ROMÂNIA ÎN „PUNCTUL CRITIC”

PROMOVAREA STATULUI DE DREPT, A GUVERNANȚEI ȘI A LEADERSHIPULUI PUBLIC

CEPA

IULIE 2014

ROMÂNIA ÎN „PUNCTUL CRITIC”

PROMOVAREA STATULUI DE DREPT, A GUVERNANȚEI

ȘI A LEADERSHIPULUI PUBLIC

Concluziile Grupului de Lucru din cadrul *Inițiativei S.U.A-România*

Traducere din limba engleză

CEPA – IULIE 2014

Despre CEPA

Center for European Policy Analysis (*CEPA*) este o organizație non-profit, un institut de cercetare al politicilor publice, care se ocupă cu studiul Europei Centrale şi de Est. Fondat în 2005, *CEPA* este singurul think-tank american care analizează exclusiv țările și societățile din această regiune în raport cu apartenența lor la Uniunea Europeană (UE) și relațiile cu Statele Unite ale Americii (S.U.A).

CEPA este o organizație pentru cercetare și educație care operează sub secțiunea 501(c)(3) a Serviciului Intern de Venituri (IRS) al S.U.A.

Center for European Policy Analysis

1225 19th St, NW

Suite 450

Washington, D.C. 20036

Tel: (202) 551-9200

E-mail: info@cepa.org

www.cepa.org

© 2014 de către *Center for European Policy Analysis*, Washington, D.C. Toate drepturile rezervate. Nici o parte din această publicație nu poate să fie folosită sau reprodusă sub orice formă fără permisiunea scrisă a *Center for European Policy Analysis*, exceptând cazurile citatelor scurte integrate în articole de ziar, critici sau analize.

Cuprins

Cuprins 3
GRUPUL DE LUCRU DIN CADRUL INIŢIATIVEI S.U.A-ROMÂNIA A CEPA* 5
SUMAR EXECUTIV 7
RECOMANDĂRI – PE SCURT 8
În domeniul Statului de Drept 8
În domeniul Guvernanței 9
În domeniul Leadershipului Public 10
INTRODUCERE 11
ABORDARE 13
CONTEXT: DEMOCRAȚIA ROMÂNĂ LA 25 DE ANI 17
Statul de Drept în România: Ireversibilitatea reformei? 18
Guvernanţă: Obstacole recurente 24
Companiile de stat 27
Sectorul energetic 29
Leadership Public: Inerție sporită 30
RECOMANDĂRI 33
Statul de drept: Construind pe baza progresului deja făcut 33
Punctul de presiune 1: Integritatea în sectorul public 33
Punctul de presiune 2: Valorificarea bunurilor confiscate 34
Punctul de presiune 3: Impactul asupra clienților 35
Guvernanţă: Depășirea obstacolelor 36
Punctul de presiune 1: Managementul public și serviciile publice 36
Punctul de presiune 3: Guvernanţa sectorului energetic 43
Leadership public: Promovarea obiceiurilor sănătoase 46
Punctul de Presiune 1: Înființarea partidelor politice 46
Punctul de presiune 2: Transparența finanțării partidelor 47
Punctul de presiune 3: Procedurile parlamentare și legislative 47
DE CE E IMPORTANT SĂ MENŢINEM PRESIUNEA PENTRU CONTINUAREA REFORMELOR 49
IMPLICAŢII PENTRU ANGAJAMENTUL UE ŞI S.U.A ÎN ROMÂNIA 52
CONCLUZII 54

Lista figurilor

Figura 1. Percepţia asupra corupţiei în mediul de afaceri 19
Figura 2. Percepţia asupra corupţiei în ECE 21
Figura 3. Eficiența eforturilor de combatere a corupţiei 23
Figura 4. Rata de absorbție a fondurilor UE 26
Figura 5. PIB per capita în Europa Centrală şi de Est 51

Lista casetelor text

Caseta 1. Mecanismul de Cooperare și Verificare 20
Caseta 2. Direcția Națională Anticorupție (DNA) 22
Caseta 3. Agenția Națională de Integritate (ANI) 24
Caseta 4. E-government în Estonia 25
Caseta 5. Investițiile în infrastructura din Polonia 27
Caseta 6. Soluțiile public-private pentru sistemul de sănătate 37
Caseta 7. Dezvoltarea locală în Pădureni 39
Caseta 8. Abordarea problemei Companiilor de Stat în Lituania 41
Caseta 9. Semne de bun augur pentru Romgaz 42
Caseta 10. Profitabilitatea privatizărilor în Polonia 43
Caseta 11. Privatizarea Petrom-zece ani mai târziu 45
Caseta 12. Partidele locale și regionale în Cehia 46
Caseta 13. Biroul de prevenire și combaterea a corupției din Letonia (KNAB) 48

GRUPUL DE LUCRU DIN CADRUL INIŢIATIVEI S.U.A-ROMÂNIA A CEPA*

Coordonator

Corina Rebegea
Center for European Policy Analysis

Participanți

Margarita Assenova
Jamestown Foundation

Adrian Basora
Foreign Policy Research Institute

Robert Benjamin
National Democratic Institute

Elena Calistru
Asociația Funky Citizens

Ștefan Deaconu
Universitatea București

Peter Doran
Center for European Policy Analysis

Cristian Ghinea
Centrul Român pentru Politici Europene

Mark Gitenstein
Fost Ambasador S.U.A în România

Geoffrey Harris
European Parliament Liaison Office

Anitta Hipper
Parlamentul European

Larry Hirsch
Center for European Policy Analysis

Adna Karamehic
Open Society Foundation

Grzegorz Konieczny
Franklin Templeton Investment

Ernest Latham Jr.
Fost diplomat S.U.A

Don Lothrop
New Vista Partners

Octavian Manea
Center for European Policy Analysis

Sorin Mîndruțescu

Wess Mitchell
Center For European Policy Analysis

Mădălina Mocan

Centrul Rațiu pentru Democrație

Radu Moțoc
TechSoup România

Nadezhda Mouzykina
National Democratic Institute

Radu Nicolae
Centrul de Resurse Juridice

Ana Otilia Nuțu
Expert Forum

Dragoș Pîslaru
GEA Consulting

Alice Pop
National Democratic Institute România

Oana Popescu
Global Focus Center

Rodger Potocki
National Endowment for Democracy

Jonas Rolett
Open Society Foundation

Steven Smith
American Political Science Association

Alexandru Stănescu
Banca Mondială, Biroul din România

Laura Ștefan
Expert Forum

Șerban Tanasa
Latinum Network

Bianca Toma
Centrul Român pentru Politici Europene

Codru Vrabie
Piatadespaga.ro

Andrew Wilson
Center for International Private Enterprise

Rimantas Žylius
Norway Registers Development AS

Asistenți de Cercetare

David Pritchard
Maria Antică

[*] Pe parcursul discuţiilor, Grupul de Lucru a consultat o arie largă de experți, practicieni și formatori de opinie. Membrii Grupului susțin conținutul acestui raport, dar nu neapărat fiecare recomandare în parte, și nu sunt responsabili pentru opiniile exprimate pe parcursul acestui raport. Afilierile instituționale sunt oferite în scop informativ.

SUMAR EXECUTIV

România a înregistrat progrese remarcabile în ultimii 25 de ani. Revoluția din 1989, urmată de o perioadă caracterizată prin reforme și transformare economică, i-a ajutat pe români sa depășească perioada de opresiune și regres, iar România a devenit o țară democratică europeană stabilă, cu o economie de piață liberă, membră NATO și a Uniunii Europeane (UE). Primele decenii ale secolului XXI găsesc România într-o situație fără precedent în ceea ce privește libertatea, prosperitatea economică și securitatea națională. Cu toate acestea, la aproape 25 de ani de la revoluția din 1989, România încă se confruntă cu obstacole serioase care împiedică dezvoltarea și valorificarea deplină a potențialului politic și economic. Principiile bunei guvernări în România – de la cum își aleg românii liderii și conduc companiile de stat până la lupta anti-corupție și respectarea contractelor – continuă să rămână o problemă, care plasează România în urma multora dintre vecinii săi central europeni. În 2013, Center for European Policy Analyis (CEPA) a constituit un Grup de Lucru format din experți din spațiul transatlantic cu scopul de a analiza progresul României și a stabili domeniile spre care liderii și cetățenii români trebuie să-și îndrepte mai serios atenția pe viitor. Grupul de Lucru a identificat trei domenii de analiză:

- Statul de drept: România a progresat mult în lupta împotriva corupției, însă eforturi și mai mari sunt necesare, mai ales în eliminarea amestecului politicului în justitie, precum și sporirea capacității guvernului de a recupera câștigurile provenite din activități ilegale.

- Guvernanță: În ciuda faptului că sistemul de administrație publică al României s-a îmbunătățit în ultimii ani, eficacitatea sa de a fi în slujba cetățeanului și a susține creșterea economică a țării continuă să rămână redusă. De exemplu, companiile de stat au nevoie în continuare de mai multă transparență și de expunere la piața liberă.

- Leadership Public: Schimbarea de generații din România la nivelul liderilor a adus persoane noi, însă schimbarea structurilor politice se produce lent. Pentru ca guvernul să își reprezinte cetățenii eficient, trebuie reformate atât regulile privind finanțarea partidelor, cât și cele privind procesele de luare a deciziilor.

În toate cele trei domenii, România a ajuns la un „punct critic” în perioada de tranziție post 1989 – moment cu un potențial neexploatat îndeajuns, care dacă este surprins și susținut prin politici energice și de lungă durată, poate duce la progrese economice semnificative, la îmbunătățirea vieții românilor, precum și a solidității și continuității instituțiilor politice. Așa cum arată și exemplele oferite de către vecinii României, aceste progrese sunt posibile. Dacă liderii români continuă să susțină aceste transformări, România poate deveni o țară mai fericită și mai prosperă, cu beneficii durabile atât pentru sine, cât și pentru regiune și întreaga comunitate transatlantică.

RECOMANDĂRI – PE SCURT

Pentru a susține această viziune a unei Românii care aduce beneficii permanente pentru ea însăși, regiunea din jur și comunitatea transatlantică, Grupul de Lucru propune următoarele recomandări de politici.

În domeniul Statului de Drept

- **Consolidarea capacității instituțiilor de combatere a corupției**. Guvernul României trebuie să susțină instituțiile publice în combaterea corupției din interior, iar acest lucru poate fi realizat prin implementarea coerentă a Strategiei Naționale Anticorupție (SNA), extinderea aplicării sale și fortificarea secretariatului tehnic.

- **Asigurarea unor investigații independente şi imparțiale**. E nevoie în continuare de întărirea luptei anticorupție din partea guvernului român, și anume în ceea ce privește selecția - competitivă și obiectivă - a personalului din agențiile anticorupție și, mai ales, a șefilor acestora.

- **Creșterea autorității procurorilor DNA**. Decidenţii români trebuie să introducă un sistem integrat și transparent de evaluare şi promovare pe baza performanțelor profesionale pentru procurorii DNA. Acest lucru va crește capacitatea operațională și instituțională a birourilor din teritoriu, a căror performanțe sunt sub nivelul celor de la centru.

- **Îmbunătățirea cooperării interinstituționale în combaterea corupției.** Politicile de recuperare de bunuri ale guvernului român sunt deficitare din punctul de vedere al coerenței și coordonării. Prin îmbunătățirea colectării, administrării și evaluării bunurilor confiscate, oficialii statului pot crește capacitatea de confiscare a bunurilor provenite din activități de corupție, trimițând astfel un mesaj puternic cu privire la abilitatea țării de a-și menține angajamentul de a acționa în mod eficient împotriva corupției.

- **Creșterea capacității ANI de a descoperi conflictele de interese.** Acest lucru poate fi realizat prin furnizarea unui nivel adecvat de personal și îmbunătățirea cooperării interinstituționale, precum și prin proiecte de management integrat al datelor și evaluări de prevenire a conflictelor de interese în achizițiile publice.

- **Consolidarea managementului sistemului de justiție.** Liderii României au sarcina continuă de a îmbunătăți eficiența sistemului judiciar. Astfel, trebuie să ia în considerare simplificarea procedurilor instanţelor de judecată, îmbunătățirea dezvoltării profesionale a judecătorilor (mai ales în cazurile comerciale complexe) și înlesnirea accesului la colecția completă de hotărâri judecătorești.

- **Introducerea unui cod de etică în afaceri pentru orice companie care lucrează cu instituțiile de stat.** Firmele publice și private care dețin contracte cu statul ar trebui constrânse să implementeze „liste de verificare a integrității” - liste detaliate care să cuprindă standardele etice ce trebuiesc îndeplinite. Această schimbare ar trebui să devină un mecanism opozabil în cadrul proceselor în instanţele de judecată în efortul lor de a consolida monitorizarea

reglementărilor, dar și prevenirea unor viitoare procese intentate pentru „conflict de interes ” în cadrul contractelor cu statul.

În domeniul Guvernanței:

- **Sporirea colaborării sectorului public cu cel privat**. România ar trebui să caute modalități prin care să stimuleze parteneriatele public-private, granturile private, precum și comitete de evaluare mixte pentru monitorizarea proiectelor și serviciilor publice. Prin aceste mecanisme de consultare, dar și prin alte soluții inovatoare, s-ar îmbunătăți nu doar transparența instituțiilor, ci și calitatea actului administrativ în serviciul cetățeanului.

- **Instituirea unor standarde clare privind calitatea guvernanței**. România ar trebui să realizeze un inventar al serviciilor și bunurilor publice, dar și un sistem de evaluare unitar aplicabil tuturor instituțiilor publice locale. Scopul ar fi să se identifice deficiențele astfel încât să se poată eficientiza cheltuielile, administrarea contractelor și calitatea bunurilor și a serviciilor.

- **Investiția în oameni și în profesionalismul personalului din instituțiile publice**. Un bun management public începe de la nivelul resursei umane. Atât în instituțiile de stat, precum și în companiile deținute de stat, guvernul ar trebui să facă un efort pentru a atrage oamenii care pot schimba un status-quo ineficient și care înțeleg misiunea funcției publice. O asemenea abordare, poate fi susținută cu ajutorul cursurilor de formare profesională și management pentru funcționarii și personalul din instituțiile publice, dar și prin încurajarea asociațiilor profesionale care pot oferi servicii diverse, de la acreditare profesională, la stabilirea și monitorizarea standardelor etice.

- **Servicii publice axate pe cetățeni.** Ținta serviciilor publice ar trebui să fie deservirea cetățenilor români. În special, pentru acest lucru e nevoie ca oficialii să exercite o mai mare transparență în execuţia bugetară și cheltuielile publice. România poate să atingă aceste ținte prin implementarea aceloraşi reguli privind cheltuielile și raportarea în proiectele finanţate de la bugetul național ca în cazul celor finanţate din fondurile UE.

- **Conceperea unei strategii transparente pentru privatizarea companiilor de stat.** Guvernul român ar trebui să realizeze și să publice un audit care să indice câte asemenea companii există în prezent, la nivel central și local. Făcând acest lucru, se poate stabili un standard pentru evaluarea firmelor care necesită privatizare completă sau parțială. Scopul este de a asigura evaluări transparente, lipsite de orice conflicte de interese sau înţelegeri personale.

- **Implementarea principiilor de guvernanță corporativă**. Regulile existente oferă o bază solidă pentru monitorizarea companiilor de stat, însă numărul lor – aproximativ 1000 – crează complicații. Privatizarea multora dintre ele ar crește eficiența și profitabilitatea. Pentru restul care ar rămâne în proprietatea statului, reprezentanții acestuiaar trebui să facă publice toate informațiile financiare, pentru ca cetățenii să poată monitoriza eficiența și performanța companiilor.

- **Coerenţa proceselor de privatizare a companiilor de stat.** Ofertele publice inițiale (IPO) sunt cel mai transparent mod de a privatiza companiile de stat, însă necesită proceduri coerente și predictibile; drepturi mai clare pentru acționarii minoritari, precum și mijloace (administrative și juridice) pentru protecția lor și consolidarea pieței de capital a României.

- **Realizarea unei strategii pe termen lung cu privire la resursele naturale și energetice.** Prin intermediul unor dezbateri ample şi transparente, care să implice toți factorii interesaţi, această strategie ar stabili prioritățile, drepturile de proprietate și, mai ales, rolul companiilor de stat. O asemenea abordare ar oferi estimări actualizate cu privire la resursele existente, proiecții privind evoluția pieței, analize de cost și de impact asupra mediului.

În domeniul Leadershipului Public:

- **Modificarea regulilor de înfiinţare de noi partide politice.** Înmulțirea numărului de actori politici ar accentua implicarea cetățeanului român și i-ar permite să găsească reprezentanții politici potriviți pentru a-i reprezenta interesele. Acest lucru poate fi făcut prin scăderea numărului de semnături necesare înființării unui partid politic nou și prin eliminarea cerințelor privind distribuția geografică a semnăturilor.

- **Adoptarea de noi norme privind finanțarea partidelor politice.** Toate contribuțiile, indiferent de sumă, trebuie să fie incluse într-un registru public național gestionat de către Autoritatea Electorală Permanentă și disponibil online, astfel încât finanțarea să poată fi monitorizată în mod transparent. Contribuțiile anonime nu ar trebui să fie permise.

- **Proceduri parlamentare transparente.** Majoritatea activităților din Parlament trebuie să fie deschise publicului, în special pe durata procesului de votare. De asemenea, modificările de ultimă oră ale legislației - care evită consultarea și dezbaterile transparente - ar trebui limitate. Mai mult, pentru ordonanțele de urgență – cu excepția cazurilor de urgență extremă, cum ar fi dezastrele naturale – ar trebui ca părțile interesate și cetățenii să aibă la dispoziție cel puțin trei zile pentru a aduna informații sau trimite comentarii. Revizuirea regimului ordonanțelor de urgență va reclădi încrederea în cadrul diferitelor grupuri de constituenți cum că opiniile lor sunt importante și respectate, și că nu e vorba despre o agendă ascunsă care motivează de fapt graba de a lua o decizie.

INTRODUCERE

Acest an marchează un sfert de secol de tranziție democratică în România și în celelalte state din Europa Centrală și de Est (ECE). Într-o perioadă remarcabil de scurtă, s-au petrecut foarte multe schimbări. În mai puțin de o generație, România a devenit dintr-o țară satelit a Uniunii Sovietice, sub-dezvoltată economic și politic, un stat complet integrat în NATO și UE . Din punct de vedere politic, România a construit o democrație activă și pluripartidistă, cu schimbări în conducere și o constituție bazată pe principiile pluralismului politic, participării cetățenești și libertății individuale. Din punct de vedere geopolitic, România a ajuns să se bucure de un nivel de siguranță teritorială fără precedent în lunga și tumultuoasa sa istorie, bazat pe angajamentele ce reies din tratatele cu S.U.A și marile puteri ale Europei de Vest, precum articolul 5 al NATO, care îi garantează integritatea teritorială. În ceea ce privește sectorul economic, România a întreprins reforme importante, uneori chiar dureroase, făcând-o sa aibă o economie de piată stabilă, cu investiții străine considerabile și cu un PIB anual per capita cu 150 la sută mai mare decât la începutul perioadei de tranziție.

Totuși pentru România, cât și pentru majoritatea regiunii Europei Centrale și de Est, cele mai multe aspirații post 1989 nu au ajuns să fie realizate. Construcția de noi piețe și a unor procese politice deschise nu a modificat întru totul cultura politică existentă. Mai mult, nici implementarea procedurilor formale ale democrației liberale, nu i-a făcut pe români să conștientizeze valorile pe care se bazează acele structuri.[1]

În multe domenii importante, România a rămas în urma celorlalte state de tranziție din ECE. Diferențele care situează România pe o poziție aparte sunt vizible într-un număr larg de indicatori, de la eficiența guvernării și reglementările legale până la creșterea încrederii publice în guvern și administrarea companiilor de stat.[2] Acestea pot fi cel mai bine observate în domeniul corupției. Astăzi, România înregistrează un scor mai slab decât vecinii ei, Polonia și Slovacia, în ceea ce privește nivelul corupției. De fapt, nivelul perceput al corupției a rămas constant de la începutul anilor de tranziție.

Într-o măsură mai mare decât vecinii lor, românii au mai mari îndoieli referitoare la eficiența guvernului lor și manifestă o anumită nesiguranță asupra capacității conducătorilor lor de a formula și implementa politici publice sau a oferi servicii publice de bază. Pe de altă parte, structura legilor și instituțiilor române este comparabilă cu cele ale statelor membre UE. Ba mai mult, unele legi românești sunt considerate mai bune decât cele ale altor state vecine.[3] Însă, problema constă în „decalajul implementării”, existent între legile scrise si aplicarea lor. Acest lucru contracarează progresele înregistrate de România în domeniul statului de drept după aderarea la UE.[4]

Totodată, România continuă sa întâmpine dificultăți mai mari decât celelalte state din ECE în ceea ce privește administrarea companiilor de stat – un punct de referință al reformelor în spațiul fost comunist.

---

[1] Aceasta este în principal ceea ce Rachel Kleinfeld numește „intervenții de primă generație în domeniul statului de drept” și care sunt acum văzute cu un sentiment de deziluzie. Pentru „intervențiile de primă generație în domeniul statului de drept” consultați Rachel Kleinfeld, „Advancing the Rule of Law Abroad: Next Generation Reform” (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), Versiunea Kindle.

[2] Pentru o explicație cuprinzătoare, vezi Indicatorii privind guvernanța la nivel mondial ai Băncii Mondiale. Consultati Banca Mondiala, „Worldwide Governance Indicators”, http:/info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports.

[3] Un exemplu important se referă la legislația română privind controlul conflictelor de interese și al incompatibilităților.

[4] Potrivit Raportului Global privind Integritatea, „Scorecard: Romania 2010, ” https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/romania/.

Aflate in proprietatea statului, atât la nivel național cât și local, companiile de stat românești par să fie blocate încă în perioada incipienta a tranzitiei, în care normele erau date de nivelul limitat al capitalului domestic, piețe de capital subdezvoltate, stimulente mici pentru investiții și o implicare puternică a statului în economia țării. Azi, companiile de stat rămân o sursă de ineficiență sau chiar risipă în administrarea fondurilor publice. Potrivit unei evaluări a Băncii Mondiale, perioada de tranziție a României nu va fi completă atât timp cât caracteristicile companiilor de stat (fie ele vechi, „restructurate" sau noi) nu vor dispărea.[5] Cu aproape 1000 de asemenea entități încă existente, tranziția României rămâne un proces în desfășurare. Nu e deci surprinzător că în aceste circumstanțe, românii continuă să aibă puțină încredere în instituțiile publice și partidele politice. Deși această situație nu este specifică doar României (tipare similare sunt vizible în întreaga regiune ECE), o asemenea lipsă fundamentală de încredere reprezintă un obsctacol semnificativ pentru consolidarea legitimității unui regim relativ tânăr, creat în zilele de exuberanță ce au urmat căderii regimului comunist, precum cel din România.

Aceste realități sugerează că România nu a „închis" încă capitolul erei de tranziție. Cu siguranță, realizările pe care țara le-a obținut pe parcursul ultimilor ani în privința creării și consolidării noilor valori și instituții, sunt remarcabile din punct de vedere istoric și trebuie recunoscute. Însă, pe măsură ce România se apropie de aniversarea a 25 de ani de la revoluția din 1989, este absolut necesară consolidarea progreselor înregistrate până acum și în acelasi timp pregătirea terenului pentru o nouă generație și o strategie de consolidare post-tranziție. Dacă România încheie acest proces și reușește să-și asigure un rol mai puternic în procesul de integrare europeană, atunci liderii politici și cetățenii deopotrivă vor trebui să se lupte din plin cu impedimentele stăruitoare precum corupția, ineficiența administrativă și gestionarea companiilor de stat (CdS). Dacă se neglijează în continuare acest proces și nu se obțin rezultate concludente în aceste domenii, România își poate periclita abilitatea de a ține pasul cu celelalte țări europene si subestima propriul potențial uman, economic și geopolitic. De asemenea, neglijarea acestui proces ar dezavantaja, în special, inovația și competitivitatea economică a României.

Pentru ca aceste domenii să fie însă îmbunătățite semnificativ, ele trebuie să devină în mod explicit punctele focale ale politicilor publice, chiar dacă aceasta ar însemna uneori aducerea în discuție a unor subiecte ce se dovedesc dureroase. În acest scop, îmbunătățiri în consolidarea valorilor democratice, funcționarea instituțiilor, performațele economice și abilitatea de a servi cetățeanul au cel mai mare potențial de a spori fericirea, libertatea, bogăția și încrederea românilor ca națiune modernă europeană, posibil lider regional și aliat indispensabil al S.U.A.

[5] Într-un studiu din 2002, Banca Mondială recomanda statelor în tranziție să se concentreze asupra politicilor care încurajează intrarea pe piață a noi firme private, creând astfel locuri de muncă noi și creștere economică, dar și care încurajează disciplina bugetară pentru marile companii de stat pentru a putea evita crizele bancare și fiscale și pentru a uniformiza normele din sectorul economic. Vezi World Bank, „Transition: The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union" (Washington, D.C. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank , 2002), http://sitesources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/complete.pdf.

ABORDARE

Pentru a realiza această analiza, *Center for European Policy Analysis (CEPA)* a constituit un Grup de Lucru format din experți din Statele Unite și Europa pentru a evalua progresul înregistrat de România în consolidarea democrației pe parcursul ultimilor 25 de ani și pentru a identifica cele mai semnificative și adecvate oportunități pentru accelerarea acestui proces. Elaborând acest proiect, Grupul de Lucru a luat în calcul faptul că tema reformei instituționale în România a mai fost abordată anterior de către o diversitate de actori din sectorul public și privat, inclusiv Banca Mondială, Comisia Europeană, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) sau Fondul Monetar Internațional (FMI).

Majoritatea acestor eforturi au fost cuprinzătoare, implicând un set de standarde evaluate anual care urmăresc schimbările la nivelul unei serii extinse de instituții publice și domenii de reformă. Asemenea abordări sunt valoroase, dar ajung să fie incluse pe liste generice de recomandări care, deseori, nu beneficiază de o înțelegere consistentă a dinamicii domestice și culturale. Unele dintre aceste studii și standarde sunt mai eficiente decât altele în a transmite în ce direcție trebuie să se îndrepte atenția și timpul limitat al decidenților și care sunt zonele care pot fi amânate.

Evaluând aceste eforturi, Grupul de Lucru a ales o abordare diferită. Scopul Grupului a fost de a delimita zonele de interes și a le analiza în profunzime pentru a identifica, pe baza celor mai bune date disponibile, cel mai mic număr de categorii de politici publice a căror schimbare poate produce un impact vizibil asupra economiei și a cetățenilor români. Ca urmare , Grupul de Lucru a dezvoltat o abordare tridimesionala . În primul rând, s-a concentrat asupra sectoarelor cu impact ridicat –numite și **Sectoare Transformative** – care se pot dovedi cel mai rentabile din punctul de vedere al elaborării politicilor publice. Analizând opțiuni existente, Grupul și-a pus trei întrebări:

1. Este această zonă o componentă structurală a statului român (adică este parte din fundația democrației româneşti sau este doar o politică publică temporară)?
2. Este un domeniu care nu performează în mod vizibil (adică, comparând cu exemple din ECE, ar fi trebuit deja reformat)?
3. Succesul schimbărilor în aceste domenii au efecte benefice și asupra altor sectoare (adică are această arie de acțiune efecte asupra mai multor elemente ale sistemului democratic în sens larg)?

Aplicând aceste criterii, Grupul a înlăturat câteva zone vitale ale politicilor publice românești, precum educația, sistemul de sănătate, securitatea energetică și altele. Deși (în majoritatea cazurilor) existau performanțe sub standard într-un fel sau altul și în aceste domenii, Grupul a decis că acele zone au un potențial mai scăzut de a influența și alte domenii, fiind mai degrabă derivative – adică succesul lor depinde de succesul din alte sectoare fundamentale ale guvernării. În același timp, au fost înlăturate câteva din sectoarele problematice, precum reforma constituțională, structura economiei sau drepturile de proprietate. Deși considerate importante și structurale, Grupul a decis că progresul în aceste domenii este deja relativ vizibil și că ar distrage atenția de la sectoarele problematice.

Prin acest proces, Grupul a reușit să se concentreze pe trei Sectoare Transformative: (1) **Statul de Drept**, (2) **Guvernanța** și (3) **Leadershipul Public**. Această alegere se bazează pe un raționament analitic solid, bazat pe datele acumulate după ani de cercetare, care permite afirmarea faptului că schimbarea e necesară, că efectuarea schimbării este sănătoasă pentru funcţtionarea democrației pe termen lung și

că îmbunătățirile imediate pot funcționa ca stimuli pentru ajustările structurale la nivelul întregului spectru al sistemului de politici publice din România.

De asemenea, în fiecare dintre aceste Sectoare Transformative, Grupul a căutat să se axeze asupra unor aspecte unde intervenția ar urma să dea rezultate imediate. Astfel, întrebarea constitutivă a Grupului de Lucru a devenit următoarea: „Unde se poate aplica presiune astfel încât România să poată continua pe direcția corectă și cum pot să fie utilizați cel mai bine agenții schimbării în acest proces?" Decât să creeze o listă generică, Grupul a căutat să indentifice zonele funcționale specifice – numite **Puncte de Presiune** –unde acțiunile ar putea, cel mai probabil, să producă rezultate în termen scurt. Pentru a putea fi categorizată drept Punct de Presiune, Grupul a decis că o arie trebuie să îndeplinească cinci criterii.

1. Susţinere publică: există un consens la nivelul societăţii românești în jurul nevoii de reformă în acest domeniu.
2. Măsurabil: progresul în această zonă poate să fie măsurat folosind indicatori.
3. Fezabilitate: există un istoric al reformelor în acest domeniu; un efort reînnoit poate să construiască pe ceea ce deja există, fără a se lua tot procesul de la început (de ex. prima de efort rămâne relativ scăzută*).*
4. Modele de succes: există exemple în România și alte țări de tranziție din ECE care demonstrează că acțiunile din aria respectivă sunt un catalizator pentru schimbare.
5. Potențialul de impact: eficacitatea în această arie s-ar putea repercuta pozitiv și în alte domenii, precum cel al creșterii performanței economiei românești, încrederii și bunăstării cetățenilor etc.

Aplicând aceste criterii, Grupul de Lucru, a stabilit următoarele Puncte de Presiune:

Sectoare Transformative	**Puncte de Presiune**
Statul de drept	• Integritatea în sectorul public • Recuperarea bunurilor obținute din infracțiuni • Impactul asupra clienților
Guvernanță	• Management public și furnizarea serviciilor publice • Managementul companiilor de stat • Managementul sectorului energetic
Leadership public	• Înființarea partidelor politice • Finanțarea partidelor • Procedurile parlamentare și legislative

În al treilea rând, odată ce au fost stabilite aceste arii de concentrare, Grupul de Lucru a căutat să stabilească pe ce baze se pot evalua aceste soluții posibile de politici publice. Pentru a îndepărta pe cât posibil subiectivitatea și prejudecățile, Grupul a căzut de acord ca selecția și includerea în raport a propunerilor de politici să se facă prin aplicarea unui set larg de principii.

Au fost agreate soluții de politici care:

1. Împing deciziile către sectorul privat sau la nivel local, acolo unde este posibil.
2. Au dovedit că funcționează într-un context similar, fie în România sau în alte țări aflate în tranziție.
3. Sunt măsurabile – de exemplu, crearea unui un sistem informatic de date, implementarea unui un program de *training* etc.
4. Se pot auto-replica, de obicei ca rezultat al investirii eforturilor în oameni, ca agenți ai schimbării, și nu în sisteme sau instituții propriu-zise.

Odată ce a generat recomandări bazate pe aceste principii, Grupul de Lucru s-a concentrat asupra procesului de selectare a opțiunilor optime de politici, implementarea acestora și sporirea stimulilor pentru schimbare. De asemenea, s-au evitat tentativele de a crea o nouă „strategie națională ” pentru reformă în România, din moment ce s-au făcut deja numeroase încercări pe această direcție în trecut, dar și tentația de a „supraevalua” rezultatele.

Aceasta nu înseamnă că standardele cantitative sunt lipsite de importanță - dimpotrivă. Însă când vine vorba de lansarea României pe un curs al reformei, Grupul este de părere că, „drumul înainte” este în general cunoscut. Douăzeci și cinci de ani de date, atât din surse private, cât și publice, au arătat clar unde este necesară schimbarea și unde este cel mai probabil ca aceste eforturi să aibă succes.
Pentru că date sunt suficiente, problema nu constă în nevoia de informații noi, ci de a înțelege cum se pot folosi cele existente în mod eficient – de unde se poate începe, care sunt prioritățile și ce poate trece în plan secund. Concluzia Grupului este că, România ca națiune, a ajuns la un „punct critic ” – un moment în care schimbările pozitive acumulate pe parcursul a mai mult de două decenii, au poziționat țara dincolo de stadiul inițial, cu caracter reparator al tranziției și mai aproape de consolidarea deplină a democrației. În acest moment, a pune presiune pe câteva zone de politici publice poate produce rezultate benefice extrem de mari.

În acest scop, membrii Grupului au fost foarte atenți la identificarea strategiilor de reformă care au condus la progresele altor state post-comuniste din regiunea ECE. S-a căutat un model pentru reformele neterminate din România în eforturile statelor care au avut deja succes. În final, Grupul a combinat constatările din elementele și zonele de analiză de mai sus – Sectoare Transformative, Puncte de Presiune și Principii pentru Schimbare – și a creat un **Plan de Acțiune** pentru a ajuta România să atingă un nivel de viață mai ridicat pentru cetățenii săi, un mediu de afaceri mai bun și un statut regional superior printre statele UE. Acest plan, precum și opțiunile de politici sunt prezentate mai jos.

Parte din acest plan o reprezintă și crearea *Think Romania Network* – o rețea de experți interesați să rămână angajați în procesele de transformare din România. Membrii Grupului de Lucru vor continua să susțină activ eforturile pentru reformă în România, prin dialog și evaluarea permanentă a progresului, dincolo de acest prim efort analitic și acest prim raport;vor continua să analizeze zonele unde presiunea pentru schimbare trebuie să continue și vor consolida un spațiu virtual pentru dezbateri de politici unde activiștii și experții din S.U.A și România pot propune diferite opțiuni pentru dezvoltarea României în viitor.

O ultimă observație e necesară. În intervalul de timp de la lansarea Grupului de Lucru, la granițele României a început criza ucraineană, ceea ce face discuția despre reformă și angajamentele transatlantice mai importantă ca oricând. Protestele masive din Kiev și anexarea ulterioară a Crimeei de

către Rusia, constituie un semnal clar de alarmă cu privire la ce pot produce în ultimă instanță eșecurile tranziției și ratarea oportunităților pentru reformă. Evenimentele din Ucraina sunt consecințele unei multitudini de factori și condiții complexe. Totuși, corupția, folosirea funcțiilor publice pentru beneficii personale, proasta administrare și guvernare, lipsa responsabilizării și scindarea dintre nevoile cetățenilor și cele ale conducătorilor lor, au jucat un rol important în cursul evenimentelor. Pe de altă parte, criza ucraineană demonstrează cât de multe progrese s-au înregistrat în țările vecine, precum România și alte state post-comuniste, actualmente membre UE. Presiunea pe care o resimt liderii guvernelor și din societatea civilă, în cadrul granițelor UE, este fundamental diferită de cea căreia trebuie să îi răspundă conducătorii Ucrainei. Totuși, evenimentele din Ucraina subliniază nevoia consolidării și implementării reformelor interne. Pentru că Ucraina a eșuat în acest proces, prosperitatea, pacea și securitatea europeană este acum în pericol. Dacă a existat vreodată un moment critic pentru nevoia de a spori eforturile de transformare a României într-o democrație matură, acel moment este acum.

CONTEXT: DEMOCRAȚIA ROMÂNĂ LA 25 DE ANI

Orice examinare a procesului de reformă din România trebuie să înceapă cu recunoașterea că această țară a reușit pași istorici în cele două decenii și jumătate de la căderea comunismului. Din punct de vedere economic, în 2014, România se află într-o poziție foarte favorabilă. Acest lucru se datorează numărului ridicat de oportunități pentru creșterea PIB-ului și dezvoltarea antreprenorială create de reformele precedente.

Indicatorii macro-economici s-au arătat pozitivi pe parcursul ultimilor doi ani – o tendință preconizată să continue. Potrivit Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare, PIB-ul României va crește cu 2,6% în 2014 și cu 2,8% în 2015. Acest lucru face ca economia României să aibă cea mai rapidă creștere dintre statele regiunii ECE. În același timp, România urmează să atingă cel mai scăzut deficit bugetar de la începutul crizei economice.

Alte semne pozitive ale progresului includ controlul exercitat de către sistemul de justiție asupra celorlalte ramuri ale guvernării, precum și exemplele de eficiență în adminstrația publică locală din ce în ce mai dese. Aceste lucruri dau speranță pentru că subliniază faptul că România continuă să facă progrese vizibile în domeniul reformelor, în ciuda unor piedici semnificative.[6] De asemenea și statul de drept a făcut progrese importante. Controlul și echilibrul puterilor este exercitat mai eficient în conducerea instituțiilor publice; organismele judiciare sunt capabile de investigații independente asupra posibilelor infracțiuni; există acum baze reale pentru creșterea încrederii publicului în guvern.

La nivel politic, alegerile continuă să ofere votanților o șansă de schimbare a guvernului lor și, ca în majoritatea statelor UE, tranzițiile de la un partid sau coaliție guvernatoare, la următoarele sunt o practică normală. Aplicarea acestor concepte nu a fost deloc una ușoară. Ea este rezultatul unui proiect bineorganizat la nivel național, derulat pe perioada mai multor ani, prin care s-a căutat întrunirea criteriilor pentru a deveni stat membru UE și implementarea schimbărilor normelor economice, juridice și politice necesare. Aceste progrese nu trebuiesc neglijate. Din contră, ele oferă o sursă semnificativă de optimism pentru viitor – precum și o bază puternică pentru accelerarea noilor reforme.

Chiar și așa, această perspectivă pozitivă este întunecată de câțiva factori negativi, incluzând volatilitatea crescută și instabilitatea guvernelor naționale, lipsa de încredere publică în politicile existente, riscurile economice provenite din rolul proeminent jucat de stat în economie și lipsa modernizării aparatului administrativ. Combinația acestor factori a produs un nivel notabil de apatie și cinism în rândul multor cetățeni români.[7] Toți acești factori indezirabili pot încetini progresul spre reforme pozitive în România. Secțiunile următoare oferă o discuție cu privire la provocările existente, cauzele lor și opțiunile disponibile pentru a le confrunta. Acestea reflectă discuțiile și preferințele Grupului de lucru în fiecare dintre zonele de presiune fundamentale – statul de drept, guvernanță șileadership public.

---

[6] Acesta este, în special, cazul deciziilor recente ale Înaltei Curți de Justiție și Casație cu privire la dosarele de corupție la nivel înalt, finalizate sau încă în curs de investigație, care demonstrează că justiția își face datoria. Încă din 2011, finalizarea dosarelor a fost îngreunată din cauza amânărilor și subterfugiilor procedurale. De asemenea, decizii importante, precum cele ce privesc legislația privind insolvența sau descentralizarea administrativă, au fost emise de către Curtea Constituțională în ultimul an.

[7] Potrivit sondajelor de opinie efectuate de Institutului Român de Evaluare și Strategie, în Oct. 2013, 77% dintre români credeau că țara se îndreaptă într-o direcție greșită (http://www.ires.com.ro/uploads/articole/ires_raport-de-cercetare_funcționarea-justiției-în-românia.pdf), pe când în martie 2014, numai 72% erau de această opinie (http://www.ires.com.ro/uploads/articole/ires-agenda_publica_24-26_martie-2014.pdf).

Statul de Drept în România: Ireversibilitatea reformei?

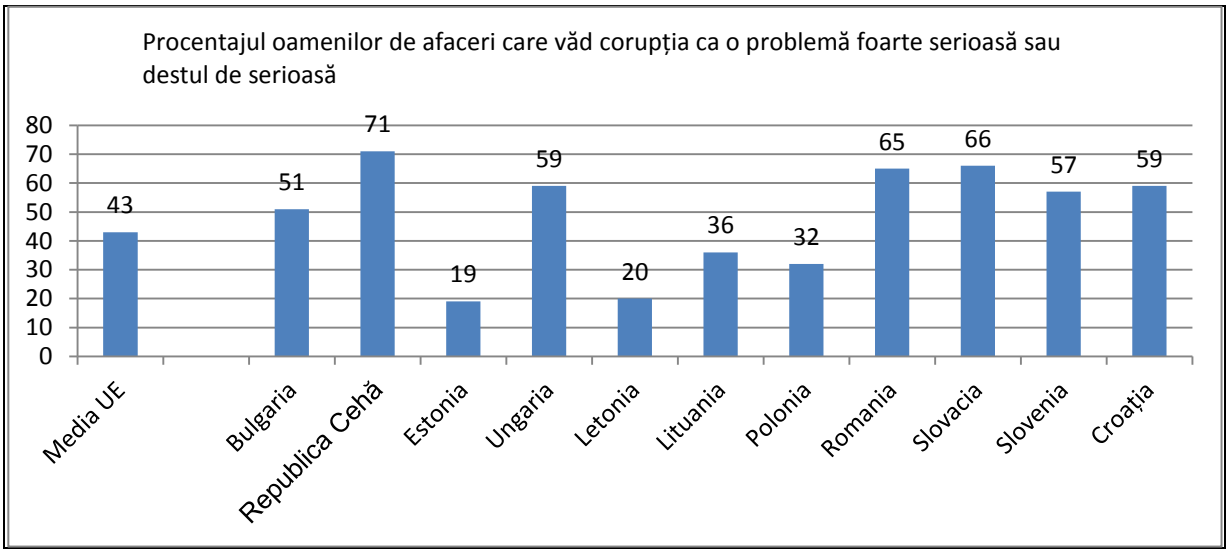
În ciuda progreselor considerabile, statul de drept în România continuă să fie o problemă îngrijorătoare și este incert cât de durabile vor fi reformele în viitor. Un paradox cunoscut al procesului de reformă juridică din România este reprezentat de faptul că instituțiile țării și legislația curentă sunt pe deplin comparabile cu cele ale colegilor europeni. România însă, rămâne în urmă când vine vorba de managementul sistemului de justiție, dar și în ceea ce privește activitățile legale, politice și administrative. Rezultatul este acela că întreaga structură normativă a României este slăbită de incoerențele din elaborarea și implementarea legilor. Aceste lacune includ lipsa analizelor de impact pentru actele normative, schimbările spontane în legislație și eșecul supravegherii calității documentelor legale. Organele menite să exercite tipul acesta de control asupra noii legislații, precum Consiliul Legislativ sau unitățile de coordonare a politicilor publice din cadrul executivului sunt, de fapt, instrumente fără tăiș.

Stabilitatea și previzibilitatea legilor sunt îndeobște foarte problematice, potrivit atât mărturiilor clienților sistemului de justiție, cât și judecătorilor sau chiar legislatorilor.[8] În special, lipsa consultărilor cu părțile interesate, de la cetățeni și ONG-uri la companii sau alte entități publice ori private, precum și absența mecanismelor de monitorizare a modificărilor depuse de factorii interesați la elaborarea noilor legi, crează percepția unui sistem legal obscur și neresponsabil.[9] Acest lucru se repercutează asupra mediului de afaceri – neajunsurile normative crează vulnerabilități și alimentează percepția că singurul mod de navigare a acestui sistem este cel bazat pe mită. Întrebați dacă corupția constituie un impediment în conducerea afacerilor în România, 65% dintre respondenții din comunitatea oamenilor de afaceri au răspuns afirmativ – un procentaj de două ori mai mare decât în Polonia și de trei ori mai mare decât în Letonia și Estonia (vezi **Fig. 1**, **Pag. 19**).

[8] Consiliul Fiscal recunoaște că România a încălcat foarte multe dintre regulile fiscale pe care și le-a impus și, în același timp, a eșuat să creeze un spațiu de previzibilitate pentru a satisface corespunzător așteptările agenților economici. Același corp de control se plânge de absența studiilor de impact și lipsa unui timp rezonabil alocat analizelor și discutării modificărilor din Codul Fiscal, care în 2013, a fost modificat de nu mai puțin de 50 de ori (http://www.consiliulfiscal.ro/publicații-opinii-2013.pdf).

[9] Justiția civilă din România ocupă locul 34 din 99 de țări, în timp ce sistemul penal de justiție este pe locul 29 din 99 potrivit Indexului privind Statul de Drept din 2014 al World Justice Program. Privind cu mai mult optimism, România are cel mai bun randament în domeniul securității (deși ocupă o poziție mai puțin bună decât în evaluarea precedentă) și al respectării drepturilor fundamentale (ocupă poziția a doua in clasamentul țărilor cu venit mediu spre ridicat). Potrivit indicatorului privind respectare drepturilor procesuale, Romania a primit un scor de 0.62 dintr-un maxim de 1. Problema este însă că acei indicatori care sunt asociați cu un guvern deschis (transparența și accesul la informații de interes public) și cu executarea sentințelor au primit cele mai slabe evaluări. (http://data.worldjusticeproject.org/#/index/ROM).

Figura 1. Percepţia asupra corupţiei în mediul de afaceri



Sursa datelor: Eurobarometrul pe 2014 și Raportul Anticorupție al Uniunii Europene din 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organizedcrime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm.

Motorul reformei statului de drept din ultimii ani a fost Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) al UE. Analizând progresul în ceea ce privește corupția și reforma în justiție, MCV a devenit unul dintre catalizatorii majori ai schimbării (vezi **Caseta 1, Pag. 20**). Monitorizarea atentă în cadrul MCV poate rămâne cel mai puternic mecanism pentru România și pe viitor, de vreme ce constrânge instituțiile să ducă la îndeplinire reformele și să transmită rezultatele. Totuși, recursul excesiv la MCV pentru realizarea reformelor poate aduce rezultate sub așteptări pe termen lung. După cum ne-au arătat experiențele din alte țări ECE în tranziție, presiunile domestice suplimentare din partea cetățenilor pot fi la fel de benefice. Decât să fie susținută de către Bruxelles, consolidarea statului de drept este deseori mai eficient susținută de către cei ce votează sau de către societatea civilă. La modul ideal, grupuri și indivizi pot sprijini reformele statului de drept de jos în sus, creând astfel sentimentul că reformele le aparțin. Având în vedere că rapoartele MCV ale Comisiei Europene subliniază mereu lipsa voinței politice ca prim impediment în continuarea reformelor, presiunea din partea votanților pentru a continua acest proces ar putea să stimuleze parlamentarii în a asigura implementarea legislației și normelor democratice existente.

Caseta 1. Mecanismul de Cooperare și Verificare

Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) a fost introdus în decembrie 2006, înainte de intrarea României în UE, pentru a **aborda obiective specifice în domeniul reformei justiţiei şi combaterii corupţiei**. Comisia Europeană a decis să creeze MCV pentru a asigura continuitatea progresului în domenii unde încă existau probleme. Alături de România, Bulgaria este singura țară din UE pentru care există acest mecanism de urmărire și stimulare a progresului în domenii în care problemele persistă.

De asemenea, Comisia a stipulat posibilitatea implementării de sancțiuni (inclusiv nerecunoașterea deciziilor judecătorești și, în cazul Bulgariei, reducerea fondurilor europene) precum și asigurarea de sprijin și expertiză suplimentare. Numeroși observatori au notat faptul că MCV s-a concentrat mai mult pe monitorizare și verificare decât pe cooperare.

Totuși, după șapte ani de la aderarea la UE și cu 12 cicluri de raportare finalizate, MCV a jucat un rol extraordinar în susținerea reformelor și a reformatorilor din sistemul de justiție din România. Nu numai că Mecanismul a ținut factorii de decizie sub control, observând atât deraierile, cât și progresele, dar a oferit mai multă greutate actorilor interni, cu preponderență societății civile, pentru a pune presiune pentru continuarea reformei din domeniul justiției. În ultimii ani, rapoartele MCV și-au lărgit sfera de monitorizare, incluzând problemele instituționale și tehnice, dar și probleme ce țin de voința politică, subliniind importanța acţiunii şi voinţei politice pentru susținerea în continuare a reformelor.

Obiectivele de referinţă pentru România sunt următoarele:

- Asigurarea unui act de justiţie mai transparent şi eficient, cu precădere prin creșterea capacității și responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală.
- Înființarea unei agenții de integritate care să aibă responsabilitea verificării averilor, incompatibilităților și potențialelor conflicte de interese, precum și emiterea de hotărâri obligatorii pa baza cărora să se poată aplica sancţiuni cu caracter disuasiv.
- În baza baza progresului deja obținut, continuarea investigaţiilor profesioniste și imparțiale în legătură cu acuzațiile de corupție la nivel înalt.
- Să ia măsuri suplimentare pentru prevenirea și combaterea corupției, în special la nivelul administraţiei locale.[1]

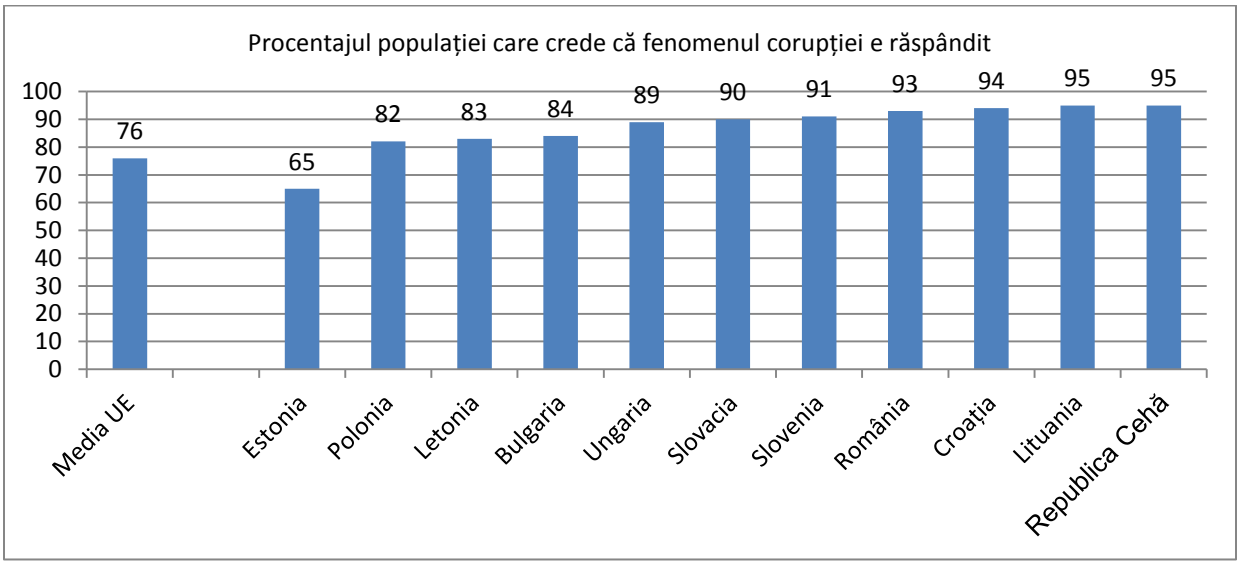
Deși au existat păreri diferite despre eficacitatea MCV-ului, mai ales la Bruxelles, reversibilitatea reformelor în țările ECE a determinat Comisia Europeană să creeze câteva instrumente prin intermediul cărora să abordeze problema nerespectării statului de drept din toate țările UE. Acestea cuprind primul ***Raport Anticorupție al UE*** și ***Justice Scoreboard***, un instrument comparativ în dreptul civil, comercial și administrativ, care curând se va aplica și dreptului penal și care va evalua calitatea și independența sistemelor de justiţie din UE. Mai mult, primul raport anticorupție al UE arată că, nu doar România și Bulgaria, ci și alte democrații consolidate din UE au probleme cu corupția, de unde și nevoia eforturilor constante pentru a întări lupta împotriva corupției.

[1] Comisia Europeană, „Decizia Comisiei 13/XII/2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, 13 decembrie 2006 [C (2006) 6569 final]."
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_en.pdf.

În toate noile state membre UE din regiunea ECE, corupția rămâne cel mai problematic domeniu (vezi **Fig. 2, Pag. 21**).[10] Criza din Ucraina a intensificat monitorizarea la nivel internațional a acestei probleme, pe măsură ce mulți analiști au arătat cât de nocive sunt efectele statelor captive și ale oficialilor corupți.

[10] Potrivit informațiilor neoficiale de pe http://www.piatadespaga.ro, un website care permite românilor să publice sumele pe care le-au plătit ca mită, zona și sectorul – se estimează că media mitei este de 260 de Euro. Pensia medie în România în 2013 a fost de 190 Euro, pe când venitul minim pe economie a fost de 180 Euro.

Figura 2. Percepţia asupra corupţiei în ECE



Sursa datelor: Eurobarometru 2014 și Raportul Anticorupție al UE din 2014 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruptionreport/index_en.htm.

În ceea ce privește instituțiile publice din România, un pas important efectuat în promovarea integrității în administrația publică îl constituie Strategia Națională AntiCorupție 2013-2015. Aceasta oferă mecanismelor ce se ocupă de breșele de integritate la nivelul managementului instituției respective, un cadru pentru analiza riscului corupției și pentru a preveni practicile corupte. În același timp, tipul de raportare a riscurilor privind corupția instituită de Strategie, sprijină reajustarea practicilor administrative în momentul apariției corupției pentru a o preveni pe viitor. În felul acesta, România începe să aibă o abordare pro-activă față de corupție. Este un pas binevenit în lupta îndelungată a României cu aceste practici nocive.

Recentele sentințe judecătorești cu privire la cazurile de corupție la nivel înalt sunt o altă reușită importantă. Acestea indică faptul că infrastructura legală pentru activitățile de combatere a corupției este în mare parte construită, iar instituțiile principale care se ocupă de acest domeniu (ANI și DNA) rămân decisive în sporirea integrității în sectorul public.[11] Eforturile depuse de către aceste entități ne reamintește faptul că lupta împotriva corupției este, de fapt, un mijloc pentru îmbunătățirea calității și corectitudinii serviciilor publice, crescând astfel încrederea cetățenilor în guvern și în instituțiile publice (vezi **Caseta 2, Pag. 22**, și **Caseta 3, Pag. 24**). La nivelul cetățenilor obișnuiți, susținerea eforturilor anticorupție este remarcabil de puternică (vezi **Fig. 3, Pag. 23**). Să luăm ca exemplu opinia publică privind Direcția Națională AntiCorupție. Încrederea publică în această instituție a crescut cu aproape 10% din februarie 2012.[12] O tendință similară se observă și în cazul Agenției Naționale de Integritate. Per

[11] Raportul anticorupție al UE din februarie 2014, arată că România dispune de majoritatea mecanismelor de prevenire, descoperire și pedepsire a corupției, conflictelor de interese și altor forme de infracțiuni. Vezi, CE, „Raportul Comisiei către Consiliul și Parlamentul European. Raportul AntiCorupție al UE” 3 februarie, 2014. http://ec.europa.eu/dgs/home-home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-tracfficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf. Deși încă este nevoie de multă muncă pentru a asigura continuitatea acestei tendințe pozitive, România se află într-o poziție mult mai bună decât alte țări din Europa, care în continuare își definesc structura legală pentru declararea bunurilor și a conflictelor de interese. Un model interesant explorat și de către ANI este *Legea Declarației Zero* din Lituania prin care toți cetățenii țării trebuie să-și declare bunurile în valoare de peste 18.500$.

[12] Vezi, de exemplu, sondajele INSCOP din 2013, sau mai recente, din martie 2014 (http://www.inscop/ro/wp-content/uploads/2014/03/INSCOP-martie-20140incredere-instituții.pdf). Rata de popularitate a DNA a crescut de la 36%, în

total, aceste statistici arată că integritatea și anticorupția sunt probleme de o importanță sporită pentru cetățenii români. Această schimbare este bine - venită și crează un moment propice pentru cetățeni de a cere mai multă integritate de la instituțiile publice și oficialii lor.

Caseta 2. Direcția Națională Anticorupție (DNA)

Direcția Națională Anticorupție este **un parchet specializat** care investighează cazurile de corupție la nivel înalt. DNA rămâne un model al rezistenței instituționale sub circumstanțe nefavorabile, în special în confruntarea cu încercările repetate de subminare a atribuţiilor sale. În iulie 2013, susținerea publică pentru DNA a ajuns la un procent fără precedent de 47,7% (45,4 % potrivit unui alt sondaj din martie 2014[1]), în ciuda eforturilor intense de denigrare a acțiunilor sale din partea unor entități media. DNA a menținut un parcurs bun de investigații independente în ciuda dificultăților întâmpinate în numirea noii conduceri în 2013 și a altor tentative de intimidare prin declarații publice sau încercări de a exclude procurorii mai activi.

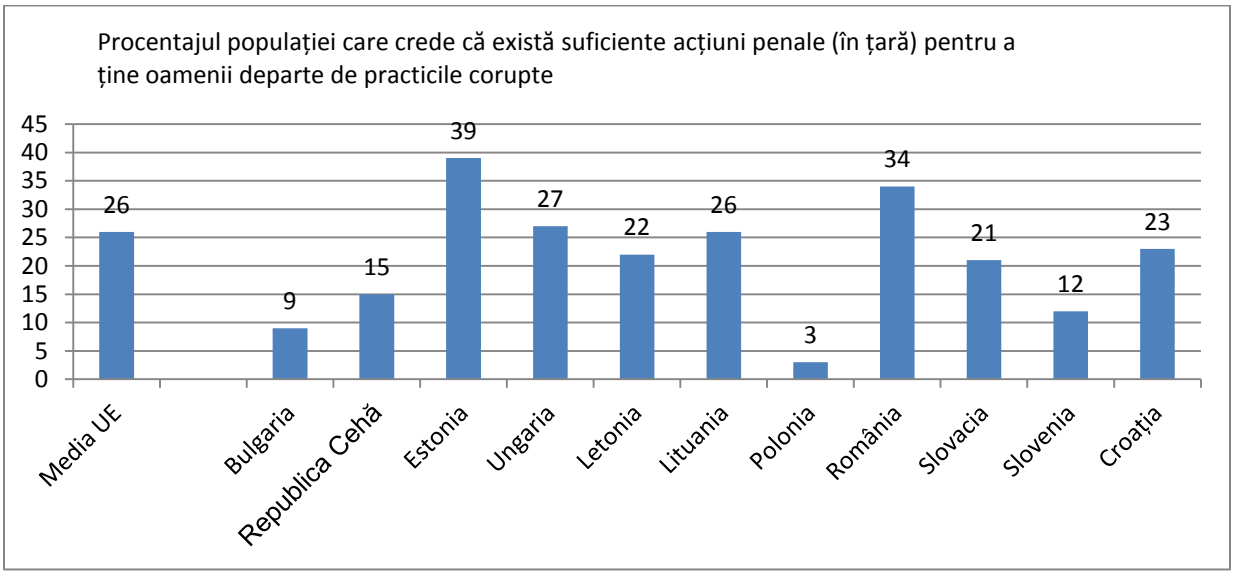
Cel mai recent raport de activitate pe 2013 arată creșteri impresionante – cu privire la numărul de condamnări (aproape triplu în comparație cu 2011, de la 298 la 1051), la numărul de politicieni de rang înalt inculpaţi pentru corupție, la numărul de bunuri propuse spre confiscare - și mai puţine achitări. Cele mai multe rechizitorii au vizat persoane ce dețin funcții publice (303 în 2013), urmate de oamenii de afaceri (245). Prioritățile strategice pentru activitățile DNA în 2014 includ confiscările și recuperările de bunuri, o categorie unde România a făcut unele progrese (din 2010, DNA a cerut recuperarea unor prejudicii în valoare de 272,44 milioane dolari) și care vor fi foarte importante pentru dovedirea angajamentului real în lupta împotriva activităților ilegale și corupției și în returnarea beneficiilor către societate.

[1]INSCOP, „Încrederea în instituții," martie 2014. DNA are un grad de susținere mai mare decât orice instituție executivă (chiar mai mare și decât cea a primarului) sau orice instituţie socială, cu excepția Bisericii Ortodoxe(care are un scor de 62.3%) și a universităților (cu un scor de 46%). DNA are un scor mai mare decât presa (32.5%) și ONG-urile (30.6%).

O dimensiune la fel de importantă a luptei împotriva corupției din România o constituie confiscarea bunurilor dobândite în urma practicilor corupte. Aceasta este un element -cheie pentru descurajarea activităților ilegale și un mecanism important pentru returnarea către stat a bunurilor acumulate prin infracțiunile de corupție. Beneficiile acestei acțiuni sunt atât financiare cât și simbolice (mai ales într-un sens restaurativ).

februarie 2012, la 47% în iulie 2013, iar apoi a scăzut la 45% în martie 2014. Aceste statistici le depășesc pe cele ale Guvernului, Președinției sau Parlamentului.

Figura 3. Eficiența eforturilor de combatere a corupţiei



Sursa datelor: Eurobarometru 2014 și Raportul Anticorupție al UE din 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-aggairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-hume-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm.

Din punctul de vedere al partenerilor internaționali ai României, observatorilor și experților și – din ce în ce mai mult – din perspectiva guvernului și a cetățenilor, problema recuperării bunurilor constituie un punct de presiune important pentru susținerea eforturilor naționale anticorupție. Pe această linie, directiva din februarie 2014 a Parlamentului European, crează oportunități similare pentru România, din moment ce vizează confiscări exstinse și de la părți terțe. Această directivă va forța toate țările UE să implementeze standarde și regulamente unitare în acest domeniu.

În final, crearea Biroului de Recupere a Creanțelor (BRC) în 2011, este o altă realizare care are potențialul de a spori capacitatea României de a se confrunta cu problema veniturilor ilegale, în special când vine vorba de cele rezultate din corupție. Din nefericire, BRC nu are o bază de date completă cu deciziile judecătorești și executarea sentințelor de confiscare. Directorul BRC estima că, în baza rechizitoriilor procurorilor, costul total al criminalității din România este de 2 miliarde de euro (aproximativ 3,6 miliarde de dolari) pe an, pe când suma totală recuperată în urma sentințelor judecătorești este de 1,2 miliarde de euro pe an. În plus, mai puțin de 10% din totalul bunurilor confiscate sunt de fapt utilizate.[13]

[13] Expert Forum, „Eficiența, integritatea și transparența sistemului de achiziții publice din România”, București, martie 2014, http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2014/01/raport-conferință.pdf.

Caseta 3. Agenția Națională de Integritate (ANI)

Agenția Națională de Integritate este o **instituție anticorupție independentă** (al cărei management și raporturi anuale sunt aprobate de către Senatul României și care se ocupă cu prevenirea și sancționarea conflictelor de interese, a incompatibilităților și averilor nejustificate obținute în perioada exercitării unei funcții publice. Fondată în 2007, ANI are un istoric interesant cu privire la viabilitatea sa instituțională – a supraviețuit câtorva tentative legislative de a-i paraliza sau anula complet activitatea și, totuși, a reușit să urmărească politicieni și oficiali de rang înalt ai statului român. Eficiența ANI poate să fie măsurată atât din punctul de vedere al veniturilor monetare, cât și al gradului de penetrabilitate a practicilor de integritate în instituțiile publice și a încrederii publice în instituțiile de integritate.

Înainte de existența ANI, nu s-au făcut confiscări de averi nejustificate. După aproape 6 ani de la înființarea ANI, 60 de cazuri de averi nejustificate cu o valoare totală de peste 12 milioane euro (16,35 milioane dolari) au fost cercetate și trimise în judecată. Cinci dintre aceste cazuri au beneficiat de o decizie judecătorească finală, iar două dintre ele s-au finalizat prin restituirea a aproximativ 1 milion euro către bugetul de stat. Mai mult, în perioada 2007-2013, au fost aplicate 5500 de amenzi administrative care au adus suma de 800.000 euro (1.089.760 dolari) la bugetul de stat. Dacă acești bani reintră în buget și lor li se adaugă cele 11 milioane euro (15 milioane dolari) primiți din fondurile de coeziune ale UE, ANI își va fi acoperit cu mult bugetul total alocat de către stat în ultimii 7 ani.

Pe lângă confiscări, ANI a făcut posibilă aplicarea unui set substanțial de măsuri de integritate nemaiîntâlnite până acum și lăudate de către UE și alte entități similare: publicarea completă a 4 milioane de declarații de interese și avere (consultate de mii de utilizatori lunar); sancțiuni pentru oficiali pentru nerespectarea legislației privind integritatea sau chiar demiterea unor parlamentari și membri ai guvernului și, nu în ultimul rând, respectarea și responsabilitatea crescută față de confruntarea cu brește de integritate pentru cei ce ocupă poziții publice.

Activitatea agenției a devenit mai vizibilă și importantă pentru cetățeni, care acum o consideră una dintre instituțiile de încredere de top. Sondajele de opinie din februarie și decembrie 2013, arată un scor de 40% pentru ANI, cu mult peste cele ale altor instituții precum Parlamentul, Guvernul sau Președinția.

Guvernanță: Obstacole recurente

Îmbunătățirea capacității administrației publice constituie de foarte mult timp o prioritate în confruntarea cu domeniile care necesită încă reforme. Încă din 1991, Banca Mondială a identificat modernizarea administrației publice ca fiind o prioritate a reformei post-comuniste. Decenii mai târziu, sectorul public încă necesită îmbunătățiri. În 2011, Banca Mondială a întocmit analize funcționale pentru 12 instituțiii publice românești, prin care au fost oferite recomandări operaționale pe care guvernul trebuia să le transforme în planuri de acțiune. Această examinare a dezvăluit deficiențe majore în capacitatea administrativă a acestor organisme, precum: lipsa responsabilității pentru rezultate; aplicarea redusă a politicilor publice; separarea inadecvată a rolurilor între instituții; lipsa strategiilor la nivel de sector care să se aplice dincolo de instituțiile individuale; slăbiciuni la nivelul structurii organizaţionale și un grad ridicat de politizare a administrației publice. Mai mult, problemele de transparență și eficiență din procesele de achiziții publice, contractele publice, privatizările și oportunitățile de investiții, au fost în centrul atenției de mult timp. Cu toate acestea, problemele încă persistă.

Din păcate, cetățenii români au puține variante pentru a descoperi exact cât a progresat Guvernul în a aborda deficienţele cunoscute. Aceast lucru, se datorează faptului că există prea puțină informație publică disponibilă cu privire la capacitatea Guvernului de a implementa recomandările primite de la organizaţii precum Banca Mondială sau de a măsura impactul planurilor de reformă. Orice progres este dificil de observat având în vedere **lipsa transparenței** care e, din principiu, o piedică în administrația publică. Aceasta se datorează incapacității administrative de a organiza și de a folosi informațiile publice într-un mod util. Raportările cu privire la aplicarea legilor pentru accesul la informații publice și la participarea în procesul decizional a rămas o problemă, în ciuda eforturilor repetate și a proiectelor menite să rezolve aceste probleme. La nivelul cetățeanului, operațiunile cotidiene ale companiilor, precum și viețile private ale oamenilor, sunt îngreunate de birocrația existentă, schimbările legale imprevizibile și pierderea de timp și bani din pricina ineficienței administrative sau a corupției. Administrarea deficitară a datelor și lipsa sistemelor integrate de date electronice agravează această tendință. În schimb, centralizarea și optimizarea interacțiunilor publicului cu Guvernul ar ajuta la reducerea oportunităților de corupție și, în același timp, ar crește eficiența guvernanței în România.

După cum se spune „calculatoarele nu acceptă mită” - și nu fără motiv. Pentru afacerile și cetățenii români care trebuie să interacționeze cu complexitățile birocratice ale țării, îmbunătățirile în domeniul electronic al administrării bazelor de date electroniceși accesul sporit la servicii online ar constitui o schimbare binevenită (**vezi Caseta 4, Pag. 25**)

Unul dintre simptomele **slăbiciunii capacității administrative** a fost și istoricul nu prea bun a utilizării de fonduri UE pentru susținerea investițiilor și proiectelor publice. În ciuda creșterii semnificative a abilității României de absorbţie a fondurilor de coeziune ale UE (o rată de aproximativ 30% la sfârșitul lui 2013), România încă continuă să aibă cea mai scăzută rată de absorbție din UE (**vezi Fig. 4, Pag. 26**). De asemenea, există în continuare o nevoie de facilitare a accesului la fonduri și de proceduri mai bune de implementare a proiectelor, în special datorită percepției potrivit căreia cheltuielile publice crează un mediu ideal pentru corupție.[14] Fondurile europene au fost un factor de schimbare și creștere economică în alte țări precum Polonia, și în consecință, așteptările pentru România sunt ridicate (**vezi Caseta 5, Pag. 27**).

Caseta 4. E-government în Estonia

Estonia reprezintă un exemplu incredibil în ce privește **managementul integrat al datelor**. Potrivit e-Estonia, portalul electronic al guvernului sau „societatea digitală” conține 2800 de servicii online – de la votare electronică, plata taxelor, înregistrarea de noi afaceri, depunerea de cereri pentru beneficii sociale sau obținerea de rețete medicale. Până la **97%** din toate serviciile publice pentru cetățeni şi **99%** din serviciile pentru oamenii de afaceri sunt oferite pe o singură platformă electronică.[1] Sistemul este uşor de folosit şi înregistrează până la 10.000 de utilizatori zilnic. Procesul de implementare a început în 2004, cu o nouă legislaţie şi noi politici şi a fost continuat cu perseverenţă până în prezent. Pagina de internet are chiar şi o secţiune dedicată lucrurilor care ar trebui sau nu ar trebui făcute în implementarea unui asemenea proiect, ceea ce ar putea fi de interes pentru alte guverne.

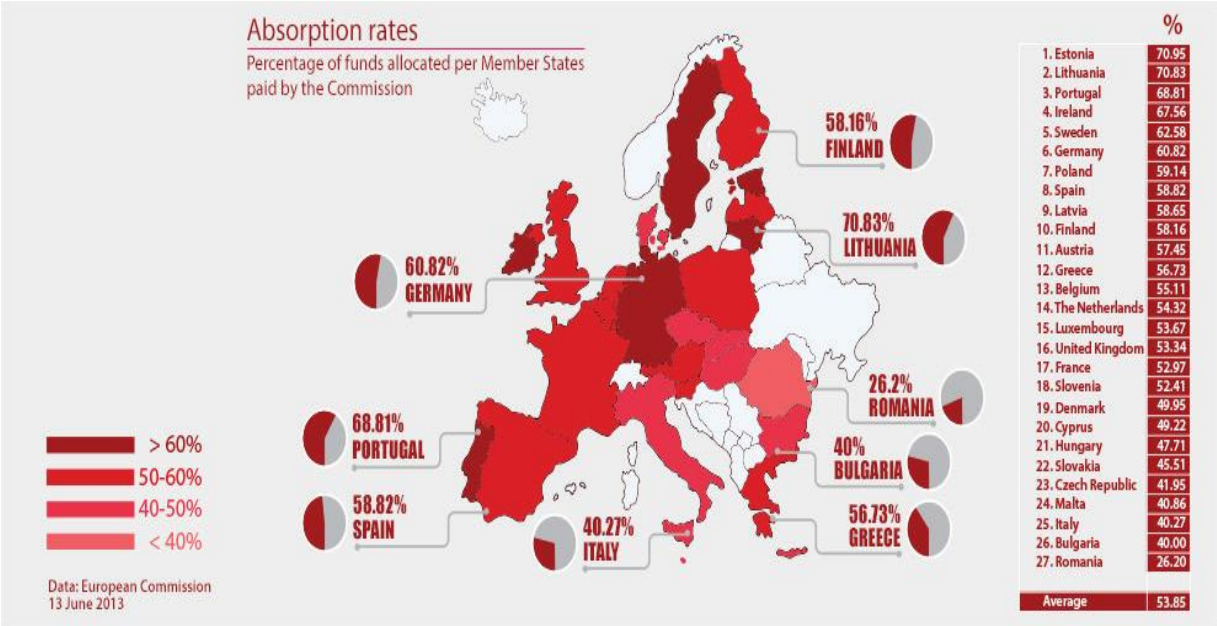
[1] A se vedea http://e-estonia.com/components/state-e-services-portal.

[14] De exemplu, mai mult de 8 din 10 (84%) români cred că banii publici sunt cheltuiți ineficient. În același timp aproximativ 9 din 10 români cred că achizițiile publice nu sunt efectuate urmând un proces curat și onest (potrivit unui sondaj făcut de Institutul de Politici Publice în toamna anului 2013). Vezi Institutul de Politici Publice, „Achiziții publice sustenabile pentru eficientizarea investițiilor în România”, București, 28 octombrie 2013.

Presiunea exercitată asupra utilizării fondurilor UE într-un mod eficient necesită o discuție mai largă cu privire la abilitatea guvernului, atât la nivel local, cât și central de a gândi strategic, de a reforma procesele de contractare și achiziții publice și de a administra proiectele cu mecanisme de raportare complicate. Soluțiile creative din domeniul parteneriatelor public-privat rămân o platformă prea puțin utilizată pentru livrarea bunurilor publice.

Există în același timp o cultură organizațională care nu performează , o lipsă de înţelegere a ceea ce înseamnă competitivitatea și orientarea către clienţi în serviciile publice, precum și o inabilitate și un dezinteres dovedit cu privire la promovarea meritelor. De asemenea, avem de-a face și cu o lipsă generală a stimulentelor pentru a atrage persoane competente şi devotate în sectorul public. Schimbarea culturii instituțiilor publice nu este o sarcină ușoară și necesită timp. Însă aceasta nu este imposibilă, iar după cum ne arată istoricul instituțiilor de integritate, angajamentul constant pentru reformă, presiunea externă și internă și sprijinul continuu, avantajează atât rezultatele finale cât și felul cum sunt percepute de către cetăţeni. Scopul acestor acțiuni ar trebui să fie, cel puțin, de a transforma România într-un loc mai sigur, mai ieftin şi mai bun pentru a trăi și a investi.

Figura 4. Rata de absorbție a fondurilor UE



Sursă: Inside Europe, http://insideeurope.eu/sites/default/files/field/attachment/absorbtion_rates_info_13jun%20(9)_0.jpg.

Caseta 5. Investiţiile în infrastructura din Polonia

Experienţa Poloniei cu privire la absorbţia fondurilor de la Bruxelles în perioada ciclului bugetar 2004-06 al UE e similară cu cea a României. La sfârşitul anului 2005, rata de absorbţie a Poloniei era de aproape 18,5% din totalul fondurilor disponibile din cauza carenţelor administrative, impedimentelor tehnice şi problemelor cu resursele umane.[1] Totuşi, după 2005 Polonia şi-a îmbunătăţit semnificativ capacitatea de absorbţie. Gestionarea eficientă a acestor fonduri – prin armonizarea legislaţiei cu cea a UE, cooperarea sporită a sectorului public cu cel privat, reforma instituţională în domeniile de achiziţii publice şi construcţie de drumuri, precum şi optimizarea şi îmbunătăţirea coordonării între diferite agenţii ale statului – a condus la creşterea performanţei economice a Poloniei, în principal datorită dezvoltării infrastructurii.

Programul de infrastructură sponsorizat de UE în Polonia, din 2007 până în 2013, a fost cel mai mare program de dezvoltare al UE într-un singur stat membru, atingând suma de 75 miliarde dolari. Proiectele au fost de amploare, acoperind infrastructura de căi ferate, porturi şi altele. Impactul economic a fost impresionant, adăugând 3 procente la PIB-ul anual al Poloniei.[2] Totalul finanţării pentru infrastructură fost estimat la 139 de miliarde euro, incluzând cheltuielile publice provenite de la contribuabilii polonezi.

Deşi este dificil de cuantificat cu precizie ce efecte au aceste fonduri, efectul general al fondurilor UE asupra Poloniei a fost unul uriaş. Din 2006, PIB-ul Poloniei s-a majorat cu mai mult de 30 de procente (creşterea ajustată la inflaţie); potrivit Ministerului Dezvoltării Regionale din Polonia, mai mult de jumătate din această creştere poate fi direct atribuită fondurilor structurale UE.[3] Între 2007 şi 2013 Polonia şi-a extins sistemul principal de autostrăzi de două ori şi jumătate şi şi-a ameliorat considerabil calitatea drumurilor.[4] Ca atare, polonezii economisesc aproximativ 2 miliarde dolari anual datorită transportului mai rapid. Nu în ultimul rând, între 2007 şi 2012, Polonia a fost pe primul loc în Europa la construcţia de autostrăzi, putându-se lăuda cu o creştere de 106% cu privire la numărul de kilometri de şosea şi cu o creştere de 230% a reţelei de autostrăzi. Polonia va primi chiar mai multe fonduri pentru construirea de autostrăzi din bugetul UE pe perioda 2014-2020, un total de aproximativ 105 miliarde de dolari, această infuzie fiind un stimulent semnificativ pentru economia naţională. [5]

---

[1] European Parliament Budgetary Support Unit, „Budget Affairs”, 2007, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200712/20071213ATT15448/20071213ATT15448EN.pdf [2] Cifrele Băncii Mondiale, http://www.worldbank.org/en/country/poland/overview.

[3] Marcin Goetig şi Christian Lowe, „Make or break for Poland as EU cash floods in,” Sept. 29, 2013, http://reuters.com/article/2013/03/29/us-poland-eu-funds- idUSBRE98S03220130929.

[4] Ungaria rămâne campioana construcţiilor de autostrăzi. Ungaria a adoptat strategii de modernizare a infrastructurii de transport mult mai devreme decât celelalte ţări ECE şi acum se bucură de un sistem de drumuri bine dezvoltat. Densitatea autostrăzilor în 2013 era de 3 ori mai mare decât media UE-25 (91 Km/1000km2). Începând cu 1990 şi până în 2013, Ungaria şi-a modernizat sistemul de infrastructură combinând fonduri UE, finanţări din PPP şi fonduri naţionale. În toată această perioadă însă, eşecuri în administrarea PPP şi altor proiecte au dus la lupte partizane având ca miză cheltuielile publice şi investiţiile private în autostrăzi. Totuşi, proiectele PPP au contribuit considerabil la modernizarea sistemului de drumuri din Ungaria şi continuă să joace un rol important în sectorul construcţiilor din Ungaria.

[5] Economist Intelligence Unit, martie 2014. http://country.eiu.com/.

Companiile de stat

Calitatea administraţiei publice se reflectă şi într-un alt domeniu în care reformele sunt neîncheiate şi unde rămâne necesară presiunea publică: companiile de stat (CdS). Cultura corporativă deficientă a CdS îngreunează perspectivele pentru investiţii private, crează dificultăţi pentru bugetul de stat şi au performanţe nesatisfăcătoare în livrarea bunurilor şi serviciilor publice pe care unele dintre aceste firme ar trebui să le ofere cetăţenilor. Din acest motiv, reforma CdS – sau chiar privatizarea acestora – ar putea genera venituri la bugetul de stat, limitând astfel şi rolul statului în economie. Prin schimbarea percepţiei românilor asupra CdS, oficialii ar putea de asemenea încuraja dezvoltarea sectorului privat şi piaţa liberă –în acelaşi timp stimulând competiţia şi transparenţa în întreg sectorul economic.

În mod clar impedimentele acestei abordări sunt substanțiale. După cum au notat anumiți comentatori, CdS sunt „cele mai lacome și neproductive vaci sacre din lumea fostă comunistă”.[15] În cazul României, guvernul încă deține drepturile de proprietate asupra unor sectoare considerabile din economie. O rămăşiţă a vechiului regim, acest status-quo a rezistat şi după 25 de ani de la căderea comunismului.

Din păcate, managementul neperformant al CdS românești le-a făcut să devină competitori foarte slabi în lumea economică. Cu puține excepții, aceste companii provoacă pierderi, în loc să umple vistieria guvernului sau să răspândească prosperitate economică.[16] În timp ce alte state UE au dezvoltat modele pentru scăderea numărului de CdS, în România ele reprezintă 9% din PIB-ul național și 10% din forța de muncă activă.

Prin comparație, cota de angajare în CdS din Europa de Vest este de 3,5%, aproape 6% în zona Baltică și 6,5% în Republica Cehă și Slovacia. La polul opus, România este poziționată la fel cu țările din flancul de sud al UE, precum Bulgaria, Croația și Slovenia, care în continuare duc o luptă considerabilă cu sectorul CdS. În această parte a UE, acestea tind să genereze datorii ridicate relativ la PIB-ul național, să aibă o eficiență scăzută în afaceri și, în plus, crează obstacole mai mari în implementarea reformelor guvernanţei corporative.

O zonă care pare să se îmbunătățească este aceea a arieratelor CdS. Acestea reprezintă 96% din datoriile restante ale sectorului public. Chiar și așa, programele Comisiei Europene și FMI au fost eficiente în a reduce arieratele, atât prin reforme administrative structurale și corporative precum și prin privatizare.[17] Rezultatele au fost foarte încurajatoare acolo unde procesul de privatizare a început prin listarea la bursa de acțiuni sau prin creșterea acționariatului privat în aceste companii. Asta se datorează faptului că programele tind să creeze venituri prin vânzările acțiunilor și generarea de dividende asociate.

Având în vedere mărimea lor relativă la economia generală, CdS au devenit din nou un punct de interes pentru acordurile dintre România și instituțiile financiare internaționale. FMI a sesizat în mod special, faptul că dezvoltarea României depinde de creșterea calității serviciilor din sectorul energetic și de transport. Afacerile în aceste zone ale economiei sunt în mare parte subordonate statului. Ele reprezintă zone în care liberalizarea și privatizarea s-au desfășurat într-un ritm lent, iar managementul este ineficient sau neprofitabil.

Pe măsură ce românii privesc înainte către o nouă perioadă de dezvoltare, ar putea beneficia mai mult de eliminarea vestigiilor depășite ale vechiului regim aşa cum sunt aceste companii. Asta ar însemna urmarea exemplului altor state post-comuniste din UE, țări care deja au combătut lipsa de performanță a companiilor de stat.[18]

O posibilă soluție pentru reforma CdS în România se află în piața de capital. O piață de capital reformată poate încuraja mai multe tranzacții, inclusiv cu acțiuni ale CdS și poate spori încrederea investitorilor.

---

[15] „Make us clean, but not yet”, The Economist, 14 Septembrie 2010, http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/09/lithuania

[16] Fondul Monetar Internațional, ”IMF Country Report no. 12/291” October 2012, https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12291.pdf.

[17] Partea negativă este că în România, CdS constituie încă 2% din PIB (în mai 2013). Vezi, Comisia Europeană, „Overall assessment of the two balance-of-payments assistance programmes for Romania, 2009-2013,” http://www.caseresearch.eu/sites/default/files/privatization%20%20central%20and%20Eastern%20Europe%202013-05-13_prezentation.pdf.

[18] Un exemplu de acest gen este Lituania care a folosit impulsul crizei economice pentru implementarea reformelor critice în sectorul CdS, începând cu evaluarea companiilor și îmbunătățirea transparenței și guvernanţa corporativă în general.

Totuși, barierele legale și instituționale combinate uneori cu patronajul politic previn dezvoltarea unei piețe financiare pentru secolul XXI, după cum de altfel a sesizat şi FMI.[19]

Tranzacțiile pe piaţa de capital din România au rămas în urmă cu privire la implementarea reformelor necesare care ar aduce țara la acelaşi nivel cu celelalte piețe europene sau piețele vecinilor din ECE. Asta ar însemna formarea unei infrastructuri legale mai solide, transparente și previzibile, care să elimine birocrația, să înlesnească procedurile și accesul şi care să ușureze eforturile investitorilor de a face tranzacții pe piața de capital din România. Bursa din România rămâne una dintre cele mai scumpe din regiune, iar taxele și impozitele ce trebuiesc plătite de către investitori rămân complicate și neclare. O piața de capital bine dezvoltată are potențialul de a forma o bază sustenabilă pentru creșterea economică, ceea ce diferă de soluţiile pe termen scurt care vizează doar încasări bugetare rapide. În consecinţă, reformele care vizează CdS și piața de capital reprezintă două zone unde o investiție modestă ar duce la un impact extrem de mare pentru prosperitatea României.

În cele din urmă, cetățenii români sunt cei care plătesc costul major al ineficienței. Dacă aceste ineficiențe ar fi corectate, publicul român ar putea culege două beneficii semnificative: primul, prin minimizarea poverii puse de performanța scăzută a CdS asupra bugetelor oficiale; și al doilea, prin redirecționarea timpului și resurselor financiare astfel disponibilizate către îmbunătățirea serviciilor publice pentru cetățeni.

Sectorul energetic

În aceeași măsură, discuția despre profitabilitatea și eficiența statului ca actor economic a condus la îngrijorări cu privire la administrarea sectorului energetic. În această privință, România se confruntă cu o dilemă comună țărilor de tranziție: există o legătură negativă puternică între bogăţia resurselor naturale și calitatea guvernanţei. În țările care se bucură de o bogăție a resurselor naturale, guvernanţa tinde să fie nesatisfăcătoare.

Sectorul energetic din România este un exemplu în acest sens. Această porțiune a economiei tinde spre formarea de monopoluri și spre o influenţa considerabilă asupra elitelor politice. Aceste evaluări calitative ale sectorului energetic sunt susținute de evaluările Băncii Mondiale, care au arătat cât de dezavantajoase și extinse sunt legăturile netransparente dintre elitele politice şi afacerile din domeniul energetic. Unele dintre aceste probleme sunt de abia acum descoperite și combătute.

Dacă există o parte pozitivă a deficiențelor CdS din România, aceasta constă în faptul că sectorul resurselor naturale s-ar putea finanța singur dacă ar fi administrat corespunzător. Spre deosebire de alte domenii unde factorii de decizie români vor trebui să depună eforturi sporite, precum educație și sănătate, investițiile în sectorul energetic în special, nu trebuie neapărat să provină de la contribuabili. Parțial din acest motiv, sectorul energetic face parte din cele cinci priorități pe care actualul guvern le-a inclus în Planul Strategic Național de Investiții (alături de resursele minerale, infrastructură, agricultură și industrie).

Un alt semn pozitiv este faptul că guvernul României a făcut din liberalizarea pieței una dintre prioritățile principale ale strategiei energetice.[20] Aceasta include un impuls pentru îmbunătățirea

[19] Un studiu recent făcut de o companie românească privată care se ocupă cu cazurile de insolvență, numește capitalul privat și expertiza în domeniul managementului crizelor ca „soluții salvatoare” pentru riscurile ce afectează prea multe dintre companiile din România, care sunt principalii responsabili pentru revenirea economică a ţării. Vezi, Casa de Insolvență Transilvania, „3% dintre companiile active au impact major în economie, conform specialiștilor Casei de Insolvență Transilvania,” 27 martie 2014, http://www.citr.ro/ro-RO/presa/viewpressreleaseID=51

eficienței, competitivității și transparenței marilor companii de stat din sectorul energetic - un pas în conformitate cu cerințele agențiilor internaționale precum FMI, BERD și Comisia Europeană.

Astăzi, în comparație cu alte țări din regiune, România este mai bine poziționată pentru a-și orienta independența energetică relativă către beneficiul public. Acest lucru se aplică pentru hidrocarburile tradiționale precum petrolul, și este, în egală măsură, evident în cursa pentru dezvoltarea resurselor regenerabile. România dispune de a treia cea mai mare rezervă de gaze din UE iar mai puțin de 30% din consumul de gaze provine din importuri. Dacă nu se vor face schimbări, această perspectivă pozitivă se poate transforma într-una negativă pe viitor. Spre exemplu, resursele de gaze naturale ale României sunt estimate să scadă la 77 miliarde de metri cubi (mmc) în 2020 (de la 134 mmc în 2011), în timp ce rezervele de petrol sunt preconizate să scadă la 28 milioane de tone până în 2020 (în descreștere de la 60 milioane de tone în 2011).

O modalitate prin care schimbarea poate surveni în sectorul energetic este cea al combustibililor regenerabili. Potrivit unui studiu realizat de Ernst&Young, România se află pe locul 13 (din 40 de țări) când vine vorba de atragerea investițiilor în combustibilii regenerabili.[21] Având in vedere provocările energetice și geostrategice cu care se confruntă țările ECE, România va avea nevoie de o strategie puternică pentru a face față acestei tranziții.

În trecut, o mai mare conștientizare cu privire la diferitele componente ale sectorului energetic și a felului în care acele segmente sunt administrate au condus la valuri de nemulțumire între cetățeni și formatorii de opinie, din pricina lipsei transparenței și a consultărilor publice asupra strategiilor, politicilor, normelor și contractelor din domeniul energiei. Având în vedere influența guvernului din sectorul hidrocarburilor (53% din sectorul de energie și gaze naturale se află sub controlul unor companii de stat[22]), viitorului energetic al României are inevitabil o componentă politică.

Leadership Public: Inerție sporită

Leadership-ul politic a rămas o îngrijorare constantă a românilor pentru că acest fenomen se traduce direct în performanța slabă a politicilor, a instituțiilor statului și a companiilor de stat. Acest aspect relevant nu a fost abordat în mod adecvat în încercările de reformă de până acum.[23]

Factorul de leadership poate cuprinde mai multe lucruri. În ce priveşte acest raport și în discuțiile experților din Grupul de Lucru, conceptul a fost un punct de referință pentru o administrație efectivă şi pentru integritatea și responsabilizarea oficialilor români. Aceste probleme au devenit mai vizibile ca urmare a crizei economice, o perioadă când mediul politic din România a fost mai turbulent. Pe lângă câteva restructurări guvernamentale, țara a fost martoră a acțiunii de suspendare a președintelui,

[20] În prezent se desfășoară consultări pentru o nouă strategie de energie pentru perioada 2014-2035.
[21] Ernst&Young „Indicii atractivității pentru energia regenerabilă la nivel național", citat de Business24.ro, 26 feb. 2013. http://www.business24.ro/energie/energie-regenerabila/energie-regenerabila-romania-e-printre-cele-mai-atractive-tari-din-lume-pentru-investitii-1525661.
[22] FMI, „IMF Country Report No. 12/291," Oct 2012. https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12291.pdf
[23] Analizând soarta intervențiilor în statul de drept pe care S.U.A le-a desfășurat în multe democrații incipiente, Rachel Kleinfeld vorbește despre repunerea factorului politic în poziția centrală pe care o ocupă de fapt ca un factor de schimbare – cu preponderență când vine vorba de reforma statului de drept – și despre importanța *spiritului de corp* (în cadrul statului de drept, printre jurnaliști sau politicieni), a auto-organizării interne și a responsabilizării orizontale care pot susține sau preveni dezvoltarea statului de drept. Kleinfeld, *Advancing the Rule of Law Abroad*.

campaniilor electorale intens disputate, a discuţiilor privind modificarea constituției și câtorva decizii legislative controversate (încercările de a introduce o nouă lege a amnistiei și de a modifica prevederile asupra corupției din noul Cod Penal). Aceste evenimente au avut un impact și asupra cetățeanului de rând. De exemplu, în octombrie 2013, 77% dintre români credeau că țara se îndreaptă în direcția greșită.[24]

De la declanșarea crizei economice , evoluţiile din România au arătat o deconectare sporită între factorii de decizie și electoratul lor. De fapt, un număr din ce în ce mai mare de români se simt neimplicaţi în procesul politic. [25] Protestele stradale au fost un rezultat al acestei tendințe. În timp ce reacția ONG-urilor și a formatorilor de opinie la aceste demonstrații indică o trezire a societății civile, sentimentul public general în România este „anti-politic”. La baza acestei atitudini se află lipsa de transparență în procesul politic, precum și o inabilitate a factorilor de decizie de a înţelege și implementa principii clare de responsabilizare.

În consecință, instituțiile guvernamentale sunt în declin în ceea ce privește încrederea publică, iar partidele politice suferă cel mai mult de lipsa de încredere din partea publicului (11,7%). Într-adevăr, cea mai de încredere instituție executivă publică în ziua de azi este primăria (42,1%) iar cea mai de încredere instituție socială este Biserica Ortodoxă (62,3%).[26]

O componentă specială a aplicării principiilor de transparență și responsabilizare o reprezintă problema imunității parlamentare. Deși este menită să protejeze exprimarea opiniilor politice, imunitatea parlamentară este frecvent folosită de politicieni ca un scut împotriva investigațiilor penale. Atât reformatorii interni, cât și rapoartele Comisiei Europene în cadrul MCV au ridicat această problemă – deși cu un impact scăzut – a felului în care parlamentarii aleg să interpreteze constituția și legislația curentă, astfel încât ajung să politizeze investigațiile și procedurile instanţelor de judecată.

Înnoirea clasei politice – un subiect plasat în centrul dezbaterii politice din România pe parcursul întregii perioade de tranziție – a fost o aspirație clară a protestatarilor în timpul mișcării de cvasi-*occupy* de la începutul anului 2012 sau din timpul demonstrațiilor de la sfârșitul lui 2013. În procesul de reconfigurare a societății lor din anii ce urmează, românii ar avea de câștigat dacă vor aborda problema finanțării partidelor, conexiunile tenebroase dintre politicieni și oamenii de afaceri, configurația ideală a sistemului electoral și, poate cel mai important, apatia generală a cetățeanului de rând. [27] Aceasta presupune extinderea rolului proceselor politice orientate către cetățean.

Unul dintre factorii care îi face pe mulți să rămână în afara vieții publice este că România deține una dintre cele mai restrictive piețe politice din ECE. Acesta înseamnă că barierele de intrare în viața politică sunt foarte ridicate pentru noile partide, candidații independenți și organizațiile care reprezintă

[24] Institutul Român pentru Analiză și Strategie, „Percepții privind funcționarea justiţiei în România,” oct. 2013, http://www.ires.com.ro/uploads/articole/ires_raport-de-cercetare_funcționarea-justițieiîn-românia.pdf. În martie 2014, doar 72% aveau această opinie. (http://www.ires.com.ro/uploads/articole/ires-agenda_publica_24-26_martie-2014.pdf) În mod interesant, sondajul național al Băncii Mondiale din 2013, arăta că 68% dintre respondenți, cu preponderență persoane din guvern, ONG-uri și consultanți credeau că România se îndreaptă în direcția corectă. Vezi World Bank, Romania Country SurveyFY 2013, http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/1898.

[25] Va fi interesant de observat care vor fi implicațiile neimplicării în procesul politic asupra dezvoltării societății civile române. Folosind terminologia filozofului belgian Chantal Mouffe, din trei posibile variante – retragere (mișcările tip „occupy”) vs. implicare sau exod vs. strategie transformațională – primele două par cele mai probabile și, în același timp, sunt cele mai problematice, în special în contextul protestelor recente din România.

[26] Cercetarea INSCOP, „Încrederea în instituții” martie 2014. http://www.inscop.ro/wpcontent/uploads/2014/03/INSCOP-martie-2014.-incredere-institutii.pdf.

[27] Raportul BERD din 2013 cu privire la tranziția țărilor arată prin metoda regresiilor multiple că țările cu sisteme electorale proporționale tind să aibă, în medie, instituții economice mai bune. Vezi BERD, „ Transition Report 2013”.

minoritățile, precum cea romă. În România, condițiile pentru înființarea de partide noi sunt următoarele: 25 de mii semnături care trebuie să provină din cel puțin 18 din cele 41 de județe ale țării și nu mai puțin de 700 de semnături pe județ.[28] Pentru partidele și organizațiile care reprezintă minorități naţionale, sunt necesare 20 de mii de semnături provenite din cel puțin 15 județe cu nu mai puțin de 300 de semnături pe județ.[29]

Nici o altă țară din ECE nu este la fel de restrictivă cu privire la înregistrarea partidelor politice noi. În Republica Cehă și Polonia înființarea unui nou partid politic necesită semnătura a 1000 de cetățeni și fără condiţii privind distribuția teritorială, iar în majoritatea statelor ECE cifrele sunt chiar mai mici. În ceea ce privește procentajul din totalul populației, Polonia este cea mai puțin restrictivă în termeni de semnături necesare. Din aceste motive, Grupul de Lucru consideră că ușurința formării de noi partide și permeabilitatea pieţei politice reprezintă puncte de presiune esențiale pentru consolidarea democratică din România.

La polul opus, *status quo*-ul politic permite partidelor deja instaurate consolidarea rețelelor de patronaj la nivel regional și local. De asemenea, subminează orice aspirații democratice ale unor membri din societatea românească ce ar dori să acționeze în afara partidelor existente. Pentru aceasta, restricțiile existente cu privire la apariţia de noi actori politici, precum și legate de finanțarea netransparentă a celor existenți, crește sentimentul de neimplicare în rândul multora dintre cetățenii români. Deciziile interne luate de partidele politice cu privire la liderii şi angajații lor, dar şi principiile sau criteriile lor de **performanță politică** nu pot fi modificate pe termen scurt fără schimbări de comportament și atitudine. Pentru ca asemenea schimbări să aibă loc, este necesar ca partidele politice să aplice strategii pe termen lung, cu precădere în zona managementului propriilor resurse umane și să formeze un corp de profesionişti în interiorul partidului. În aceeași măsură, partidele politice ar trebui să dezvolte noi metode prin care să ajungă mai eficient la susținători și să creeze mediul necesar unui dialog constant cu electoratul şi în afara campaniei electorale, nu doar în timpul acestora. Mai mult, partidele politice și societatea civilă trebuie să lucreze împreună și nu să se considere inamici, bineînțeles fără să renunțe la rolul de supraveghere pe care organizațiile societății civile trebuie să-l joace.

[28] Potrivit Legii 14/2003.

[29] Mai mult, pentru a putea participa la alegeri, toată lumea – candidaţi independenți și partide politice – trebuie să plătească o taxă de înregistrare. Această taxă este returnată partidelor politice sau grupărilor politice care reușesc să obțină cel puțin 2% din votul național. Cu toate acestea, candidații independenți trebui să obțină 20% din voturi în colegiul uninominal unde au candidat. Aceste restricții descurajează orice persoane din afara structurilor de partid, care doresc să participe în alegeri.

RECOMANDĂRI

Una dintre concluziile Grupului de Lucru, a fost aceea că România știe cum să avanseze. Experiența celor 25 de ani de tranziție în România și în ECE oferă un spectru clar al reformelor nefinalizate, dar și un bun inventar de bune practici și abordări. Faptul că aceste reforme nu au fost încă finalizate este rezultatul unui amestec de factori, dintre care unul foarte puternic este reprezentat de lipsa de acțiune hotărâtă pentru a sfida tiparele negative de guvernare deja împământenite sau interese ilegitime.

Grupul de Lucru a analizat aceste provocări rămase în modernizarea României prin prisma punctelor de presiune și răspunsurilor optime de politici publice. Recomandările de politici prezentate mai jos promovează un sistem economic și politic inclusiv și responsabil. În cele din urmă, această abordare a managementului public centrată pe cetățeni ar conduce la mai multă transparență, o mai mare integritate și un nivel mai ridicat de responsabilitate în serviciul public.

Statul de drept: Construind pe baza progresului deja făcut

Pentru a sprijini realizările și a asigura că presiunea pentru reformă se menține, Grupul de Lucru a discutat o serie de opțiuni de politici și recomandări prezentate mai jos. Punerea lor în aplicare necesită angajament reînnoit atât din partea liderilor politici, cât și a celor civici pentru a consolida reformele.

Punctul de presiune 1: Integritatea în sectorul public

Consolidarea capacității instituțiilor publice de combatere a corupției. Acest lucru poate fi realizat prin implementarea coerentă a Strategiei Naționale Anticorupție (SNA), extinderea aplicării sale și fortificarea secretariatului tehnic. Cadrul de organizare al SNA oferă o abordare diferită a monitorizării și prevenirii corupției în sectorul public, prin încercarea de a îngloba integritatea în practicile de management, astfel deplasându-se accentul de la o abordare punitivă la una preventivă. Este prea devreme pentru a evalua impactul real al SNA, și prea puține rapoarte, deși încurajatoare, au fost produse în conformitate cu mecanismele sale. Astfel, pentru a arăta progresul și o scădere *de facto* a corupției este nevoie să se extindă termenul de aplicare a SNA dincolo de anul 2015.[30] Mai mult decât atât, secretariatul tehnic responsabil cu punerea în aplicare a SNA ar trebui să beneficieze de un buget mai mare și personal mai calificat care să efectueze funcțiile de monitorizare și de formare. Un alt aspect deosebit de important la intersecția dintre promovarea integrității și managementul public bun este promovarea responsabilității orizontale prin intermediul asociațiilor profesionale în diferite ramuri ale sectorului public. Aceste asociații trebuie să devină mai active și să-și reglementeze profesiile din interior prin stabilirea de standarde de performanță și deontologice și să exercite presiune pentru respectării acestora. SNA poate oferi, de asemenea, cadrul pentru astfel de evaluări.

Asigurarea de investigațiil independente și imparțiale. Acest lucru poate fi realizat prin selecția competitivă și obiectivă a agenților anticorupție și șefilor de instituții din cadrul întregului sistem.

[30] Conform primului raport SNA, 91% dintre instituțiile publice au aderat la mecanismele de raportare ale Strategiei Naționale Anticorupție. Strategia Națională Anticorupție, „Centralizare raportări SNA unităţi administrativ-teritoriale 2012 și semestrul I 2013," http://sna.just.ro/Datedeschise/SeturidateSNA/Seturidedate2013/Administra%C5%A3iepublic%C4%83local% C4% 83.aspx

Experiența de până acum din România a dovedit că persoanele care conduc organismele de integritate și alte instituții din sistemul de justiție ar putea fi cruciale pentru curajul organizației lor, independența operațională și seriozitate. Procesul de selecție nu ar trebui să fie lăsat la voia întâmplării sau capriciilor politice de moment, ci consacrat în prevederi legale clare. Procedura în trei pași pentru selectarea șefilor Parchetului General și DNA - cu nominalizări inițiale de către Ministerul Justiției, aviz consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii și numire motivată (sau respingerea nominalizării) de către președintele țării - trebuie să se bazeze pe criterii clare de selecție.[31] Se impune, de asemenea, ca toate cele trei instituții să susțină aceste criterii într-un mod transparent, pentru a se putea evita orice intervenție politică. Acest lucru va asigura independența instituțională și operațională a organismelor de integritate și va preveni acuzațiile de aranjamente politice.

Întărirea procurorilor DNA. Acest lucru poate fi realizat prin introducerea unui sistem unitar și transparent de evaluare a performanței, cu o definiție clară a acestui aspect, care nu se limitează doar la indicatori cantitativi cu privire la numărul de dosare procesate sau trimise în judecată. DNA, precum și sistemul judiciar văzut în sens mai larg, are nevoie de instrumente interne de management strategic. Acest lucru va produce standarde mai bune de recrutare și de evaluare a performanțelor și a impactului. Prin stabilirea unor standarde coerente, sistemul de evaluare a performanțelor va crește și capacitatea operațională și instituțională a filialelor locale, care este încă în urma performanței biroului central. O definiție clară a performanței va ajuta să se evite atât victimizarea, cât și crearea de eroi în mintea publicului, precum și să contracareze speculațiile politice. În istoria sa, DNA a arătat cât poate ajuta supraexpunerea, mai ales odată cu creșterea ratei de aprobare în rândul cetățenilor, dar și cum îi poate afecta activitatea, prin supunerea acesteia la focul discursurilor politice.[32]

Creșterea capacității ANI de a descoperi conflictele de interese. Acest lucru poate fi realizat prin furnizarea unor niveluri adecvate de personal și îmbunătățirea cooperării interinstituționale. ANI este deja implicată în două proiecte care se ocupă cu gestionarea datelor și evaluări de prevenire a conflictelor de interese în procesele de achiziții publice, dar ar putea avea o implicare mai profundă în cazul în care, în locul încercărilor politice de a-i restrânge atribuțiile, ea ar primi un sprijin legislativ mai consistent din partea Parlamentului. Comisia Europeană a constatat, de exemplu, că experiența acumulată până acum de către ANI poate fi folosită pentru a identifica lacunele din legislație și pentru a inspira coduri de etică profesională (cum ar fi în cazul parlamentarilor).

Punctul de presiune 2: Valorificarea bunurilor confiscate

Îmbunătățirea cooperării interinstituționale în recuperarea, gestionarea și valorificarea bunurilor rezultate din fapte penale. Acest lucru poate fi realizat prin crearea unor politici integrate și coerente de recuperare a activelor și a unor sisteme de gestionare a datelor. Procurorii și instanțele de judecată, pe de o parte, și agențiile executive pe de altă parte, în principal ANAF (Agenția Națională de Administrare Fiscală), au nevoie de un cadru coerent pentru activitatea lor, cu un accent special pe accesul la date relevante și capacitatea de a executa hotărârile judecătorești și posibilitatea de a utiliza bunurile

[31] „Standardele privind autorităţile anticorupţie" din noiembrie 2011 a Partenerilor Europeni împotriva Corupției (la care România a aderat) enumeră aplicarea unor standarde și principii de eficiență, transparența și unele criterii obiective, cum ar fi meritul, echitatea și aptitudinile, atunci când se selectează personalul anticorupție la toate nivelurile. De asemenea, documentul menționează necesitatea de a menține în funcție a conducătorului instituţiei pentru o perioadă suficientă, astfel că agenția respectivă să nu fie legată sau influențată în vreun fel de ciclul electoral.

[32] Drago Kos, fostul președinte al GRECO (Grupul de State împotriva Corupției al Consiliului Europei), a remarcat în 2008 că anumite agenții anticorupție au devenit atât de apreciate și, prin urmare, respectate pe plan internațional, încât au început să întâmpine dificultăți în propriile lor țări. A se vedea „Anti-Corruption Authority Standards," 2011.

confiscate. Acest lucru necesită atât adoptarea de politici de către guvern, cât și creşterea capacităţii agenţiilor care sunt responsabile cu evaluarea, colectarea, gestionarea și valorificarea bunurilor confiscate dincolo de nivelul de reforme legislative, în vigoare din 2012.

Punctul de presiune 3: Impactul asupra clienților

Implementarea managementului strategic la nivel de instituție în cadrul sistemului de justiție. În afară de eforturile de combatere a corupției, îmbunătățirea managementului judiciar[33] este o reformă-cheie nerealizată care ar avea un impact foarte mare asupra dezvoltării mediului de afaceri și a nivelului general de satisfacție a clienților sistemului de justiție. Absența unei stategii agreate de şi aplicabile întregului sistem, care stabilește măsuri concrete și face uz de evaluările independente efectuate până în prezent, este un simptom al acestei insatisfacţii. Managementul strategic în sistemul de justiție s-ar traduce şi într-un management mai bun al personalului şi al dosarelor; în optimizarea procedurilor judiciare și reducerea vulnerabilității la abuzurile din partea părţilor[34]; introducerea justiției informatizate, etc. Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să lucreze împreună la elaborarea unei astfel de strategii și la punerea în aplicare a practicilor de management strategic la toate nivelurile sistemului de justiție.[35]

Este necesară şi perfecționarea judecătorilor în gestionarea cauzelor comerciale complexe,[36] aşa cum ar fi de exemplu ghiduri de aplicare a legii sau soluţionare a dosarelor provenind de la Înalta Curte, care au scopul de a introduce o mai mare previzibilitate în relațiile cu instanțele de judecată. Lipsa de acces la întreaga colecție de hotărâri judecătorești în format complet ramâne însă o problemă şi afectează responsabilitatea, predictibilitatea și îmbunătățirile calitative ale hotărârilor judecătorești.

Introducerea unui cod de etică în afaceri bazat pe verificări de integritate pentru orice companie care lucrează cu instituțiile de stat. O astfel de procedură este de natură să faciliteze selectarea contractorilor privați și să evite eventuale procese cauzate de probleme etice (cum ar fi conflictul de interese), mai ales dacă există şi o autoritate care poate asigura implementarea unor asemenea

[33] OCDE arată că eficiența guvernării, calitatea reglementărilor și integritatea administrației publice (toate fiind indicatori ai Băncii Mondiale privind guvernanţa) sunt corelate statistic cu o reducere semnificativă a litigiilor în instanţă. Creșterea numărului litigiilor duce, în mod evident, la creşterea duratei procesului. În regiunea ECE, numărul litigiilor din Republica Slovacă, Polonia și Slovenia este mai aproapiat de cel al țărilor considerate ca având cele mai bune rezultate (dintr-un eșantion mondial) în primul rând, datorită investițiilor mari în informatizarea instanțelor și a tehnicilor de management de dosar pentru fluidizarea activităţii instanţelor. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, "What Makes Civil Justice Effective?" Policy Note No. 18, iunie 2013, http://www.oecd.org/eco/growth/Civil%20Justice%20Policy%20Note.pdf.

[34] De exemplu, o problemă majoră este cea a insolvenței, care a primit o atenție deosebită în cadrul planului de măsuri al Inspecției Judiciare pentru a doua jumătate a anului 2012 (conform Consiliului Superior al Magistraturii, decizia 634 a Plenului din 10 iulie 2012), cu un accent puternic pe procedurile îndelungate. Cu toate acestea, sistemul judiciar nu este singura parte responsabilă atunci când vine vorba de astfel de cazuri. În multe situații, cum ar fi cel al insolvenței și al recentului eșec de a aproba un nou Cod de insolvență, de la sfârșitul anului 2013, legislativul sau ramurile executivului sunt în imposibilitatea de a asigura infrastructura juridică necesară.

[35] Încercările anterioare de a defini sistemul judiciar din România ca un serviciu public orientat spre clienții săi atât în ceea ce privește managementul, cât și calitatea serviciilor, au fost oprite. Conceptul de „justiție de jos în sus”, este esențial pentru înțelegerea statului de drept în Europa și este definit ca fiind „nivelul de corectitudine pe care oamenii îl trăiesc și percep atunci când au de rezolvat litigii și plângeri”. Vezi „Monitoring and Evaluation of the Rule of Law (HiiL), Concept Paper, 2012 a Institutului de la Haga pentru Internaţionalizarea Dreptului .

[36] Existența instanțelor comerciale specializate s-a dovedit a fi foarte eficientă în alte țări. În România, în timp ce trei instanțe comerciale există deja, nu a existat nici o evaluare a performanței lor. În absența unor astfel de evaluări (costurile și timpul de procesare a dosarelor, studiul de oportunitate și impact, etc.), putem doar aștepta să vedem dacă crearea unui nou Tribunal Comercial în București (aşa cum este prevăzut în noul Cod de Procedură Civilă) va ușura și va face mai eficientă soluționarea cauzelor comerciale.

proceduri. În timp ce diferitele companii pot coopera pentru crearea unui cod etic de auto-reglementare, guvernul trebuie să modifice achizițiile publice și legislația de acordare a contractelor pentru a permite punerea în aplicare a acestor principii. Într-o notă preventivă, implicarea mediului de afaceri privat în abordarea problemelor de integritate atunci când interacționează cu autoritățile de stat, ar avea avantajul unui control mai bun, mai multă încredere şi susţinere a politicilor şi deciziilor autorităţilor publice. Această idee a fost discutată de către ONG-uri și comunitatea de afaceri, ca parte dintr-o nouă abordare a eticii în afacerile din România, dar are nevoie de susținere și de punerea în aplicare a unor norme juridice clare, care pot fi invocate şi în instanțaele de judecată.

Guvernanţă: Depășirea obstacolelor

Pentru a aborda provocările complexe de la nivelul guvernanţei, Grupul de Lucru a abordat buna guvernanţă pe mai multe niveluri și a propus soluții care urmăresc modul în care acţiunile guvernamentale pot fi mai eficiente și mai axate pe „cârmă, mai degrabă decât pe vâsle".[37] De asemenea, experții au evaluat modul în care cetățenii și alți actori din societate (atât non-profit, cât și firme private) pot contribui la îmbunătățirea politicilor publice. Opțiunile de politici preferate care au rezultat din aceste discuţii sunt prezentate mai jos.

Punctul de presiune 1: Managementul public și serviciile publice

Creșterea colaborării între instituțiile publice și sectorul privat și cel social. Aceasta se poate realiza prin parteneriate public-privat (PPP), subvenții private și comisii mixte de supraveghere. Acest angajament în proiectarea, implementarea și monitorizarea de bune practici la nivelul administrației publice locale și centrale poate fi realizat prin implementarea eficientă a mecanismelor de consultare publică existente. În mod similar, s-ar putea folosi abordări mai creative, cum ar fi comisiile voluntare[38] care să ofere soluții de politici cu aplicare directă în serviciile la care se face cel mai des recurs - de exemplu, sisteme integrate de management al datelor, eliberarea autorizațiilor, transparența și publicarea reglementărilor, plata impozitelor. La nivel local, aceste comisii pot fi inițiate de către autoritățile locale incluzând atât cetățenii, cât și firmele locale și ar putea supraveghea proiectele de investiții specifice (cum ar fi cele de infrastructură sau exploatare a resurselor naturale).

Aceasta este doar o opțiune pentru cooperarea public-privat, care ar putea duce la o mai bună deservire a cetățenilor. Până în prezent, PPP-urile au fost o categorie destul de restricţionată în România deoarece administrația nu are capacitatea tehnică de a gestiona astfel de contracte sau nu înțelege în ce măsură

[37] Acest dicton celebru despre rolul guvernului în așa-numita teorie a Noului Management Public a fost definit de către David Osborne si Ted Gaebler în 1992 în cartea lor, *Reinventing Government*. Autorii au prezentat opt principii pentru reinventarea guvernului: (1) guvern catalizator: cârmaci, mai degrabă decât vâslaș; (2) guvern deținut de comunitate care mai degrabă capacitează, decât să servească; (3) guvern competitiv: implementarea competiției libere în furnizarea de servicii; (4) guvern concentrat pe misiune care transformă organizațiile concentrate pe norme; (5) guvern orientat către rezultat: finanțarea outputurilor, nu a inputurilor; (6) guvern orientat spre client: satisfacerea nevoilor clientului; (7) guvern descentralizat: de la ierarhie la participare și munca în echipă; (8) guvern orientat către piață: valorificarea schimbării prin intermediul pieței. A se vedea „Reinventing Government" de David Osborne şi Ted Gaebler (New York: Penguin, 1993).

[38] Inițiative similare au avut un start timid în monitorizarea și evaluarea punerii în aplicare a Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă, dar experiența altor țări în a pune în aplicare planuri de acțiune sub supravegherea PGD poate oferi un stimulent cu privire la modul de a îmbunătăți acest proces de consultare și monitorizare din România. Criticile aduse de către Asociația Oamenilor de Afaceri deciziei guvernului de a impune noi taxe pe construcțiile speciale, determinate în principal de lipsa de consultări adecvate, este un bun exemplu de ce comunitatea de afaceri ar trebui să rămână implicată în probleme care depășesc simple considerente legate de profit.

pot fi utilizate soluțiile public-private. Prin urmare, legile care reglementează PPP-urile și finanțarea publică ar trebui să fie modificate pentru a permite mai multe soluții creative în finanțarea proiectelor și furnizarea de servicii publice, în special la nivel local (a se vedea **Caseta 6, Pag. 37**). O posibilitate care merge dincolo de simpla contractare sau concesiune, este crearea de premii private pentru cele mai bune planuri strategice și practici de management, pentru furnizarea eficientă de bunuri publice, etc. Premiile ar putea fi acordate într-un concurs public pentru a încuraja instituțiile publice să lucreze mai bine.

Caseta 6. Soluțiile public-private pentru sistemul de sănătate

Sistemul public de sănătate este unul dintre domeniile în care au fost încercate diferite soluții pentru a **îmbunătăți serviciile publice**. Recent, spitalele au devenit un câmp fertil pentru testarea diferitelor aranjamente public-privat, de la donații prin intermediul fundațiilor afiliate spitalelor la PPP-uri. Deși există câteva exemple, un caz relevant de management eficient vine de la Arad, unde spitalul judeţean a cunoscut progrese mari după ce Consiliul Județean Arad a preluat administrarea acestuia. La sfârșitul anului 2013, spitalul nu mai avea datorii și a raportat investiții de șapte milioane de euro pentru reabilitarea și modernizarea unor proiecte deja finalizate sau încă în curs de desfășurare.[1] Consiliului Județean a gestionat o gamă diferită de activități: de la modernizarea unor secții întregi și puncte de acces, la cumpărarea de imobile noi pentru departamentele medicale suplimentare și echipamente noi;[2] co-finanțarea a trei proiecte europene;[3] și primirea de donații de la ONG-uri.[4] Tot în 2013, Consiliul Județean Arad împreună cu Spitalul Clinic de Urgență din Arad și o companie medicală privată din Timișoara,[5] au creat un departament de cardiologie în interiorul spitalului, construit și condus de compania respectivă (cu o investiție de aproximativ un milion de euro pentru echipamente și lucrări de renovare).[6] Spațiul a fost închiriat de către Consiliul Județean Arad, în timp ce compania acoperă gratuit situațiile cardiace de urgență pentru pacienții spitalului (restul fiind acoperit de asigurarea de stat).[7]

---

[1]Sandra Stoler, “Spitalul Judeţean încheie anul fără datorii şi cu investiţii de milioane de euro,” *Glasul Aradului*, decembrie 23 2013, http://glsa.ro/arad/stiri-informatii-administratie-social-arad/132606-spitalul-judetean-incheie-anul-fara-datorii-si-cu-investitii-de-milioane-de-euro.html#sthash.ylnXveoU.dpbs.

[2]Claudia Untaru, “Spitalul Judeţean Arad a fost dotat cu un aparat pentru depistarea precoce a cancerului colorectal şi gastric,” *Adevărul*, decembrie 6 2013, http://adevarul.ro/locale/arad/arad-depistare-cancer-judetean-1_52a18167c7b855ff567d9f21/index.html.

[3]Arad County Hospital, http://www.scjarad.ro/index.php/component/content/article/80-proiecte/75-proiecte-europene.

[4]Claudia Untaru, “Donaţie de aproximativ 10.000 euro, la Spitalul Clinic Judeţean de Urgenţă Arad,” *Adevărul*, iunie 16 2013, http://adevarul.ro/locale/arad/donatie-aproximativ-10000-euro-spitalul-clinic-judetean-urgenta-arad-1_51bd705fc7b855ff5697f13e/index.html.

[5]“Cardiolife a deschis la Arad una dintre cele mai moderne secţii de cardiologie intervenţională din România,” *Medicalmanager.ro*, decembrie 11 2013, http://www.medicalmanager.ro/articol.php?id=15886.

[6]Sandra Stoler, “La Spitalul Judeţean va fi dat în funcţiune Compartimentul de Cardiologie Intervenţională,” *Glasul Aradului*, noiembrie 7 2013, http://glsa.ro/arad/articole-recomandate/126846-la-spitalul-judetean-va-fi-dat-in-functiune-compartimentul-de-cardiologie-interventionala.html#sthash.keRCHzap.dpbs.

[7]“Din lipsa de finanțări bugetare, Spitalul Judetean Arad va avea o sectie privată de cardiologie,” *Protv.ro*, noiembrie 27 2012, http://stirileprotv.ro/stiri/arad/din-lipsa-de-finantari-bugetare-spitalul-judetean-arad-va-avea-o-sectie-privata-de-cardiologie.html.

Instituirea unor standarde clare privind calitatea guvernanței. Ar trebui întreprins un studiu în care să fie incluse toate instituțiile publice, începând cu primării și administrații locale și mergând până la nivel central, pentru a evalua care au cele mai multe arierate[39] și de ce, precum și care este situația lor bugetară. Similar, un studiu asemănator sau un inventar al bunurilor și serviciilor publice de bază ar avea

[39] Raportul Curții Române de Conturi pentru 2012 a relevat arierate de 840.200.000 RON (aproximativ 254 milioane dolari), la nivelul unităților administrativ-teritoriale. A se vedea Curtea de Conturi din România, „Raportul public pe anul 2012", decembrie 2013.

un rol esențial în crearea de criterii mai uniforme pentru cheltuielile publice, managementul contractelor şi evaluarea impactului proiectelor. La fel, studiul ar putea ajuta și la identificarea celor mai bune practici și a surselor lor, astfel încât modelul să poată fi replicat de la o instituție la alta. Guvernul român nu are nevoie să inventeze un astfel de set de instrumente de evaluare, deoarece diferite organizații regionale (cum ar fi Consiliul Europei) au conceput deja instrumente de evaluare comparativă pentru administrația publică. Punerea în aplicare a acestor instrumente în mod regulat și adaptându-le după fiecare ciclu de raportare ar determina toate administrațiile locale să dețină aceleași standarde de calitate, îmbunătățind astfel şi capacitatea lor de a demonstra impactul și progresul înregistrat. Românii arată în mod clar că au încredere mai mare în aleșii locali decât în guvernul central, aceasta însemnând că cel din urmă ar trebui să se concentreze mai mult pe responsabilizarea administrației locale, oferind sprijin prin politici publice și proiecte pilot care testează bunele practici (a se vedea **Caseta 7, Pag. 39**).

România are nevoie de optimizarea planurilor existente și a autorităților de management, precum și deo mai bună utilizare a serviciilor de e-guvernare și gestionare a datelor mai eficace (utilizarea de e-guvernare în rândul cetățenilor și întreprinderilor din România se situează printre locurile codașe comparativ cu alte țări din Europa, conform indicatorilor Europa 2020), precum și o creștere a interoperabilității diferitelor agenții și organisme. Milioane de euro (mai ales din fonduri UE) s-au investit în sistemele integrate de date naționale și municipale, dar rezultatele au fost sub nivelul aşteptat.

Investiția în oameni şi promovarea profesionalismului în sectorul public. Un management public bun începe cu găsirea persoanelor potrivite, care sunt competente și suficient de îndrăznețe pentru a contesta *status quo*-ul. O preocupare generală pentru sistemul public la toate nivelurile[40] rămâne integritatea dar, în aceeași măsură, profesionalismul și competența pentru exercitarea funcţiei deţinute rămân problematice. Problemele vizează categorii largi de angajaţi publici, de la consilierii locali aleși la funcționarii publici de carieră și personalul contractual, în timp ce managementul performanţei este,în prezent, un concept necunoscut pentru administrația publică românească.

Îmbunătățirea performanței funcționarilor publici ar trebui să se facă nu numai printr-o reformă a funcției publice, dar mai ales prin practici solide de management strategic și prin oferirea de programe specifice de formare în domeniul managementului public.[41] Acestea din urmă, împreună cu programele de schimbare a culturii organizaționale pot începe cu diferite proiecte pilot atât la nivel central - cu agenții, cum ar fi cele de supraveghere sau de reglementare în domenii importante, precum cel al achizițiilor publice, construcții de drumuri și energie – cât şi la nivelul administrației locale, în mod special, consilii locale și primării, care reprezintă prima interfaţă cu cetățenii.[42] Programele de formare ar

[40] Cele mai multe cazuri de conflicte de interese și incompatibilităţi pe care ANI le investighează vizează autoritățile publice locale (141 de aleși locali din 2008 până în 2013, cu un prejudiciu total estimat, în 51 de cazuri penale de conflict de interese, de 21 de milioane euro). De asemenea, începând cu ianuarie 2014, o cincime din președinții celor 41 de consilii județene din România au fost anchetați sau judecați pentru fapte de corupție sau infracțiuni conexe. Vezi „8 din 41: Care sunt şefii de Consilii Judeţene urmăriţi penal sau judecaţi pentru corupţie" de Victor Cozmei, Hotnews.ro, 15 ianuarie 2014, http://anticoruptie.hotnews.ro/stiri-anticoruptie-16415356-8-din41-care-sunt-sefii-consilii-judetene-urmariti-penal-saujudecati-pentru-coruptie.htm.

[41] Grupul de Lucru a calculat că, pentru a acoperi în mod adecvat angajații publici din întreaga țară, sesiuni de formare ar putea avea loc în următorii trei ani. Cincizeci de experți independenți pot fi angajați (folosind în special granturi și donatori externi) pentru a instrui un total de 50.000 de funcționari publici pe an.

[42] Astfel de programe au început să aibă loc în România, deși nu este clar dacă există o strategie de a le reproduce sau de a face uz de lecțiile învățate. Consiliul Concurenței a beneficiat de expertiza Băncii Mondiale într-un proiect (finanțat în principal din Fondul Social European) pentru a spori capacitatea administrativă și rolul său în promovarea concurenței loiale. A se vedea comunicatul de presă al Consiliului Concurenței din iunie 2012, http://www.consiliulconcurentei.ro/uploads/docs/obiecte/id7451/semnare_banca_mondiala.pdf.

trebui să fie, de asemenea, completate cu eforturi din partea societății civile pentru încurajarea de asociații profesionale puternice, care ar exercita o presiune internă și ar îndeplini o serie întreagă de funcții, de la formare şi acreditare, până la controlul eticii şi deontologiei.[43]

Caseta 7. Dezvoltarea locală în Pădureni

Pădureni este un exemplu de dezvoltare rurală de succes într-o zonă subdezvoltată - județul Vaslui din România. Este, de asemenea, un exemplu de utilizare eficientă a fondurilor publice și atragere de surse de finanțare, altele decât cele bugetare; de implementare cu succes a proiectelor și de a face o comunitate fericită.[1] Strategia de dezvoltare a comunei, făcută publică pe site-ul său oficial, are ca prioritate îmbunătățirea standardelor de viață pentru cei 4400 de cetățeni. Din punct de vedere politic, este, de asemenea, o poveste de succes a întâlnirii dintre **performanța politică și cea managerială**.

În funcție încă din 1990, primarul comunei a redefinit serviciile publice, mai ales pentru zona rurală. Azi, comunitatea pe care o conduce are drumuri renovate, apă curentă şi canalizare, propriul serviciu de colectare a gunoiului, parcuri, centre culturale, centre medicale și un centru de zi pentru copii defavorizați. Investițiile au fost posibile datorită diferitelor surse de finanțare, în special cele din străinătate (UE și altele). De asemenea, primarul a transformat comuna în centrul turistic al județului prin construirea unui bazin și a unei zone de recreere care în prezent nu doar că se susţine financiar, dar are și profit, investiția inițială fiind deja recuperată din fondurile publice. Piscina a fost de fapt construită la cererea localnicilor și pe un teren donat de către ei, demonstrând astfel implicarea şi responsabilitatea comunității. În mod similar, primăria a investit în centre culturale care găzduiesc festivaluri de muzică și alte evenimente dedicate în special tinerilor. S-a investit, de asemenea, şi în laboratoare informatice pentru elevi.

Primarul a inițiat toate aceste proiecte în urma unei călătorii în străinătate facută înainte de căderea regimului comunist. Acum are alte planuri în curs de desfăşurare pentru care deja a reușit să obțină finanțare și sprijin public. Longevitatea în funcție și viziunea sa sunt o sursă de inspirație pentru managementul public la nivel local din România, mai ales în condițiile în care comunitatea este situată într-una dintre cele mai sărace regiuni din Europa, cu un nivel de trai și activitate economică foarte scăzute (cel mai mic PIB dintre toate județele din România în 2012 și între cele mai mici salarii medii preconizate pentru 2014). Pădureni este şi un exemplu pentru modul în care activitățile comerciale pot suplimenta bugetele locale care, în general, sunt dependente de alocările de la guvernul central.

[1]Povestea a fost prezentată de mass-media on-line în decembrie 2013. Vezi http://www.hotnews.ro/stiri-esential16110993-cel-mai-frumos-sat-din-gaura-neagra-europei.htm.

Servicii publice transparente și axate pe cetățeni. Acest lucru poate fi realizat, de exemplu, prin modificarea modului de alocare și monitorizare a fondurilor publice. Pentru membrii Grupului de Lucru, serviciile centrate pe nevoile cetățenilor au avut o puternică componentă de transparență. O problemă majoră în acest domeniu rămâne administrarea bugetelor și a cheltuielilor publice, marcate de lipsa de integritate și de performanță scăzută. Principiile pentru cheltuielile publice ar trebui să devină uniforme și să fie aceleași pentru fondurile europene și pentru fondurile bugetare naționale. Implementarea acelorași reguli de cheltuieli și raportare, atât pentru bugetele UE, cît și pentru bugetele naționale va crea mai puțină confuzie și mai mult profesionalism și transparență în finanțele publice, așa cum cere UE. Continuând pe directia bunelor practici din proiectele implementate cu succes și experiența

[43] O inițiativă creativă a unei organizaţii din societatea civilă din Cehia, „Pantera Roz”, a luat naştere în urmă cu câțiva ani, scopul fiind de a implementa un proiect sub acoperire pentru a descoperi practicile corupte din administrația publică, precum și a evalua riscurile de corupție. Vezi Centrul European de Cercetare pentru Anti-corupție și Construție Statală, http://www.againstcorruption.eu/anti-corruption-projects/anti_corruption_toolbox/selected-projects/ şi http://www.ruzovypanter.cz/ .

acumulată, guvernul trebuie să adopte un nou sistem de principii de alocare și monitorizare a fondurilor publice, inclusiv prin intermediul comitetelor de monitorizare și audit externe, care investighează probleme de ordin juridic și financiar, precum și anumite decizii financiare ale instituțiilor publice. Pe baza bunelor practici de monitorizare ale Consiliului Fiscal și Curții de Conturi, Ministerul pentru Fonduri Europene și Ministerul Finanțelor ar putea fi inițiatorii unui astfel de proiect de reformă.

Punctul de presiune 2: Managementul companiilor de stat

Companiile de stat trebuie să devină actori comerciali eficienți, nu simple instituții de stat. Cea mai agreată opțiune de către Grupul de Lucru a fost că privatizările şi ofertele publice inițiale trebuie să continue. Alte modele regionale - unele neimplicând privatizări - au fost, de asemenea, luate în considerare, iar unii dintre experți au susţinut că privatizarea este doar o opțiune dintre multe altele, atunci când vine vorba de întreprinderile de stat. Mai mult decât atât, privatizările îşi vor realiza scopul dacă sunt îndeplinite o serie de condiții, începând cu piețele transparente și previzibile, reglementări imparţiale și instituții cu un bun istoric de integritate și performanță, implicate în acest proces. Experiența tranziției din ECE demonstrează că privatizarea marilor companii din piețele nepregătite poate crea, mai degrabă, oligarhi decât o piață liberă. Însă privatizarea nu este neapărat întotdeauna cea mai bună soluție, aşa cum arată exemplul ţărilor baltice și scandinave (a se vedea **Caseta 8, Pag. 41**). Pe de altă parte, Polonia este un exemplu în care privatizarea a fost soluția preferată pentru a asigura competitivitatea, creșterea economică și eliminarea ineficienței în managementul întreprinderilor de stat. Reformele din sectorul companiilor de stat din Polonia au început timpuriu, în special prin reducerea subvențiilor și implementarea reformelor structurale, îmbunătățirea managementului și a eficienței, precum și a politicii de non-ajutorare. Având în vedere impactul mare al companiilor de stat asupra economiei și furnizării de servicii publice în România, precum și ineficiența lor percepută și reputația pentru managementul slab[44], Grupul a considerat că acesta este un domeniu în care politici simple și soluțiile manageriale sunt cele mai susceptibile de a da cele mai bune rezultate. Listarea dual pe bursă este un exemplu în acest sens (a se vedea **Caseta 9, Pag. 42**). România le-a încercat pe ambele, și privatizări la bursă și calea non-listărilor (prin licitații sau oferte publice), cea din urmă opțiune fiind, în general, preferată pentru privatizări și investiții de importanță strategică pentru economie sau pentru anumite obiective publice sau sociale.

[44] Există o zicală bine cunoscută în România care spune că cele mai profitabile afaceri sunt cele cu statul. Aceasta înseamnă în același timp că economia încă se bazează foarte mult pe interacţiuni cu statul pentru aprovizionarea sau vânzarea bunurilor și serviciilor și că aceste interacţiuni pot deveni o sursă foarte ușoară de venit pentru firmele private.

Caseta 8. Abordarea problemei companiilor de stat în Lituania

La începutul programului de reformă a CdS în 2010, Lituania nu a privatizat nici o companie importantă. Mai degrabă, agenda reformei cuprindea îmbunătățirea managementului şi a guvenanței corporative. Pe parcursul a trei ani de reforme, Lituania a implementat schimbări de politici referitoare la felul în care se comportă ministerele în relaţia cu companiile și felul în care guvernul lucrează cu ministerele și companiile. În 2010, prim-ministrul Lituaniei, Andrius Kubilius, estima că dacă guvernul ar administra afacerile din sectorul public la fel de eficient precum Suedia sau Finlanda, profiturile ar ajunge undeva la 1,5-2,5% din PIB. Trei ani mai târziu, dividende în valoare de 150 milioane euro (204 milioane dolari) au fost returnate bugetului de stat, adică exact suma necesară pentru a creşte pensiile la nivelul de dinainte de criză.[1]

Majoritatea eforturilor pentru reformă au fost dedicate îmbunătăţirii performanței companiilor astfel încât să poată crea un plan de privatizare pentru următorii trei ani – definind politicile privind dividendele, angajamentul de a le menţine şi apoi a le implementa complet. Printre aceste eforturi se află:

- Aplicarea normelor de transparență, care au forțat CdS să-și raporteze rezultatele trimestrial și anual, în timp ce o echipă specială publica rapoarte consolidate.
- Implementarea normelor privind drepturile de proprietate care au clarificat cum trebuiesc administrate companiile: consiliile de administrație sunt responsabile pentru furnizarea rezultatelor bazate pe planuri strategice; acționarii nu trebuie să intervină în operațiunile cotidiene; consiliile trebuie să aibă atribuţii bine definite iar cel puţin o treime a membrilor să fie independenţi; consiliile trebuie să fie numite de către un comitet alcătuit din trei miniștri, iar nu din unul singur.
- Obligaţia ca planurile de management pentru întreprinderile mari trebuie să fie aprobate de guvern.
- Stabilirea unei centru de guvernanță (compus din 6 membri) pentru pregătirea trimestriala și anuală a rapoartelor consolidate și pentru publicarea lor în presă.
- Consolidarea normelor de proprietate în general: guvernul deține dreptul de proprietate și cunoaște mai bine companiile, însă nu poate interveni în operațiunile cotidiene.

Acest proces de reformă a îmbunătățit nu doar guvernanța companiilor ci și randamentul financiar al CdS. Mai mult, acestea au devenit mai transparente iar operațiunile lor mai clare în ochii publicului.

[1]Luka Oreskovic, „Privatization Alternatives From the Baltics: Part 2”, Moscow Times, 5 iunie 2013, http://www.themoscowtimes.com//article/privatization-alternatives-from-the-baltics-part-2/481222.html#ixzz2jzGIqjWn.

Elaborarea unei strategii transparente şi eficiente pentru managementul și/sau privatizarea CdS. Guvernul are nevoie de o strategie completă pentru administrarea CdS. Pentru asta este necesară o analiză a tuturor CdS existente (la nivel central și local), inclusiv a informațiilor financiare și administrative, compilate într-o bază de date disponibilă publicului astfel încât orice părți interesate să poată urmări și cuantifica progresul și eficiența. Pentru companiile care oferă servicii de importanță specială pentru interesele strategice ale României, asigurarea de bunuri publice sau dezvoltarea economică, poate să fie mai folositoare ideea de parteneriat (sau privatizări strategice) decât privatizarea proriu-zisă. Aceasta ar face ca statul să mențină o minoritate solidă de acțiuni și să identifice și să atragă parteneri strategici care sunt dispuși să investească în CdS, să ofere resurse pentru formarea personalului, să dezvolte compania mai departe și să reinvestească profiturile în România.

În plus, ar necesita introducerea unor obligații speciale de finanțare (pentru a îndeplini funcțiile sociale ale companiilor de stat) într-o manieră transparentă, astfel încât companiile să poată fi compensate în mod adecvat pentru aceste servicii, iar cetățenii deserviţi corespunzător. Acolo unde privatizarea este varianta preferată, trebuie stabilite reguli clare și comitete de privatizare atent construite. Bineînțeles, aceasta necesită criterii transparente și obiective pentru numiri, precum și selecții deschise şi competitive pentru consilieri și consultanți, precum și consolidarea guvernanței corporative a CdS.

Caseta 9. Semne de bun augur pentru Romgaz

Romgaz a fost numită „**perla coroanei**" într-un articol din toamna anului 2013 când IPO a adus profit peste așteptări: 520 milioane dolari pentru o participaţie de 15%. Statul păstrează încă 70% din acțiuni, iar 15% sunt deținute de către acționari individuali și instituționali. A fost cea mai mare Ofertă Publică Inițială din România de până acum și prima privatizare cu listare dublă pe bursele din București și Londra.[1] Romgaz este cel mai mare producător şi furnizor de gaze naturale din România (5,776 mmc în 2010). În 2010, Romgaz a furnizat 46% din cei 13,97 miliarde metri cubi de gaze consumate în România,din care 82,84% au fost gaze din surse interne.[2]

[1] „Donația" pe care Romgaz a plătit-o guvernului în 2010 şi faptul că un actionar minoritar din companie a fost ignorat în decizie au ridicat semnale de alarmă care subminează încrederea investitorilor cum că guvernul este dedicat protejării intereselor acționarilor minoritari.
[2] Vezi site-ul Romgaz http://www.romgaz.ro/en/activities/trade.html?type=%3BResponse.Write%282876305819 54%20419640318633 1128%29id%3D6920.

Îmbunătățirea guvernanței corporative. Acest lucru se poate face prin implementarea legislației existente (Ordonanța de Urgență a Guvernului 109/2011 care încorporează majoritatea Liniilor Directoare ale OECD în privinţa companiilor de stat) și aplicarea mecanismelor de supraveghere care pot sancționa nerespectarea acestor principii. Membrii Grupului de Lucru au discutat felurile în care se poate asigura aplicarea regulilor existente, prin formarea unor noi organisme de supraveghere sau prin utilizarea capacităților curente la nivelul Consiliului Fiscal, Curții de Conturi sau Consiliului Concurenţei. În locul concentrării puterii într-un singur organism, experții au propus soluții care includ publicarea tuturor datelor de management şi financiare, alături de alte surse de monitorizare (incluzând instituțiile menționate mai sus) și audituri independente și standarde de contabilitate internaționale.

Având în vedere numărul ridicat de CdS, este esențială existența unui organism care să adune documente despre portofoliile tuturor CdS, împărțite în funcţie de industrie, care să asigure publicarea acestor informații pentru potențiale comparaţii privind performanța, eficiența și progresul acestor companii[45]. Din nou, abordările lituanienilor și polonezilor în administrarea CdS pun accentul pe transparență ca instrument de responsabilizare publică, dar și pe îmbunătățirea practicilor de afaceri. Rațiunea reformei guvernanței corporative și a creșterii eficienței CdS este de a servi interesele cetățenilor români, care sunt în cele din urmă adevărații acționari. Cetățenii sunt cei care suportă riscurile și costurile asociate cu managementul slab sau ineficiența ce duce la o calitate scăzută a

[45] În cazul în care performanța slabă devine vizibilă, se poate crea un impuls pentru creșterea motivației entităților politice de a îmbunătăți situația. Totuși, se pune întrebarea despre cum pot factorii politici să intervină în activitatea acestor companii. După cum au sugerat unii oameni de afaceri intervievaţi pentru acest raport, a permite implementarea corespunzătoare a legislației guvernanţei corporative și lipsa interferenței din partea politicienilor în deciziile comerciale sunt o problemă de voință politică. Până acum rezultatele au fost mixte: deși, în general, la nivelul consiliilor de administrație unii membri independenți au fost selectați în baza unui proces de selecție competitiv, rezultatele sunt destul de dezamăgitoare când vine vorba de managementul la nivel executiv.

serviciilor. În loc să investească în servicii sau bunuri superioare, guvernul e nevoit să-şi direcţioneze resursele către salvarea CdS neperformante , să evite falimentul sau, mai rău, să acopere corupția.

Stimularea investițiilor în CdS prin oferte publice initiale (IPO) și liberalizarea pieței de capital. Procesul de privatizare necesită o pregătire atentă pentru a permite suficient timp pentru evaluări şi depunerea de oferte, precum și publicarea practicilor de guvernanţă corporativă și a informațiilor financiare. Ofertele publice inițiale sunt cel mai transparent mod de a privatiza CdS, însă necesită coerență și previzibilitate. Simplificarea IPO și eliminarea formalităților inutile ar avea un impact major asupra abilității investitorilor interni (de ex. Fonduri de pensii) de a fi participanți activi pe piața de capital (vezi **Caseta 10, Pag. 43**). Responsabilitatea poate fi, de asemenea, întărită printr-un sistem mai flexibil de stimulente. O soluție constă în a permite managerilor de a deține acțiuni sau de a primi prime și bonusuri pentru privatizările reușite. În același timp, trebuie creat un sistem de stimulente transparent pentru oficialii şi angajaţii publici care se ocupă de privatizări, reducându-se astfel riscurile de corupție. Pe de altă parte, autoritățile de supraveghere ar trebui să implementeze sancțiuni, precum amenzi sau rezilierea contractelor semnate prin încălcarea reglementărilor în vigoare. Nu în ultimul rând, un rol important în întărirea transparenței și responsabilizării este definirea exactă a drepturilor acționarilor minoritari şi opțiunile prin care îşi pot apăra drepturile (administrativ sau juridic) în caz că sunt încălcate. Politicile solide legate de dividende și de guvernanța corporativă eficientă vor asigura faptul că investitorii plătesc un preț corect pentru întreprinderile în chestiune și că disputele de proprietate remanente din perioada comunistă sunt pe cale a fi rezolvate.

Caseta 10. Profitabilitatea privatizărilor în Polonia

Planul Poloniei de Privatizare pentru 2012-2013 a inclus 300 de CdS. În 2012, statul polonez a câștigat mai mult de 3 miliarde dolari din veniturile de pe urma privatizărilor și mai mult de 2,5 miliarde dolari în dividende, care luate împreună ar putea acoperi aproape în totalitate contribuțiile pentru 2012 ale Instituției de Asigurări Sociale a Poloniei către două dintre fondurile de pensii (Fondul de Muncă și Fondul Pensiilor Combinate). Cifrele pentru 2013 au fost de aproape 1,5 miliarde dolari în venituri de pe urma privatizărilor și mai mult de 2 miliarde de dolari în dividende – in total, aproape 0,7% din PIB-ul Poloniei în 2012 (489,8 miliarde dolari).
Privatizarea a mers dincolo de obiectivele maximizării profitului, prin faptul că a fost concepută **să susțină modernizarea și creșterea competitivității economiei poloneze;** să imbunătățească eficiența implementării politicilor publice prin reducerea riscului asociat cu managementul finanțelor publice și de asemenea, să promoveze Varșovia ca un centru financiar regional în ECE. Strategiile și tipurile de privatizare au urmat aceste obiective într-o manieră coerentă și integrată, coordonând strategii de dezvoltare din sectoare diferite. Mai multe strategii de privatizare au fost încercate în funcţie de sector,cum ar fi transferurile fără cost de acțiuni ale companiilor de transport către guvernele locale. Veniturile din privatizări sunt alocate către fonduri speciale, inclusiv pentru prevenirea șomajului, și sunt văzute ca un factor ce contribuie la stabilitatea financiară și dezvoltarea pe termen lung. Pe de altă parte, 47 de entități rămân sub supravegherea statului dată fiind importanța economică și culturală (inclusiv apărarea, resursele petroliere, media și industriile de transport naval). Este important de menționat că informațiile financiare cu privire la CdS, inclusiv stadiul privatizărilor și profiturile, sunt făcute publice pe pagina de internet a Ministerului polonez de Finanțe, un pas important pentru transformarea unui domeniu anterior inaccesibil într-unul transparent pentru public.

Punctul de presiune 3: Guvernanţa sectorului energetic

Aplicarea unui cadru legal coerent și transparent și încurajarea competiției pe o piață energetică liberă. Resursele energetice ale României plasează țara în centrul discuției cu privire la potențialul ei economic și geopolitic, în special, având în vedere implicațiile evenimentelor recente din Ucraina. Pentru a capitaliza acest potențial, România are nevoie să se concentreze cu preponderență pe elaborarea unei strategii pe termen lung privind resursele naturale și energetice, folosind consultări transparente și

inclusive cu toate părțile interesate. Strategia trebuie să cuprindă prioritățile de dezvoltare, dar și resursele neconvenționale sau alternative, problemele legate de drepturile de proprietate și rolul CdS în domeniu, impactul asupra mediului, supravegherea și controlul, precum și inter-conectarea cu piețele regionale. Capacitatea Agenției Naționale de Resurse Minerale și a Agenției Naţionale pentru Reglementare în Energie necesită îmbunătățiri pentru a putea oferi servicii transparente, independente politic și nediscriminatorii.

În al doilea rând, guvernul trebuie să grăbească eforturile de modernizare a CdS în domeniul energiei prin management independent și profesionist. Acest lucru va crește probabilitatea unui interes sporit al investitorilor și va susține liberalizarea treptată a pieței de energie. Listările recente pe piața bursieră a unor companii ca Romgaz și Nuclearelectrica arată că investitorii sunt stimulați atât de disponibilitatea resurselor naturale, cât și de transparența și previzibilitatea aduse de reglementările de pe piețele financiare. Mai multe IPO în sectorul de energie/resurse naturale trebuiesc planificate cu atenție, astfel încât să nu intre în competiție unele cu altele. Nu în ultimul rând, reguli mai transparente și clare despre utilizarea profiturilor obținute prin vânzare de acțiuni sunt cruciale pentru menținerea atractivităţii acestor companii. În timp ce dividendele și profitul sunt importante, promovarea imaginii unei Românii capabile de o guvernanţă eficientă și de a fi un întreprinzător inteligent poate trimite un mesaj de încredere puternic investitorilor și cetățenilor. (vezi **Caseta 11, Pag. 45**)

Caseta 11. Privatizarea Petrom-zece ani mai târziu

Petrom este una dintre cele mai mari companii de stat - cu 93,04% capital de stat înainte de privatizare[1] - care au fost **privatizate cu succes** în România, în special în sectorul energetic. Acesta a fost cel mai important operator integrat și producător de petrol și gaze din țară și printre cele mai importante de acest gen din Europa Centrală și de Est. Decizia de privatizare a fost rezultatul unui diagnostic comun pus de către UE și FMI pentru companiile de stat din România: lipsa de competitivitate, transparență și investiții; pierderi financiare imense, datorii restante, arierate și profituri mici în comparație cu capacitățile reale; corupție în rândul angajaților companiei în ceea ce privește contractele cu furnizorii și terțe părți.

Pentru a închide capitolul energie și a completa dosarele de aderare la UE, autoritățile române au convenit cu UE, FMI și Banca Mondială asupra tuturor formalităților de a privatiza Petrom. Aceste instituții au susținut România în modificarea legislației pentru a face posibilă privatizarea. După o licitație internațională ce a avut loc în scopul alegerii consultanților și analiștilor care să ajute în timpul procesului (evaluarea companiei), în 2004, compania austriacă OMV Group a cumparat 51,01% din acțiunile companiei. Tranzacția finală a fost în valoare de 1,5 miliarde euro (2 miliarde dolari).[2] În afară celor 51,01% deţinute de OMV, Ministerul Economiei deține 20,64 din acțiunile companiei, Fondul Proprietatea 18,99% iar 9,35% sunt deţinute de către alte persoane juridice și indivizi.[3]

În anul 2006, din cauza temerilor că procesul de privatizare ar fi fost incorect și ilegal, o comisie de anchetă a fost înființată de către Senatul României pentru a investiga condițiile în care a avut loc privatizarea. Comisia a concluzionat că toate legile au fost respectate, dar a recomandat creșterea redevențelor și crearea unui fond special, astfel încât creșterea prețurilor la gaze să nu fie suportată în totalitate de către consumatori. De asemenea, Comisia a sugerat că valoarea de ansamblu a companiei a fost subestimată și, prin urmare, așa a fost și prețul de vânzare.[4] În ultimii ani, nemulțumirile cu privire la Petrom provin din nivelul scăzut al redevențelor plătite de companie (între 3,5 și 13,5 la sută). Acordul cu privire la nivelul redevenţelor expiră în 2014 şi reprezintă astfel subiectul discuțiilor curente dintre Petrom și guvern.

Succesul Petrom se referă în mare parte la rezultatele privatizării: investiții în dezvoltarea infrastructurii și proprietăţilor sale aferente, precum și un profit de peste 5 miliarde euro (6,8 miliarde dolari) din 2004 până în prezent. Petrom este cel mai mare contribuabil la bugetul de stat, cu aproximativ 2,3 miliarde euro (3,1 dolari miliarde dolari) în 2013, adică în jur de 11% din bugetul neconsolidat de stat pentru tot anul.[5] Realizările sale financiare post-privatizare sunt uimitoare. În 2004, când compania a fost cumparată de OMV, Petrom înregistra pierderi de 216 milioane euro (294 milioane dolari); în 2005, s-a văzut deja un profit de 314 milioane euro (427,27 milioane dolari) și s-au făcut investiții de 247,6 milioane euro (337,28 milioane dolari).[6] Valoarea brută a dividendelor plătite acționarilor Petrom a crescut cu aproape 400% față de anul 2000.[7] Pentru 2013, Petrom a declarat că intenționează sa reinvestească mai mult de un miliard de euro, echivalentul profiturilor record înregistrate în acel an.[8]

---

[1] *„Comisia de anchetă a Senatului, Parlamentul României, cu privire la condițiile legale de privatizare a SNP Petrom", 2008, http://nastase.files.wordpress.com/2011/01/raportsenat-petrom.pdf*

[2] *"OMV Cere statului 91 mil. lei pentru ecologizare, "Business 24,1 mai 2011, http//www.business24.ro/petrom/stiri-petrom/omv-cerestatului-91-mil-lei-pentru-ecologizare-1490051*

[3] *Vezi http://www.petrom.com/portal/01/petromcom/petromcom/Petrom/Despre_Petrom/Organizare/Structura_actionariat.*

[4] *"Anchetă a Comisiei de anchetă din Senat," pp. 6-9.*

[5] *"Prezentare pentru Investitorii Petrom", mai 2014, http: // www.petrom.com/SecurityServlet/secure?cid=125573 8709586 & lang = ro & swa_id = 640899574406.3444 & site-ul swa_ = wps.vp.petromcom*

[6] *Petrom, „Raportul anual 2008," pag. 10, http: // Petrom. -webstyler.ro/2008/raport anual-iframe/pdf/ro/brosura. pdf.*

[7] *Calculele se bazează pe datelor disponibile pe site-ul Petrom, http://www.petrom.com/portal/01/petromcom/petromcom/Petrom/Investor_Relations/OMV_Petrom_Share/Share_chart și http://www.petrom.com/portal/01/petromcom/petromcom/Petrom/Investor_Relations/OMV_Petrom_Share/Dividends/Historical_Dividends*

[8] *Petrom, "Raportul anual pe 2012," pag. 10, http://petromraport2012.webstyler.ro/ro/prezentareacompaniei?p=10.*

Leadership public: Promovarea obiceiurilor sănătoase

Succesul procesului de transformare a României depinde în mare măsură de calitatea leadershipului său, atât la nivel politic, cât și la nivel administrativ, și de capacitatea acestor lideri de a-şi construi o largă legitimitate în cadrul societăţii. Chiar mai importantă este capacitatea cetățenilor români și a societății civile de a cultiva activiști și lideri care să impulsioneze reforma, să se angajeze în dezbateri publice și să-i tragă la raspundere pe oficialii guvernamentali, construind astfel o cultură civică cu adevărat democratică.[46]

Văzută ca o adevarată provocare de către membrii Grupului de Lucru, leadershipul politic afectează toate domeniile de transformare discutate mai sus. Nici una dintre reformele examinate în acest raport nu poate deveni realitate decât dacă românii își vor schimba modul de a înțelege rolul politicienilor și al instituțiilor. Modificările legislative prezentate mai jos au potențialul de a modifica structura în care funcționează partidele și de a introduce mai multe căi pentru ca cetățenii să-și exercite dreptul de a le responsabiliza.

Punctul de Presiune 1: Înfiinţarea partidelor politice

Modificarea regulilor de înregistrare a partidelor politice noi. Acest lucru poate fi făcut prin diminuarea numărului de semnături necesare și prin eliminarea cerințelor privind distribuția geografică a semnăturilor. Deși nu există un standard clar în Europa pentru condiţiile de înfiinţare de noi partide, iar motivele pentru instituirea obstacolelor împotriva formării noilor partide sunt variate, regulile principale pentru formarea partidelor politice sunt importante, în special, la nivelul alegerilor locale, grupuri minoritare și partidele mai mici, regionale sau chiar locale. Relaxarea condițiilor de înregistrare poate aduce forțele politice mai aproape de electoratul lor – oferindu-le votanților posibilitatea exercitării unui control mai mare asupra candidaților și reprezentanților – în același timp motivând partidele existente să-şi reevalueze mesajele adresate cetățenilor. În mod similar, poate scădea dependența cetățenilor și votanților față de stat. Exemplele din regiune oferă soluții cu privire la stimuli (prag scăzut pentru înregistrare) dar și la măsuri de descurajare (în Slovacia sau Cehia există obligația de a returna ajutorul financiar oferit de stat în cazul eşecului de a obține un loc în parlament), ceea ce permite cetățenilor să găsească o soluție politică potrivită intereselor lor. (vezi **Caseta 12, Pag. 46**)

Caseta 12. Partidele locale și regionale în Cehia

Partidele locale și regionale sunt permise și foarte numeroase în Cehia. În timp ce multe dintre acestea sunt extremiste, există şi partide legitime, cum ar fi Partidul Primarilor și Independenților (STAN), un partid care activează strict la nivel local, care se aliniază electoral la nivel național cu TOP09 (Partidul Tradiției, Responsabilității și Prosperității). Partidul participă separat în alegerile locale. Cu ocazia alegerilor locale din 2010, STAN a obținut 1243 de locuri de consilieri, clasându-se pe locul al șaselea în cadrul consiliilor locale.

[46] După cum observa Larry Diamond, consolidarea democrației înseamnă, de fapt, o schimbare în cultura politică și o realizare a faptului că problema fundamentală care conduce la eșecuri în democrații este proasta guvernanţă. Vezi „The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State”,de Larry Diamond, *Foreign Affairs*, martie/aprilie 2008.

Punctul de presiune 2: Transparența finanțării partidelor

Adoptarea de noi norme privind finanțarea partidelor politice bazate pe transparența surselor. Raportul European Anticorupție din 2014 arată că finanțarea partidelor este un element important al integrității și transparenței proceselor politice. Grupul de Lucru a discutat pe larg despre modul în care transparența în finanțarea partidelor afectează încrederea și corectitudinea în relație cu interesul public și cum reformarea acestui sistem poate ajuta la eliminarea legăturilor nesănătoase dintre oamenii de afaceri și politicieni. Toate contribuțiile, indiferent de sumă, trebuie să fie incluse într-un registru public național gestionat de Autoritatea Electorală Permanentă și disponibil online, astfel încât finanțarea să poată fi monitorizată în mod deschis (vezi **Caseta 13, Pag. 48**). Contribuțiile anonime nu ar trebui să fie permise. Evaluări independente arată că, în anii trecuți, cheltuielile partidelor politice din timpul campaniilor electorale au fost mult mai mari decât sumele declarate oficial.[47]

Deși diferența dintre cheltuielile oficiale și neoficiale este în descreștere, există încă o largă discrepanță între documentele contabile oficiale și practicile informale ale partidelor. Eliminând barierele în calea accesului partidelor politice la finanţări independente, interne sau externe,de la donatori privați sau agenții guvernamentale, ar putea, de asemenea, influența în mod pozitiv profesionalismul și transparența finanţării partidelor. Alocările de fonduri, fie de stat sau private, ar trebui să fie repartizate pentru anumite componente de proiect clar delimitate și monitorizate în mod corespunzător. Această soluție a fost implementată și în alte țări din ECE și poate stimula personalul partidelor politice pentru a-şi îmbunătăți abilitățile de management de proiect, precum și cele legate de raportarea profesionistă, transparentă și corectă.

Aceste modificări pot produce o schimbare în sensul dezvoltării unei „culturi corporatiste” în cadrul partidelor politice, îmbunătățind astfel nivelul de performanță dorit de cetățeni de la reprezentanții lor.

Punctul de presiune 3: Procedurile parlamentare și legislative

Extinderea aplicării principiilor de transparență. Acest lucru poate fi realizat prin îmbunătățirea accesului la informațiile publice și participării la procesul de decizie cu privire la procedurile parlamentare și ordonanțele de guvern (cele de urgență și ordinare, deopotrivă). Comisiile parlamentare ar trebui să asigure corespunzător punerea în aplicare a regulilor de transparență în ceea ce privește sesiunile lor de lucru şi de vot. Nu ar trebuie să fie permise modificări de ultimă oră ale legislației, astfel încât acestea să eludeze consultările și dezbaterile transparente. Pentru ordonanțele de urgență – cu excepția cazurilor extreme, cum ar fi dezastrele naturale – ar trebui ca părțile interesate și cetățenii de rând să aibă cel puțin trei zile la dispoziție pentru a aduna informații sau a trimite comentarii. Acest lucru va permite guvernului să reanalizeze problema şi să vadă dacă este într-adevăr vorba de o urgență; de asemenea, va ajuta la prevenirea deciziilor neașteptate, ilegale sau neconstituționale. Așa cum constată și Comisia de la Veneția în avizul din martie 2014, Parlamentul ar trebui să reducă timpul alocat aprobării ordonanțelor de urgență, să elimine procedura de aprobare tacită și să asigure independența politică a Avocatului Poporului. Avocatul Poporului este singura instituție care poate contesta ordonanțele de urgență la Curtea Constituțională și, prin urmare, independența sa este esențială pentru a preveni abuzurile în utilizarea ordonanţelor de urgență. Revizuirea regimului acestora va reda încrederea cetăţenilor, aratând că opiniile lor sunt căutate și apreciate și că nu există o agendă ascunsă care motivează luarea în grabă a deciziei. Pentru sectorul de afaceri, în special, asigurarea previzibilităţii

[47] Sergiu Gherghina, Mihail Chiru şi Fernando Casal-Bértoa, „State Resources and Pocket Money: Shortcuts for Party Funding in Romania”, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, Nr. 8, iulie 2011.

și a unor consultări eficiente reprezintă o problemă-cheie, iar în ultimii ani, comunitatea de afaceri a reacționat foarte rapid în cazul încălcării acestor principii.[48] Instanţele de judecată si magistrații sunt, de asemenea, afectați de imprecizie și lipsa transparenței în legiferare.

Caseta 13. Biroul de prevenire și combaterea a corupției din Letonia (KNAB)

Creat în 2002, KNAB este o instituție publică independentă care se ocupă de investigarea cazurilor de corupție. Atribuțiile sale reprezintă un amestec interesant de **anchete anticorupție și controlul integrităţii partidelor politice**. Reglementarea finanțării campaniilor electorale și a partidelor politice în general, reprezintă unul dintre domeniile în care KNAB a avut succese remarcabile. Acest lucru s-a întâmplat în mare măsură, accidental: în 2002, când reglementările juridice privind KNAB erau în curs de elaborare, comisia electorală a renunţat lat responsabilitatea de a controla finanțarea campaniilor electorale iar rolul i-a fost atribuit KNAB. Prin lege, KNAB verifică dacă un partid politic a primit o donație ilegală sau a încălcat limitele de finanțare; dacă a primit o donație anonimă sau a încălcat limitele privind cheltuielile din perioada pre-electorală și aplică sancţiuni administrative oricărei persoane care s-ar face responsabilă de asemenea încălcări. Partidele trebuie să depună anual o declarație de venituri şi cheltuieli pentru alegeri , iar KNAB poate cere partidelor politice să returneze la bugetul de stat orice finanțare dobândită ilegal.

Divizia privind finanțarea partidelor din cadrul KNAB reprezintă doar 5% din personalul instituției, însă în primii cinci ani de activitate aceasta a investigat mii de liste de donatori și a emis 135 de sancțiuni administrative. În perioada 2003-2008 KNAB a controlat 1.700 de funcționari publici suspectați de conflicte de interese și a emis 380 de sancțiuni și 200 de avertismente.[2] Prin activitatea sa de investigație, KNAB a determinat suspendarea a 20 de partide politice și a amendat partidul prim-ministrului cu 1,9 milioane dolari pentru încălcări ale normelor privind finanțarea partidelor, în ciuda faptului că partidul lui câștigase anterior alegerile. Efectele KNAB asupra clasei politice din Letonia au fost dramatice. În urma alegerilor parlamentare din aprilie 2010, numărul de locuri câștigate de partidele asociate cu oligarhii a scazut de la 51% la 30%.[3] La alegerile din septembrie 2011, unul dintre cele trei partide conduse de oligarhi care au candidat, a câștigat 13 locuri în parlament, iar celelalte două nu au câştigat nici unul.

Apoi, experții KNAB au pus presiune pe noul parlament să voteze noi prevederi legale care includ: încriminarea încălcărilor prevederilor privind finanțarea campaniilor electorale; eliminarea secretului votului în parlament; reforme pentru accelerarea procedurilor de judecată; protecția avertizorilor de integritate și ridicarea imunității parlamentare pentru infracțiuni administrative. KNAB a introdus, de asemenea, finanțarea publică a campaniilor electorale pentru partidele și candidații eligibili.

Până în 2011, mai mult de 100 de cazuri penale instrumentate de KNAB au fost judecate, fiind implicate 150 de persoane,[4] iar în 87% dintre cazuri, inculpații au fost găsiți vinovați. Însă, în ciuda succeselor sale, KNAB nu a reuşit încă să obțină condamnarea unui lider politic de rang înalt.

[1]Gabriel Kuris, "Surmounting State Capture: Latvia's Anti-Corruption Agency Spurs Reforms, 2002-2011," October 2012, p. 12.
[2]Ibid.
[3]Gabriel Kuris, "Outfoxing the Oligarchs in Latvia," *Foreign Policy*, May 6, 2013.

[4]Kuris, "Surmounting State Capture," p. 17.

[48] În Lituania, de exemplu, toată legislația referitoare la afaceri intră în vigoare, fie la 1 mai, fie la 1 noiembrie, și trebuie adoptată cu cel puțin trei luni înainte de intrarea în vigoare, în scopul de a permite suficient timp pentru a pregăti schimbările.

DE CE E IMPORTANT SĂ MENŢINEM PRESIUNEA PENTRU CONTINUAREA REFORMELOR

Nu toate domeniile de reformă necesită o transformare completă pentru a fi eficace. În multe cazuri, va fi necesară doar o ajustare legală sau instituțională. În altele, este nevoie pur și simplu de aplicarea completă a normelor deja existente. Multe dintre reformele propuse în acest raport, în special în materie de guvernanţă economică și reformă politică, au avut loc și în alte țări din ECE, însă într-o perioadă mai timpurie a tranziției lor. După cum arată acele cazuri, implementarea reformelor precum cele enumerate mai sus, s-ar traduce în îmbunătățiri semnificative și măsurabile ale avuției naționale și bunăstării economice. Scorurile privind calitatea guvernanţei, precum și indicatorii economici (cum ar fi PIB-ul pe cap de locuitor, creșterea economică sau investiţiile străine), arată destul de clar diferența de performanță și corelația dintre acestea. Multiple studii ilustrează legătura între buna guvernanţă și îmbunătățirea performanței economice.[49] S-a dovedit că instituțiile puternice contribuie la creșterea economică, mai ales în rândul democrațiilor incipiente, deoarece acestea determină stimulente și constrângeri pentru diferiți actori în societate.[50]

Studiile anterioare arată, deopotrivă, că creșterea economică și PIB-ul sunt rezultatul, şi nu o condiție prealabilă pentru investiții și dezvoltare. [51] La un nivel minim, recomandările Grupului de Lucru ar favoriza o mai mare transparență și responsabilitate în managementul statului. Acest lucru ar consolida perspectivele democratice pentru societatea românească, ar crește încrederea investitorilor în economie și ar mări satisfacția cetățeanului cu privire la serviciile publice.

Țările incluse în **Figura 5 (Pag. 51)** şi-au început procesul de tranziție de la un nivel relativ similar de performanță economică, însă apoi au deviat destul de mult. Datele privind PIB-ul pe cap de locuitor sunt în concordanță (iar clasamentul este identic) cu indicatorii privind guvernanţa ai Băncii Mondiale și cu

---

[49] A se vedea, de exemplu, „Governance Matters"de Daniel Kaufmann, Aart Kraay, și Pablo Zoido-Lobatón, Banca Mondială, 2000, http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2196. Rezultatele lor empirice, folosind indicatorii de guvernanţă ai Băncii Mondiale și veniturile și PIB-ul pe cap de locuitor a 178 de ţări, arată că o mai bună guvernare ameliorează rezultatele de dezvoltare. Conform unor cercetători, o creștere cu abatere standard în punctajul guvernanţei poate însemna creștere de la două ori și jumătate până la patru ori a veniturilor pe cap de locuitor. A se vedea „Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study” de Robert J. Barro, NBER Working Paper no. 5698, 1996, http://www.iedm.org/uploaded/pdf/robertjbarro.pdf.

[50] A se vedea „Political Institutions, Economic Growth, and Democracy: The Substitute Effect” de Carlos Pereira și Vladimir Teles, http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/01/19-political-institutions-Pereira. Autorii observă, de asemenea, faptul că „democrațiile noi, pe de altă parte, au nevoie de prezența efectivă și evidentă a instituțiilor politice. Ca urmare, impactul acestora asupra performanței economice este mult mai vizibil și necesar. Prin urmare, consolidarea democrației minimalizează importanța instituțiilor politice în relație cu performanța economică: o dată ce democrația e consolidată și condițiile instituționale favorabile pentru investiții sunt prevăzute, importanța variabilei politice își pierde din intensitate".

[51] „Economic Freedom Index 2014"publicată de Heritage Foundation, arată că performanța înaltă a primelor zece economii libere se datorează succesului în domenii precum statul de drept, guvern limitat, eficiența în reglementare și piețele deschise. O analiză istorică convingătoare a diferenței dintre cele mai puțin prospere și cele mai prospere societăți este oferită de James Robinson și Daron Acemoglu în „Why Nations Fail?”. Diferența principală este cea dintre instituții și elite inclusive pe de o parte și cele extractive, pe de alta. Cu cât sunt mai inclusive structurile economice și politice, cu atât cetățenii devin mai prosperi și liberi. Studiile susțin teza că instituțiile politice și economice democratice inclusive se vor reflecta în rezultate mai bune în domenii cum ar fi speranța de viață, PIB-ul pe cap de locuitor sau indicatorii privind educația și sănătatea. A se vedea „Why Nations Fail ? de James Robinson și Daron Acemoglu, New York: Crown Publishers, 2012, Versiunea Kindle. De asemenea, a se vedea „Institutional Determinants of Foreign Direct Investment” de Agnès Bénassy-Quéré, Maylis Coupet și Thierry Mayer, CEPII Working Paper no. 2005-05, http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2005/wp2005-05pdf.

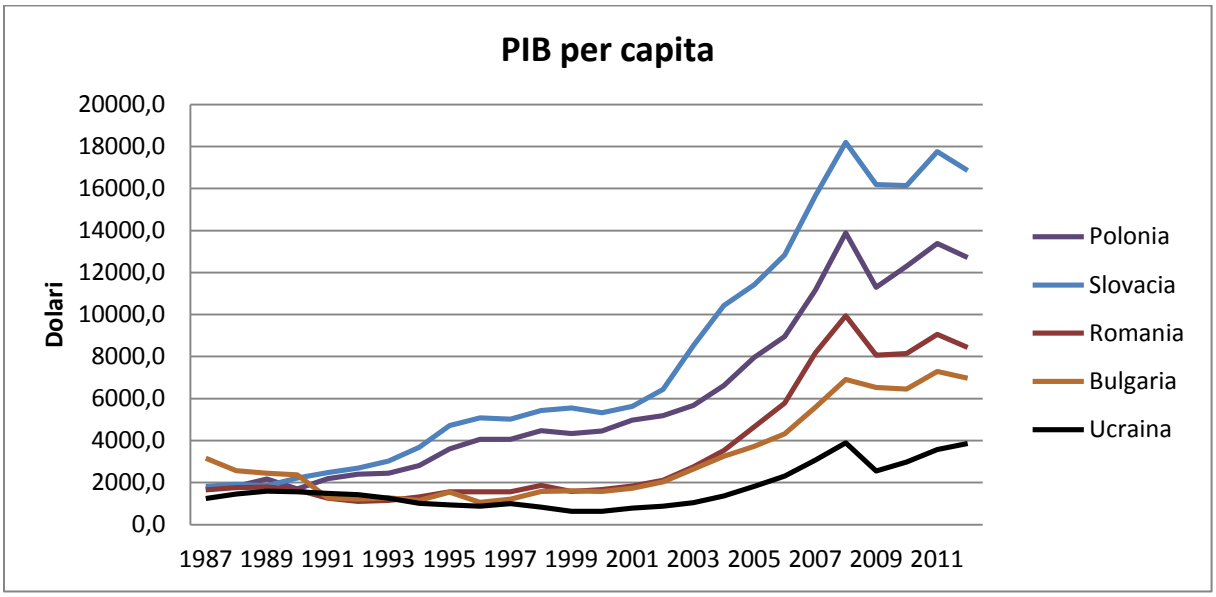
evoluția în timp pentru fiecare țară. [52] Cel mai elocvent exemplu este diferența de PIB dintre Polonia și Ucraina. Interacțiunea de succes între reforma guvernanţei și performanța economică depinde, de asemenea, într-o mare măsură de dorința și capacitatea elitelor de a implementa politicile potrivite. În zona de tranziție această dinamică a afectat în mod diferit traiectoriile țărilor post-comuniste, plasându-le în grupuri, în funcţie de performanţe (de la un nivel ridicat la unul scăzut). Țările în care liderii au implementat complet politicile de tranziție au avut rezultate mai bune pe termen lung, în comparație cu statele în care agenda de reforme a șovăit. În acest fel, experiența vecinilor României indică atât spre beneficiile materiale (economice), cât și spre beneficiile imateriale (reputație sau încredere) ale adoptării schimbărilor de sus-în-jos într-o societate. Cheia succesului în orice proces de reformă este prezența unor instituții puternice și eficiente. Acesta este motivul pentru care atât de multe dintre recomandările acestui raport sunt orientate spre a promova acelaşi efect şi în România. De asemenea, multe dintre reformele propuse în acest raport sunt extrase din exemplul de succes al vecinilor României.

Țări precum Polonia, Ungaria și Republica Cehă au fost în măsură să pună în aplicare reforme structurale și, astfel, să rupă legătura mai repede cu modelul socialist, spre deosebire de alte state, inclusiv România și Bulgaria, care au fost incluse de către mediul academic și diversele organizații multilaterale, precum Banca Mondială, în grupul țărilor post-sovietice cu performanță scăzută. [53] Țările din primul grup au un avantaj clar față de vecinii lor datorită guvernanţei și indicatorilor economici. Desi România a beneficiat din plin de integrarea în UE, unele dintre reformele necesare seamănă, mai degrabă, cu reformele de tranziție timpurie. În Raportul de Tranziție din 2013, experții BERD și-au exprimat îngrijorarea că efortul de convergență a țărilor încă în tranziție care au adoptat modelele occidentale de democrație și de dezvoltare, ar putea fi în pericol. Presupunând absenţa reformelor, cele mai multe țări ar continua convergența, însă într-un ritm mult mai lent decât în deceniul trecut.[54]Acesta reprezintă un avertisment clar cu privire la importanța continuării reformelor instituționale, care la rândul lor sprijină inovația și creșterea economică durabilă.

Un exemplu concret privind modul în care politicile bune afectează direct prosperitatea provine din sectorul companiilor de stat. Guvernanţa corporativă eficientă motivează investitorii să plătească o primă cu până la 30% mai mare (în funcție de regiune, primele din Europa variază de la 18% în Marea Britanie și Elveția, la 22% în Italia) pentru companiile de stat, în comparație cu întreprinderile care au aceleași rezultate financiare, dar cărora le lipsesc normele de guvernanţă corporativă. Acest lucru transmite un semnal puternic despre câștigurile economice ale guvernanţei corporative și despre importanța reformării companiilor de stat.[55]

[52]Banca Mondială, „Worldwide Governance Indicators”, http://info.worldbank.org/governance/wgi/index. aspx # rapoarte.
[53]A se vedea, de exemplu, raportul Băncii Mondiale din 2002 „Transition: The First Ten Years” despre primii zece ani de tranziție.
[54]Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, „Transition Report 2013," http://www.ebrd.com/downloads/cercetare/transition/tr13.pdf.
[55] „Asia Revalued”,McKinsey Quarterly, Numărul 4, 2000.

Figura 5. PIB per capita în Europa Centrală şi de Est



Sursa: Banca Mondială

De asemenea, este relevant şi semnalul pe care guvernul îl dă investitorilor interni și internaționali. Potrivit directorilor executivi ai companiilor active în România, după clienți și concurență, Guvernul este cel mai important stakeholder pentru afacerile lor, iar probleme precum calitatea infrastructurii și a reglementării se numără printre prioritățile care trebuie abordate de către Guvern într-un mod mai eficient. De asemenea, ei sunt mult mai preocupați de corupție decât colegii lor din Europa și din lume.[56] Acest lucru indică faptul că îmbunătățirile de ordin general în exercitarea funcţiilor guvernului sunt la fel de importante, ba chiar mai importante, decât simplele măsuri care favorizează mediul de afaceri (de exemplu, cu privire la taxe, facilități fiscale).

Nu în ultimul rând, pentru ca reformele să devină realitate, leadershipul politic și angajamentul susținut sunt cruciale. România trebuie doar să se uite la propriul palmares în domeniul statului de drept pentru a înțelege modul în care sprijinul pentru reformă, sau chiar simpla abținere de a o împiedica, poate afecta guvernanţa internă, reputația internațională și încrederea cetățenilor. Reforma justiției și consolidarea integrității, în special, îmbunătățesc încrederea cetățenilor pe plan național și reputația țării în străinătate (așa cum se arată în studiile cu privire la DNA prezentate mai devreme în acest raport). DNA și ANI sunt acum văzute ca modele instituționale în Europa. Din moment ce corupția este încă privită ca una dintre problemele pricipale care afectează sistemul public din România, sprijinirea continuă a reformei în acest domeniu este esențială din perspectiva imaginii publice și a mediului de afaceri. De fapt, la debutul programelor de asistență privind statul de drept, proiectele de reformă judiciară (cum ar fi cele realizate de Banca Mondiala şi USAID) aveau ca scop îmbunătățirea performanțelor economice și de dezvoltare, iar rezultatele au fost încurajatoare. Continuând pe calea reformei și bazându-se pe perspectivele macroeconomice pozitive (printre cele mai mari rate de creștere din UE) se va crea un nou impuls pentru ca România să devină o economie - cheie în regiune (la fel cum sunt considerate astăzi Polonia și Ungaria de către BERD), iar eforturile pentru promovarea politicilor pro-piață, a creșterii economice și îmbunătățirii condițiilor de trai pentru cetățenii săi vor deveni mai credibile.

[56] A se vedea „Added Value Through Interconnectivity. Key Findings for Romania from the 16th Annual Global CEO Survey 2013", Price Waterhouse Coopers, www.pwc.ro/ceosurvey2013.

IMPLICAŢII PENTRU ANGAJAMENTUL UE ŞI S.U.A ÎN ROMÂNIA

La 25 de ani de la căderea Cortinei de Fier, dar și în contextul crizei din Ucraina, devine din ce în ce mai clar impactul benefic pe care aderarea statelor din Europa Centrală și de Est la NATO și UE l-a avut asupra dezvoltării sistemelor democratice din aceste țări. Lărgirea comunității euroatlantice către Est a însemnat și extinderea zonei de securitate și predictibilitate pentru statele din regiune și o garanție că integritatea acestora va fi respectată. Evenimentele care însoțesc această aniversare simbolică arată totuși că e nevoie de a menține angajamentul Vestului, atât prin continuarea presiunilor privind reformele interne cât și prin sprijin și colaborare în proiecte concrete la nivel regional. Cum ar putea însă să continue această colaborare fără a continua și paradigma specifică perioadei de tranziție a intervențiilor de sus în jos, prin simplu transfer de expertiză, bani și norme?

Trebuie remarcat faptul că, în perioada aderării, statele estice beneficiau de un sistem de stimulente – la nivel reputațional, uman, politic și financiar – fără precedent și care cu greu ar mai putea fi folosite la aceeași scară. Perspectiva aderării la NATO, dar mai ales la UE a motivat statele din Europa de Est și elitele locale să se angajeze într-un proiect național de reformă și modernizare care azi și-a pierdut din intensitate. Faptul că acest proiect pare să se fi încheiat și că ținta a fost atinsă, face ca modul de implicare a partenerilor europeni și americani în regiune și în evoluțiile interne din țările Est-Europene să fie mai sofisticat. Reconstrucția unui sistem de stimulente care să creeze același tip de mobilizare este însă foarte dificilă, iar în unele situații pare chiar în impas.

Grupul transatlantic de experți care a contribuit la analiza publicată de CEPA a evaluat cu multă atenție rolul transformator pe care partenerii vestici ai României l-au jucat în anii de tranziție, dar și după aderarea României la comunitatea euroatlantică. Criza din apropierea granițelor sale, oferă României oportunități extraordinare dată fiind poziția sa geostrategică, orientarea aproape unanimă pro-Vest, dependența relativ redusă față de Federația Rusă în privința resurselor energetice, dar și prin caracteristicile tranziției către democrație care, mai ales prin cifrele macroeconomice recente, ar putea proiecta România ca un model în regiune. Pe lângă poziția regională favorabilă a României și influența pe care partenerii occidentali încă o dețin – fie la nivel diplomatic, fie economic sau prin mecanisme instituționale precum Mecanismul de Cooperare și Verificare al UE – experții au punctat rolul decisiv pe care societatea civilă românească, cetățenii și cei care fac și implementează politicile publice trebuie să îl joace în continuarea procesului de reformă.

Dincolo de dimensiunea de guvernare internă, ce linii ar putea urma această colaborare?

- Comunicarea prin mijloace diplomatice și un dialog constant privind temele de bună guvernare care rămân încă problematice trebuie să continue. Presiunea externă a fost foarte utilă nu doar în promovarea unor valori comune, ci și în consolidarea unor instituții fundamentale și în sprijinirea eforturilor interne de reformă, prin legitimitatea oferită unor instituții și unor anumiți lideri. Societatea civilă din România are în continuare nevoie de sprijin, atât la nivelul capacității organizaționale, cât și la nivel discursiv și simbolic.
- Implicarea mediului de afaceri și a investitorilor străini în respectarea și implementarea unor standarde etice severe în relațiile economice cu statul român sau cu firmele locale. În acest fel, eforturile celor care susțin integritatea în sistemul public și în afaceri primesc sprijin, iar în mediul economic este susținut un model mult mai viabil de creștere.

- Conexiunile transatlantice trebuie sprijinite și printr-un dialog mai bun la nivelul institutelor de cercetare, al experților în politici publice, atât între S.U.A și România, cât și la nivel intern. Acest lucru ar facilita o mai bună cunoaștere a României în S.U.A și a modalităților prin care relația dintre cele două state poate fi fructificată pe mai departe. De asemenea, România poate învăța din modelul de colaborare dintre think tank-urile americane și decidenții politici unde fluxul de expertiză în domeniul politicilor este unul mult mai deschis și mai constructiv.
- Sectorul de apărare și cel energetic oferă posibilități extraordinare de colaborare la nivel regional cu sprijinul și implicarea Statelor Unite. Din păcate, inițiativele regionale sunt foarte puține și de cele mai multe ori statele din Europa Centrală și de Est au dificultăți în a coagula poziții comune în momente cruciale. Statele Unite beneficiază încă de capitalul simbolic necesar pentru a porni sau stimula asemenea proiecte de cooperare regională. Potențialul României în zona Europei de Sud-Est și a Mării Negre nu a fost încă suficient exploatat, iar România se află într-adevăr într-un moment decisiv ca stat de frontieră al NATO.
- Organizațiile din societatea civilă românească, dar și din zona guvernamentală au acumulat suficientă experiență în perioada de tranziție pentru ca această expertiză să poată fi folosită în programele de promovare a democrației și a statului de drept în alte țări sau regiuni ale lumii. Există deja proiecte bilaterale între S.U.A și alte state est-europene privind asemenea proiecte în zone unde au avut loc recent mișcări democratice. Lecțiile perioadei de tranziție din România reprezintă un capital foarte important care poate întări relația transatlantică pe mai departe.

CONCLUZII

Procesul de dialog din cadrul Grupului de Lucru a încurajat o mai bună înțelegere între participanții americani, europeni și români cu privire la faptul că un angajament continuu, presiunea și sprijinul pentru reformă sunt încă necesare, de la planuri de acțiune la facilitarea unei dezbateri de politici mai relevante în cadrul societății civile românești. De asemenea, a scos la lumină anumite blocaje care împiedicau procesul de reformă. Pentru depășirea acestor impedimente, participanții din Grupul de Lucru au oferit, ulterior, o serie de soluții practice, creând condițiile preliminare pentru proiectarea unei strategii post-tranziție a țării. Analiza s-a axat pe trei domenii principale - statul de drept, guvernanţă și leadership public – unde progresele înregistrate au fost insuficiente sau au fost întâmpinate dificultăți. Aceste domenii au fost considerate fundamentale pentru construcţia instituțiilor democratice și a economiilor de piață libere în ECE în timpul perioadei de tranziție.

Sectiuni precum managementul public, reforma companiilorde stat și statul de drept s-au axat mai mult pe soluții specifice și concrete. Raportul a încercat să abordeze sustenabilitatea și rezistența agenților schimbării (cum ar fi instituțiile de integritate) sau capacitatea de a implementa politici bune (cum ar fi în cazul companiilor de stat). Managementul sectorului energetic a devenit chiar mai important pe parcursul elaborării acestui raport ca urmare a modificărilor pe scena geopolitică. Analiza subliniază importanța gândirii strategice, a transparenței și bunei guvernanţe, precum și poziţia centrală a sectorului energetic pentru dezvoltarea viitoare a României și a rolului său de lider regional.

Orice strategii orientate spre viitor nu vor avea un impact deplin fără o infrastructură stabilă la nivelul guvernanţei, statului de drept și politic. Grupul de Lucru a analizat aceste zone în strânsă legătură cu modul în care reformele pot fi susținute atât politic, cât și prin intermediul presiunii exercitate de societatea civilă. De-a lungul discuțiilor în cadrul Grupului, problema leadershipului a fost una crucială. Performanța instituțiilor politice depinde în mare măsură de calitatea personalului politic și, chiar mai mult, de dorința lor de a promova și de a susține reforma. De asemenea, depinde de activismul civic. Organizațiile societății civile din România sunt deja foarte active și au luptat pentru multe dintre reformele care sunt acum în desfășurare,astfel încât există motive de optimism în acest domeniu. De fapt, rolul liderilor societății civile și al specialiştilor în politici publice, al politicienilor și funcționarilor publici nu poate fi îndeajuns subliniat. Deși transferul presiunii pentru reformă de la partenerii internaționali către agenții interni de schimbare nu a fost finalizat, acest proces este în curs de desfășurare și există o șansă reală pentru aceşti activişti locali să îşi asume într-o mai mare măsură procesul de reformă.

Nu în ultimul rând, în timp ce acest raport era întocmit, evenimentele tragice care devin din ce în ce mai grave în Ucraina pun într-o perspectivă mai clară rolul pe care aderarea la NATO și la UE, precum și toate reformele pe care le-au declanșat, l-a avut în dezvoltarea statelor membre din ECE. Membrii Grupului de Lucru au subliniat de mai multe ori în timpul deliberărilor, necesitatea continuării angajamentului S.U.A în ECE și, în special, în România. Chiar de la început, discuțiile Grupului au subliniat rolul pe care l-ar putea juca România în regiune. Este timpul pentru o atitudine mai hotărâtă cu privire la reformă, astfel încât România să-și poată folosi câștigurile acumulate și oportunitățile actuale ca un punct critic pentru dezvoltarea sa internă și creșterea rolului său în regiune.

În sprijinul eforturilor devotate pentru reformă, va fi menținut un dialog transatlantic continuu prin crearea unei rețele informale de experți numită *Think Romania Network*. Construind mai departe pe platforma creată în urma procesului din Grupul de Lucru, această rețea va continua să evalueze

progresele înregistrate de România în domenii-cheie de modernizare și dezvoltare. Pe baza experienței acumulate din procesul Grupului de Lucru, *Think Romania Network* va menține un dialog regulat care poate ajuta la informarea agendei publice și activismului civic din România, la creșterea vizibilității reformelor și a persoanelor şi organizațiilor care le susţin, precum și la elaborarea de noi proiecte pentru dezvoltarea legăturilor transatlantice. Reţeaua va fi capabilă să umărească progresul din domeniile examinate în acest raport, să genereze idei și să mobilizeze în continuare experţi. Astfel, *Think Romania Network* va fi prima inițiativă menită să creeze o legătură între comunitățile interesate de politici publice din S.U.A și România, în domeniile care promovează valorile democratice comune și diferitele aspecte ale parteneriatului transatlantic.