

Tab. 1 aduce dovezi suplimentare, arătând regula nescrisă ce a funcționat în ultimii ani: suma de resursele disponibile trebuie să meargă în proporție de 75-80% la partidul sau la coalițiile de partide de la putere.⁵ Acest lucru pare să fie normalitatea. În 2004, Social-Democrații și-au depășit procentul de vot cu aproximativ a cincea parte din alocările preferențiale. În 2008, liberalii a depășit cu peste 60%, iar în 2010, la o sumă totală mai mică din cauza crizei, Democrat-liberalii au depășit cu mai puțin de 50%.

⁵ Calcularea alocărilor pe 2008 este preluată din IPP, Comunicat de presă, iunie 2010.

Există o lipsă flagrantă de imparțialitate guvernamentală în alocarea acestor fonduri. Ținând cont de inflație și de fluctuațiile cursului de schimb valutar, volumul total al sumelor plătite prin intermediul acestui fond discreționar în 2009 și 2010 este sub nivelul din 2004. Numărul de decizii – opace, ca HG ce modifică bugetul național – au fost de asemenea mai puține în 2007-2010, comparativ cu 2003-2004. Dar, în anii cu bugetele publice în creștere (2006-08) mecanisme suplimentare discreționare au fost create (de exemplu un fond mare de investiții pentru reabilitarea școlilor care au fost alocate direct de către Ministerul Educației fără existența unor criterii transparente, prin urmare, la fel ca fondul de rezervă și cu dimensiuni comparabile).



Cine este de vina? Sistem pe două niveluri al administrației locale din România generează alinieri politice încrucișate, de exemplu atunci când primarul face parte din coaliția de guvernământ național, în timp ce conducerea Consiliului Județean, care joacă un rol important în alocarea transferurilor aparține opoziției. În astfel de situații este greu de clarificat, cine favorizară (sau abuzează) pe cine, care atunci când guvernul trece peste capul președinților Consiliilor Județene și alocă bani direct la comunitățile locale: ei pot favoriza un primar bine conectat, dar totodată să compenseze o autoritate locală, neglijată sistematic de autoritățile județene. Cu alte cuvinte, alocarea discreționară este regulă atât la nivel central și județean.

1.4. Al patrulea indicator l-am construit în domeniul sensibil al energiei, care a oferit dintotdeauna ample oportunități pentru rentieri. Principala schemă care a îmbogățit miliardarii de top din România (așa numiții "baieți deștepți") este foarte simplă: cumpără energie ieftină de la

	2004 (PSD)	2008 (PNL)	2010 (PDL)
Fonduri preferențiale pt partid de guvernare, %	49	45	62
Procent voturi în alegeri locale pt partid de guvernământ, %	35.5	16.2	28.8
"Indice clientelism" implicit	1.4	2.8	2.2

stat și o revând scump distribuitorilor care nu au acces direct.

Un exemplu bun este **Hidroelectrică**, compania de producție cu capital majoritar de stat care a făcut știri în ultimii ani pentru cu contractele sale păguboase și netrasparente. Hidroelectrică a generat mai multe scandaluri mass-media, fiind acuzată că vinde la prețuri mai mici către companii selectate pe criterii neconcurențiale. Dovezile anecdotice despre astfel de practici au apărut în diverse ziare. Mai mult, alte operațiuni ale Hidroelectrică sunt, de asemenea, sub nivelul optim. Astfel de practici includ încheierea de contracte de vânzare ce depășesc capacitatea de producție sau de producție estimată pentru anul respectiv, ceea ce înseamnă că Hidroelectrică este apoi

Tab 2. Hidroelectrică: pierderi din contracte bilaterale necompetitive, 2009	RON/M Wh	TWh	Mil RON, total
Preț mediu, contracte bilaterale la intern, 2009	102		
Preț la vânzarea pe OPCOM, Dec 2008 (pentru 2009)	170		
Diferența de preț	68		
Cantitatea de electricitate contractată bilateral (opac)		11.6	
Pierderi din contracte la intern			788
Preț mediu, contracte bilaterale de export, 2009	163		
Diferența de preț	7		
Cantitatea de electricitate la export		1.3	
Pierderi din contracte de export			9
Pierderi totale din vânzări necompetitive, 2009			798

Date: OPCOM, Money Channel. Tabelul oferă o estimare conservatoare, comparând prețurile potențiale Hidroelectrică cu prețurile de bază de pe OPCOM ale energiei. În condiții normale de piață, avantajul competitiv al Hidroelectrică ar fi vânzarea a 2/3 din energia disponibilă pentru consumul din perioade de vârf, care este mai scump (cu un bonus de 20% până la 200%).

Tab 3. Valoarea subvenției implicite de la Hidroelectrică pentru Deva, Termoelectrică și alți producători necompetitivi, 2009	RON/M Wh	TWh	Mil RON, total
Preț mediu de cumpărare de către Hidroelectrică	200		
Preț mediu pe OPCOM	170		
Diferența de preț	30		
Cantitate		2.5	
Pierderi generate de cumpărarea de la Termoelectrică, Deva etc. și nu de pe OPCOM			75

Date: OPCOM, Money Channel

obligată să achiziționeze energie electrică foarte costisitoare de la alți producători (termo), ca să poată să își îndeplinească obligațiile contractuale de vânzare.

Hidroelectrică a fost acuzată că nu a pus producția de energie electrică la licitație pe platforma transparentă de tranzacționare OPCOM (în esență, să-și "liciteze" energia în scopul de a obține cel mai mare preț disponibil pe piață în condiții competitive). Hidroelectrică a susținut că nu poate face asta din cauza contractelor pe termen lung încheiate în perioada 2000-2004, ce expiră treptat în 2009-2014. Prin urmare, în 2009, toată producția disponibilă pentru piața concurențială a fost vândută în termeni non-competitivi, pe baza acestor contracte încheiate anterior.

Cu toate acestea, deși la sfârșitul anului 2009 unele dintre aceste contracte pe termen lung netransparente expirau și aproximativ 2 TWh ar fi fost astfel disponibili pentru o licitație competitivă pe OPCOM, conducerea Hidroelectrică și-a continuat neabătută vechile practici: a aprobat, în 2009, extinderea unora dintre aceste contracte de vânzare non-competitive către "băieții deștepți" pe o perioadă de încă 5 ani.

Aceste contracte bilaterale, atât pe piața internă cât și la export, sunt non-transparente, astfel încât clauzele nu sunt cunoscute publicului. Totuși, aparent, prețul în aceste contracte este negociat în fiecare an. Nu este clar de ce aceste contracte în curs de desfășurare nu

pot fi aliniate la prețuri comparabile cu cele pentru contractele de un an pe OPCOM (rezultatele sunt prezentate în Tab. 2).

În 2010, Hidroelectrică a tranzacționat într-adevăr, pe OPCOM la sfârșitul anului 2009 o cantitate de energie electrică de 1,7 TWh. Cu toate acestea, modul în care tranzacția a fost organizată a arătat că este posibil să respecti în mod formal legea, dar totodată să abuzezi de ea. Astfel, în locul unei vânzări competitive, ceea ce însemna plasarea ofertei de vânzare și așteptarea ofertei celei mai mari, Hidroelectrică a răspuns la o ofertă de cumpărare la un preț foarte scăzut (138 în loc de 160 RON / MWh, prețul mediu pe OPCOM, la acea dată), realizând o pierdere de 37.4 miliarde lei.

O a doua problemă este aceea că Hidroelectrică cumpără energie de la alți producători (în special de la ineficiența centrală pe cărbune Deva, de la Paroșeni sau ELCEN), pentru a-și îndeplini obligațiile de vânzare. În 2009, Hidroelectrică a produs 15.5 TWh, mai puțin decât producția sa medie în condiții meteorologice normale de 17.4 TWh, dar această scădere a producției era previzibilă (întrerupere programată pentru reabilitarea centralei electrice Lotru, care a condus la o scădere a producției Hidroelectrică de aproximativ 7-8%).

Normal, Hidroelectrică nu trebuia să vândă energie electrică pentru o producția mai mare decât cea așteptată, știind că pentru cantitatea pe care nu o poate genera va trebui să cumpere energie mai scumpă de pe piață. 2.5 TWh din diferența pe 2009 a fost acoperită astfel de achizițiile de la Termoelectrică (la 238 lei/MWh), Deva-Mintia (de la 239 RON/MWh), Turceni (179 RON/MWh), sau Craiova (195 RON/MWh). Aceste cantități au fost contractate direct, fără a fi competitiv solicitate pe OPCOM, și ca

atare au fost la prețuri mai mari decât cele de pe bursă (205 față de 190 RON/MWh, în medie).

Pierderile din aceste tranzacții, cauzate de faptul că Termoelectrică, Deva etc nu vând pe OPCOM și Hidroelectrică nu cumpără competitiv energia electrică de care are nevoie pentru completări (prin încălcarea Ordonanței de Urgență 445) sunt ilustrate în Tab. 3 și reprezintă subvenții încrucișate în principal pentru Termoelectrică și Deva.

**Dacă era condusă
profesionist,
Hidroelectrică putea
avea în 2009 profit
mai mare cu 0.9
miliarde RON**

Cazul Hidroelectrică permite o estimare a pierderilor economice datorate unei proaste guvernări și, probabil, corupției la vârf. Pierderile anuale totale produse de aceste practici în 2010 au fost

de 0.9 miliarde de lei (aproximativ 210 milioane euro), bani risipiți de o singură companie de stat. Suma putea merge parțial ca venit la Trezorerie și parțial în investițiile urgent necesare – cum ar fi hidrocentrala Tarnița, pentru care statul caută disperat fonduri.

În loc de asta, profitul s-a scurs către un grup de persoane privilegiate de pe piața internă. În topul acestor companii de află Energy Holding (între timp divizat în câteva părți), Luxten Lighting, Green Energy și Grivco, compania domnului Dan Voiculescu. Unele legături politice sunt evidente la schimbarea politică, când unele dintre aceste companii înregistrează pierderi (de exemplu cea a lui Voiculescu, dușman personal al Președintelui Traian Băsescu, pentru a cărui suspendare luptă pe față) sau câștiguri impresionante altora. Intermediari importanți ca Petprod au doar trei angajați, fiecare responsabil (în 2008) cu vânzări de aproape 30 milioane euro.

În final, când comparăm 2004 cu 2010, diferența nu este atât de mare. Toți miniștrii care au deținut acest portofoliu au aprobat în cele din urmă afacerile Hidroelectrică cu

aceste companii intermediare, iar atunci când au intervenit, a fost doar ca să schimbe beneficiarii, nu regula jocului ca atare.

În ciuda unei anchete la înalt nivel desfășurată de DIICOT, ce vizează un fost ministru al Economiei (Codruț Sereș, din partidul domnului Voculescu) și o investigație discretă a Consiliul Concurenței, majorității beneficiarilor li s-au confirmat contractele de la un regim la altul și se pot bucura în continuare de rate de profit remarcabil.⁶ Informații scurse din dosarul Sereș arată cum consultantii străini implicați în aceste cazuri s-au plâns de faptul că persoanele din interiorul sistemului fac parte dintr-o rețea puternică și bine pusă la punct, incluzându-l pe ministru, iar ei înșiși nu pot penetra sistemul.⁷ Procesul este în desfășurare, dar nici o acuzație de corupție nu a fost adusă, de aceea este neclar de ce doar acește străini sunt puși sub urmărire (pentru spionaj!) iar trădătorii cronici autohtoni, nu.

1.5. Finalmente, ultimul nostru indicator ține de managementul resurselor umane. Politizarea, manifestă prin înlocuirile costisitoare a multor oameni din poziții de top în sectorul public la fiecare schimbare de guvern (și într-adevăr, din compoziția coalițiilor de guvernământ), a continuat la fel de bine și după aderarea la UE, în ciuda angajamentelor asumate de România. Costurile au crescut o dată ce guvernele au trebuit să modifice legislația anti-politizare adoptă anterior, la presiunile din parte UE, un proces contestat de către opoziția politică, Curtea Constituțională și de către însăși funcționarii vizați. Multe contestații au fost formulate după 2007 de către directorii concediați, în ciuda faptului că guvernul le-a oferit

posibilitatea păstrării privilegiilor (inclusiv salariale) chiar și atunci când au fost revocați din funcții.

Într-un caz exemplar din 2009, managerilor Fondului Proprietatea le-au fost acordate clauze contractuale de concediere de jumătate de milion de euro, doar ca să lase libere posturile pentru noul guvern. Politizarea, o sursă majoră atât de incompetență cât și de instabilitate, atinge și managerii de spitale, în ciuda faptului că mulți dintre ei au câștigat în instanță împotriva guvernului. Un mod mai simplu identificat recent de a scurtcircuita legislația îl reprezintă proliferarea contractelor de scurtă durată care vizează funcții guvernamentale de conducere (directori în ministere, șefi de agenții, prefecti) sau instituții non-politice publice (ex manageri de spitale) deoarece astfel de contracte nu presupun o competiție deschisă.

În concluzie, atunci când comparăm 2004 cu 2007-08 și 2010, descoperim că procedeele de alocare preferențială din 2004-2008 s-au schimbat în oarecare măsură, au devenit mai subtile și profesionale, sau au trebuit să se orienteze parțial către surse noi, din cauza crizei. Dar alocarea preferențială și favoritismul rămân sistematice și practicate în mod deschis.

Distorsiunea masivă care implică cel mai mare volum de resurse este alocarea de fonduri publice, politic, spre clientelă, de la bugetele județelor, municipiilor sau companiilor naționale. De la județe și municipalități banii apoi ajung la companii mai mici, clienți regionali sau locali. Sistemul e de tip rețea, principala sursă de trafic ilicit fiind influența, nu neapărat numerarul (cash), iar mulți politicieni fiind chiar ei anteprenori (sau familiile lor). Mita apare doar atunci când alocarea directă nu minge sau cand un nou client dorește să intre pe piață. Sondajele privind banii cheltuiți în campaniile electorale dovedesc corelația dintre donații și câștigurile contractelor publice, însă suma

⁶ <http://www.zf.ro/companii/vanzatorii-privati-de-energie-continua-sa-faca-profituri-uriase-energy-holding-si-a-majorat-castigul-de-peste-sase-ori-4828892>

⁷ www.adevarul.ro/.../Voiculescu-Seres-privatizarilor-strategice-Tuca_0_357564854.html

donațiilor este atât de mica încât este clar că ce vedem noi aici este doar vârful aisbergului (și poate, paradoxal, partea sa cea mai onestă).

Astfel, strategiile anti-corupție axate pe combaterea mitei nu pot da decât rezultate limitate. Guvernul ar fi avut, dacă dorea, destule instrumente administrative pe care le-a putut folosi, de exemplu în cazul Hidroelectrică, însă a decis în mod repetat să nu le utilizeze. Urmăririle penale ar trebui să treacă de la corupția *prima facie* către managementul defectuos practicat deliberat și pe față, caz în care mai mult decât un singur minister ar trebui să fie cercetat. Când fraudele devin mai subtile, legislația ar trebui adaptată în consecință.

2. DESCURAJAREA CORUPȚIEI: LEGAL ȘI NORMATIV

Descurajarea majoră pentru corupție constă în existența unui corp de legi eficient și just și în capacitatea agențiilor responsabile cu implementarea legii și asigurarea ordinii de a le pune în aplicare imparțial și eficient. România și Bulgaria au avut de la început scoruri date de Banca Mondială privind starea statului de drept mai mici decât cele ale noilor membri intrați în Uniunea Europeană. România a progresat în 2005-2006, după întoarcerea la putere a anti-comuniștilor, dar a revenit ulterior la vechile practici; Bulgaria a început să arate voință politică abia în 2009.

Nu numai politicienii s-au dovedit reticenți cu privire la europenizare. Atât în România, cât și în Bulgaria, Consiliile Magistraturii și judecătorii în general nu au susținut reformele. Magistratii au fost promotorii reformelor atâta timp cât independența lor față de intervenția politică a fost în joc; odată deveniți independenți, spiritul lor de castă a

înflorit și nu au mai existat stimulente pentru a urmări propriul progres. Atât în România, cât și în Bulgaria, conservatorii din sistemul judiciar au reușit să se folosească de pozițiile lor administrative, de șefi ai Curților, pentru a fi aleși în Consiliul Superior al Magistraturii sau la Înalta Curte, cu scopul de a utiliza funcția pentru a se opune reformelor

Corupția a devenit mai subtilă și profesională o dată cu aderarea la UE; instrumentele legale de combatere ar trebui și ele adaptate în consecință

substanțiale în modul de funcționare al acestor sisteme juridice. Salariile magistraților au crescut pentru a stimula performanța și a reduce corupția, dar încercările de a pune bazele unor verificări riguroase

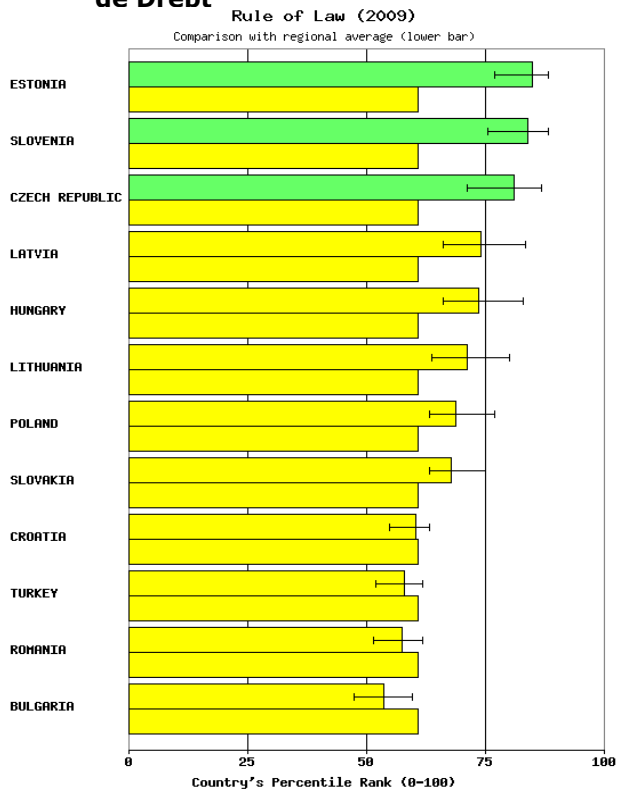
asupra performanței lor nu au reușit, iar responsabilitatea a devenit o problemă de prim ordin (Freedom House 2005).

În 2007, dovezile au început să curgă din mai multe țări, astfel că Banca Mondială a convenit că cea mai presantă problemă este "asigurarea responsabilității judiciare, dată fiind recent dobândita independență"⁸. Comisia Europeană și-a sporit exigențele și criteriile, solicitând un Consiliu responsabil, nu numai independent. Dar, spre deosebire de guvern, care poate pierde alegerile pentru performanțe slabe în procesul de aderare la Uniunea Europeană, Consiliile Magistraților nu aveau nicio miză legată de aderare.

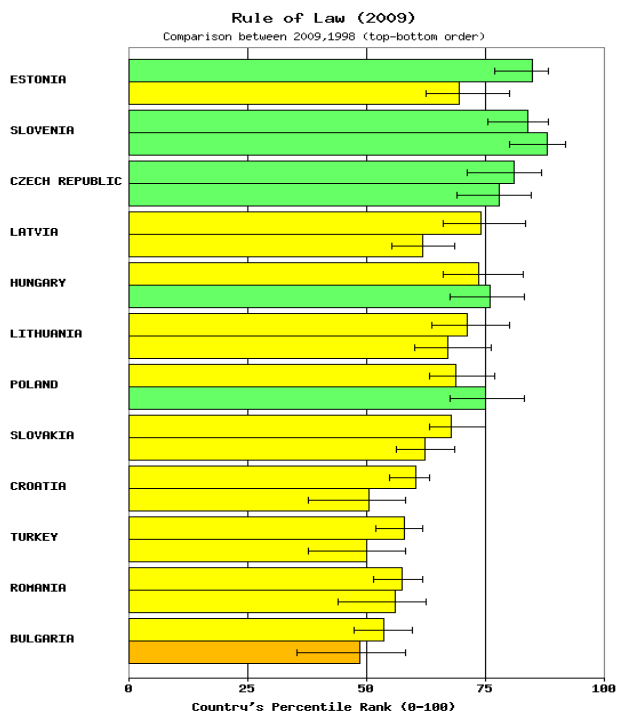
Lipsa de interes a sistemului judiciar pentru alte probleme decât cele proprii a fost flagrantă în situația fără precedent din 2009, când au dat în judecată și au judecat ei înșiși o mărire substanțială a propriilor salarii, pe baza unui bonus anulat legal cu câțiva ani în urmă, într-un moment de deficit bugetar dramatic.

⁸ James Anderson and Cheryl Gray (2006) *Transforming Judicial Systems in Europe and Central Asia*, <http://siteresources.worldbank.org/EXTE/CAREGTOPJUDREF/Resources/ABCDE.pdf> at 333.

Fig 9-10. Scorurile statelor SEE, comparate cu media regională; indicatorul agregat World Bank pe Stat de Drept



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Sistemul judiciar din Bulgaria conduce în 2008 în Barometrul Gallup al Corupției, un studiu global realizat de Transparency International, fiind cel mai corupt din lume⁹. Fig. 9 și 10 arată faptul că cele două țări au înregistrat un progres nesemnificativ între 2004 și 2009, fiind încă percepute sub nivelul Croației sau al Turciei.

Lăsând la o parte percepția și îndreptându-ne către indicatorii direcți, vom examina progresul înregistrat de principalul organism de cercetare anticorupție, DNA, din 2004 (Tab 4). La prima vedere, nu pare să existe nici o îmbunătățire semnificativă în numărul de rechizitorii și de condamnări finale.

Totuși, dacă în 2004, nici un oficial de nivel înalt nu a fost investigat de către DNA, la sfârșitul anului 2010, numeroși prezenți și foști parlamentari, ministeriabili, primari și președinți ai consiliilor județene au fost puși sub acuzare, unii dintre ei fiind în funcție la data trimerii în judecată. Replica la această campanie anticorupție a inclus încercări de ordin politic de a desființa DNA și de a concedia corpul specializat. Curtea Constituțională a jucat un rol foarte important în două momente:

1. În 2006, construcția instituțională a Parchetului Național Anticorupție (actual DNA) a fost considerată neconstituțională, astfel forțându-se o reorganizare care ar fi încetinit activitatea operațională a DNA;
2. În 2007, a extins imunitatea miniștrilor, dată prin Constituție, la foștii miniștri, astfel generând un val de retrimiteri de dosare în care sunt implicate astfel de persoane de la curți înapoi la DNA. Procurorilor li s-a impus să obțină o aprobare pentru începerea urmăririi penale și să re-administreze toate probele

⁹ <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.5.0.2&year=2007>

În mai multe cazuri, Parlamentul a decis să-și protejeze membrii împotriva cercetării penale. Cele mai notabile cazuri privesc pe fostul prim ministru PSD Adrian Năstase și ministrul PDL al sportului și tineretului Monica Iacob-Ridzi. În ambele cazuri, Parlamentul a refuzat să ridice imunitatea față de cercetarea penală pentru acești foști miniștri, care au fost și parlamentari. Într-un alt caz, Parlamentul a refuzat să permită arestarea lui Dan Păsat, membru al Camerei Deputaților, investigat de DNA. Cu toate acestea, în cele mai multe dintre cazuri, Parlamentul a permis începerea urmăririi penale împotriva miniștrilor și foștilor miniștri și cererea arestării unor parlamentari. Președintele a emis aprobări în toate cazurile în care avea dreptul să decidă asupra ridicării imunității.

O altă critică exprimată de-a lungul anilor a fost faptul că practica de a da sentințe a curților nu este armonizată și sentințele nu au un efect de descurajare prin faptul că cele mai multe sunt cu suspendare, mai ales când este vorba de oficiali de rang înalt. În ceea ce privește primul aspect, doi judecători ai Curții de Apel București au publicat principii privitoare la sentințe care pot fi utilizate de judecători când iau decizii asupra sentinței corecte într-un anumit caz. Un alt instrument folositor pentru unificarea jurisprudenței este *Jurindex* – o bază de date care conține deciziile curților, care permite judecătorilor să vadă decizii date de colegi în situații similare. Cu privire la cel de-al doilea aspect, în 2010, curțile au început să ia decizii mai aspre, chiar în cazurile oficialilor de rang înalt (primarul de Baia Mare: 2 ani și 6 luni; primarul de Râmnicu Vâlcea: 3 ani și 6 luni; fostul senator Vasile Duță: 5 ani).

Pe când cazurile de corupție de nivel mediu sunt gestionate de instanțe în mai puțin de trei ani, cele de corupție la nivel înalt, care implică miniștri și parlamentari, stau de mai mulți ani la Înalta Curte de Casație și Justiție, fără a ajunge nici măcar la prima

Tab 4. Procese	Rechizitorii		Condamnări definitive	
	Dosare	#pers	Prununțări	#pers
2004	169	451	73	165
2005	111	744	73	161
2006	127	360	80	155
2007	167	415	63	109
2008	163	683	63	97
2009	168	552	81	131

înfățișare. Acest fapt alimentează opinia generală conform căreia dosarele de corupție la nivel înalt beneficiază de tratament special în justiție. Rămâne de văzut dacă eliminarea suspendării automate a proceselor când se contestă constituționalitatea – metodă de a întârzia procesele excesiv, utilizată în cazurile de corupție la nivel înalt – va grăbi procesele. Analizele inițiale arată că într-adevăr contestarea constituționalității se rărește după eliminarea suspendării automate.

Transferul masiv de legislație solicitat de Uniunea Europeană nu a atins rezultatele așteptate. România, Bulgaria și Macedonia s-au transformat în timpul perioadei de preaderare în top performer ai pregătirii anticorupție, conform Global Integrity Index, dar problema de bază a particularismului sistemic a fost de-abia atinsă¹⁰. Un index compilat de legi și reglementări¹¹ anticorupție arată că zeci de legi au fost adoptate din 1998 în regiune, nu numai de țările candidate, ci și de altele, cum ar fi Albania, care a depășit astfel pe unii dintre membrii noi ai UE, însă toate acestea n-au făcut

¹⁰ Vezi

<http://report.globalintegrity.org/globalindex/results.cfm>;

<http://www.globalintegrity.org/documents/KeyFindings2008.pdf>

¹¹ Monica Dorhoi (2004), 'Anticorruption Assessment Index. A Comparative Review of Anticorruption Strategies', Paper presented at Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, April 15

decât să sporească în fapt distanța dintre "țara reală" și cea "legală".

Cât despre constrângerile normative, situația este amestecată. Românii sunt foarte porniți în sondajele de opinie împotriva corupției și există o majoritate copleșitoare care reclamă inegalitatea în fața legii și faptul că politicienii sunt corupți. Cu toate acestea, mișcarea de apărare a ministrului Justiției, Monica Macovei în 2007, când a fost pusă de liber, a adunat numai 3.000 de oameni într-un oraș cu două milioane de cetățeni. Pentru o analiză mai sistematică am cercetat activitatea a 50 de organizații neguvernamentale între 2004 și 2010, luând în calcul numărul de acțiuni în justiție împotriva instituțiilor statului¹² și rezultatul lor, activitățile de tip *watchdog*, dezvoltarea de platforme on-line și campanii de monitorizare.

Principalele mecanisme prin care ONG-urile activează ca *watchdog* este solicitarea de informații publice conform Legii 544/2001. Deși nu există o bază de date centralizată care să arate procentajul exact de cereri trimise de către ONG-uri, putem produce o concluzie din rapoartele anuale, elaborate de către Agenția pentru Strategii Guvernamentale, publicate pe www.publicinfo.ro. Dacă în 2003, proporția entităților care au accesat informații era de 80% persoane fizice și 20% persoane juridice, direcția s-a schimbat vizibil în perioada 2004-2008, în favoarea celor din urmă¹³.

¹² Motivele pentru înaintarea acțiunilor sunt legate de legile 52/2003, 544/2001, vizând transparența și accesul la informații, dar și norme de etică și integritate, corupție și achiziții publice.

¹³ Această categorie cuprinde și alte entități legale. Cu toate acestea, raportul din 2006 recunoaște rolul organizațiilor neguvernamentale în accesarea informației publice. Mai mult, activitatea intensă a ONG-urilor este dovedită de numărul semnificativ de rapoarte de monitorizare care sunt bazate pe cereri de informații.

În 2004, persoanele fizice au formulat 70% dintre cereri, în comparație cu 30% cele juridice; în 2006, raportul a fost de 2 la 1, 65% dintre cereri fiind trimise de persoane fizice și 35% juridice. Raportul din 2006 specifica faptul că:

„Diferențele constatate privind solicitările persoanelor juridice în funcție de nivel (39% în administrația centrală, față de peste 24% local) se pot explica prin aceea că ONG monitorizează în special activitatea instituțiilor centrale”.

În 2009, proporția a fost de 71% persoane fizice comparativ cu 29% entități juridice.

Acțiunile în justiție sunt cele mai frecvente în Capitală. Acest fapt se datorează concentrației semnificative a organizațiilor în zonele urbane (87%) și a regiunii București- Ilfov, aproape 22% din numărul total¹⁴. Organizații precum APADOR-CH, Societatea Academică din România, Salvați Bucureștiul, Pro_Do_Mo etc. sunt exemple de actori activi care au utilizat proceduri legale.

Cu toate acestea, există și organizații locale care au acționat în justiție instituții publice. Un exemplu este Asociația Pro Democrația, Club Craiova, care în perioada 2008-2010 a avut 33 de procese, dintre care aproape un sfert câștigate, 14 suspendate și cinci respinse. Organizația care produce acest raport (Societatea Academică din România) a avut rezultate mai bune¹⁵.

Un alt indicator este traficul paginilor dedicate – în frunte fiind www.domnuleprimar.ro, un forum despre guvernarea locale, cu activități de tip *watchdog*, care adună 27.000 de utilizatori pe zi,

¹⁴ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, *România 2010. Sectorul neguvernamental – profil, tendințe, provocări*, București, 2010, p. 23.

¹⁵ <http://www.againstcorruption.eu/story/ngo-coalition-wins-major-battles-for-transparency>

fiind cel mai bun trafic din sectorul ONG din România.

Aceste rezultate slabe se datorează faptului că mare parte din ONG-urile românești sunt concentrate pe probleme sociale și, cum marea parte dintre fondurile UE vin prin guvernul central sau local, evită implicarea în activități ce pot fi critice față de guvernare. Chiar din cadrul Coaliției pentru un Parlament Curat, alianța puternică ce a contribuit la schimbarea guvernării în 2004 datorită unei campanii anticorupție, jumătate dintre membri s-au alăturat diverselor partide sau și-au asigurat poziții oficiale.

Activitatea organizațiilor ce se implică în probleme ce țin de patrimoniu și politicile urbane a crescut din 2004, dar participarea publică la activitățile lor rămâne limitată. Nu există surse deschise de finanțare pentru activități anticorupție, întrucât mediul de afaceri este reticent să piardă în fața guvernului – aspect de înțeles. Fondul Social European înstrăinează organizațiile de activități de tip *watchdog*.

Situația s-a înrăutățit, având în vedere că fondurile sunt mai rare și mai greu de obținut, în special datorită crizei economice și financiare și retragerii donatorilor internaționali.

Cu alte cuvinte, constrângerile normative sunt slabe și sunt puțini activiști împotriva corupției care au rămas și care se bucură de încrederea publicului, iar tendința este negativă, întrucât se pare că nu există finanțare suficientă pentru acest tip de activități, atât de la finanțatori, cât și de la comunitatea de afaceri din România sau de la voluntari. România a avut o comunitate anticorupție dedicată și activă numai Capitală și într-un quantum insuficient și acolo.

CONCLUZII

Metodologia utilizată pentru această cercetare se îndepărtează de la studiile clasice despre corupția pe sectoare, sau de la clasificări cum ar fi administrativă sau mare, deoarece considerăm că astfel de interpretări sunt înșelătoare. Ceea ce am încercat să cercetăm este modul de operare a statului, să discernem dacă este bazat pe universalismul etic, cum orice alt stat modern ar trebui să funcționeze, sau mai degrabă pe alocări privilegiate.

Alocările cu dedicație par a fi norma în România și aici rezidă mecanismul principal de corupție care nu s-a schimbat din 2004. Orientarea pe sectoare în loc de țintirea mecanismului – politic – principal a fost abordarea tuturor strategiilor anticorupție până acum. Nu pare a fi funcționat.

Sistemul românesc de sănătate, spre exemplu, este subfinanțat și este caracterizat de un deficit de personal. Doctorii din sectorul public câștigă în medie sub 400 de euro pe lună. De aceea, sondaje precum cel din 2005, efectuat de Banca Mondială pentru Ministerul Sănătății din România, care a concluzionat că plățile informale au urcat la 360 de milioane de dolari anual arată măsura în care statul administrează defectuos acest sector. Chiar și procentual, România are cel mai mic buget pentru sănătate din Europa, iar contribuabilii încearcă să evite plățile către fondul național de asigurări controlat politic.

Având în vedere că sute de doctori au fost puși sub acuzare pentru corupție mică de-a lungul anilor și câteva mii au emigrat din 2007, soluția pentru sistemul medical românesc nu se află pe tărâmul anticorupției. Soluțiile sunt o reformă radicală a sectorului și a finanțării sale. Cu alte cuvinte, abordările anticorupție nu pot fi limitate la

Monitorizarea pe MCV trebuie să continue; amânarea aderării României la Schengen este justificată, la fel ca legarea procesului de progrese anti-corupție

urmărirea penală, întrucât aceasta s-a dovedit a fi incapabilă să rezolve probleme pe scară atât de largă.

În cele din urmă, în ciuda lipsei aparente de sustenabilitate a condiționalității europene în cazul reformelor statului de drept și anticorupției din România, credem că există instrumente pentru schimbarea acestor reguli ale jocului. Mecanismul de Cooperare și Verificare ar trebui să continue și amânarea aderării la Spațiul Schengen a României și condiționarea de îmbunătățirile cu privire la corupție este justificată.

O strategie de succes ar trebui să reunească monitorizarea de jos în sus a imparțialității guvernului cu intervenția de sus în jos (inclusiv de la Bruxelles) când steagurile roșii sunt vizibile. Uniunea Europeană ar trebui să combine monitorizarea atentă a pieței românești și să acționeze imediat când există dovezi asupra actorilor privilegiați. Ar

trebuie de asemenea să încurajaze finanțarea actorilor de tip *watchdog*, în special în afara Capitalei, mai ales când este vorba de fondurile europene.

Legislația anticorupție trebuie să evolueze pentru a acoperi mai bine tranzacțiile complexe, precum cele din energie, care sunt camuflate drept management defectuos, nu doar simpla dare și luare de mită.

În fine, cum toate partidele de guvernare s-au dovedit a nu avea voința de a schimba regulile jocului, sunt necesari noi jucători politici sau sistemul va continua să se reproducă. Aceștia au deja un program gata formulat: schimbarea politicilor curente care generează lipsă de responsabilitate și corupție. În mod ironic, o "reformă a statului" pentru o mai bună guvernare a fost și programul Președintelui Băsescu și al guvernului prezent, când a preluat puterea în 2009. 