

NUMĂR SPECIAL
RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII 3/2003

**UNDE NE AFLĂM ÎN CURSA PENTRU INTEGRAREA
EUROPEANĂ?**

Editat de

Societatea Academică din România (SAR)

NOTĂ

Opiniile exprimate în acest raport aparțin autorilor și nu implică răspunderea membrilor sau finanțatorilor Societății Academice din România.

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII (PWR) - ROMANIA
SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

SUMAR

INDICATORI MACROECONOMICI COMPARAȚI

ARGUMENT

Despre justiție

Concluzii și recomandări

Indicatori macroeconomici comparați pentru țările (selectate) candidate la UE

	CEHIA		UNGARIA		POLONIA		SLOVACIA		BULGARIA		ROMÂNIA
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	II
Creștere PIB (anualizat), %	1.0	2.2	4.4	3.6•	6.9	1.3	2.2	4.4	4.8	5.0•	4.3
		q1				(2002)		2002			(q1 03)
Rata inflației, media anuală %	10.0	1.8	18.3	5.3•	13.2	0.8•	8.4	3.4	3.8	-0.2	7.3
		2002						2002		(q1)	(aug 03)
Deficitul bugetar, % PIB	-6.1	-7.25•	-2.2	-6•	-3.2	-5•	-3.7	-4.5	-4.4	0.3	-2.7•
								(2002)		(q1 03)	
Rata șomajului, %	5.2	8.9	8.1	6.0•	10.3	18.1	17.9	17.8	17.4	15	6.6
		(2002)				(2002)		(2002)		(q2)	(aug 03)
Datoria externă brută, % din PIB	41		63.1		28		37.3		71.9		
Rezerve valutare, (luni de import)	4.9	6.1	5	3.8•	5.9	8.3	3.7	5.9	5.3	5.2•	4.7
		(q1 03)				2002		(2002)			(sep 03)
Agricultură (Cota din PIB/procent angajați în agricultură)				0.97		0.28				0.48	0.36
Sectorul privat în PIB, %			65	80	60	65			71		67
				(2001)		(2001)					(2001)

Sursa: Comisia Europeană, FMI, statistici naționale;

Legendă:

I Indicatori macroeconomici la momentul declarării statelor selectate "economii de piață funcționale"

II Indicatori macroeconomici actuali (2002-2003)

• Proiecții ale FMI

Argument

Niciodată până acum guvernul și publicul din România nu au așteptat cu atâta nerăbdare publicarea raportului anual de țară al Comisiei Europene. Faptul că România a rămas ultima țară candidată fără statutul de "economie de piață funcțională" mărește suspansul. Mai puțin de un an ne desparte de data presupusei finalizări a negocierilor, toamna lui 2004. România ar trebui să mai închidă încă 11 capitole de negociere și multe dintre cele 19 închise provizoriu nu beneficiază și de o strategie de aplicare. Dacă România nu va reuși să termine negocierile până la sfârșitul lui 2004, datorită calendarului european, anul 2007 devine puțin plauzibil pentru integrare. Cu cât ne apropiem de sfârșitul lui 2003, trebuie să ne întrebăm dacă aceste date mai sunt realiste. Anul 2003 nu a fost nici mai bun nici mai rău ca precedentii. Dar situația devine alarmantă doar pentru că se apropie termenul limită și toate întârzierile se răzbună. Se pot recupera aceste întârzieri până în anul 2004? Pot fi simultan crescute ritmul de negociere și implementarea acquis-ului? Nu este imposibil: și Slovacia avea în ultimul an de negocieri un handicap similar și până la urmă și-a atins ținta.

Dar în România voința politică nu a fost niciodată la înălțime. Economia românească a crescut satisfăcător în acești ultimi ani, iar trendul se menține pozitiv. Însă indicele de percepție a corupției în economie, realizat de Transparency International, nu s-a îmbunătățit¹, în ciuda adoptării legislației anticorupție din ultimii doi ani. În această contradicție constă dilema economiei românești. E clar că o mare parte din ea funcționează după regulile pieței și acest lucru ar merita recunoscut. Dar tot atât de adevărat este că anumite părți din economie au intrat în posesia unei elite de pradă, care a reușit să deturneze privatizarea în propriul avantaj. E drept, acest lucru s-a întâmplat și în țări care vor deveni membre UE în 2004. E foarte important deci care este ponderea acestei economii dependente de rețelele de corupție politică, care nu va mai fi competitivă după aderarea României de vreme ce nu va mai primi reeșalonări de datorii, contracte preferențiale și credite dubioase. Credem că acesta ar trebui să fie principalul criteriu pentru evaluarea economiei de piață în România. Ziarele românești au relatat pe larg despre acești întreprinzători privilegiați. Dar ce procent din economie este prins în plasa acestor rețele? Graficele economice, care arată din ce în ce mai bine, nu spun mare lucru despre acest aspect. Rămân anumiți indicatori indirecti, cum ar fi proporția arieratelor. E clar însă că nu se poate răspunde la această întrebare plecând doar de la premise economice. În România, politica este principala sursă de corupție.

De aceea, prima parte a acestui raport va trece în revistă progresele din domeniul *guvernanței* (calitatea actului guvernării), cum ar fi reforma administrației publice, a procesului politic, corupția și reforma justiției. În a doua secțiune a raportului, cea economică, sunt trecute în revistă argumentele pro și contra acordării statutului de economie de piață. Am comparat România fie cu țările care au reușit să intre în primul val al extinderii, fie cu Bulgaria, partener pentru planificata extindere din 2007. A treia secțiune analizează angajamentele României privind circulația în spațiul Schenghen și fenomenul migrației în general.

Recomandările din final vizează măsurile care trebuie luate pentru a crește șansele de aderare în 2007.

¹ România ocupă ultimul loc între țările candidate.

Despre justiție

Cel mai bun exemplu de lipsă de voință politică rămâne restituirea proprietății. În timp ce precizează în noua Constituție că proprietatea nu va putea fi naționalizată în viitor (ceea ce este tot mai puțin probabil odată cu integrarea europeană) România continuă să piardă procese la Curtea Europeană din Strasbourg pentru că nu a restituit proprietățile naționalizate și nu se retrage nici măcar acum: toate recursurile în anulare împotriva proprietarilor pe rol la Curtea Supremă continuă, Procurorul General nu a dat semne că ar putea renunța la ele. Chiar în timp ce Constituția era votată, iar acest raport se afla sub tipar, Curtea Supremă de Justiție a dat o sentință într-un recurs în anulare împotriva restituirii unei clădiri confiscată de Armata Roșie fără nici un fel de act și trecută apoi în proprietatea statului român, tot fără acte.

Distanța dintre discurs și realitate, între drept și fapt, nu e nicăieri mai evidentă decât în reforma din justiție. 2003 a fost anul decisiv pentru această reformă, toate cele patru legi care schimbau cadrul de organizare a justiției ar fi trebuit să fie adoptate, la fel și codul penal, codul civil, codul de procedură penală și noul cod fiscal. Așa cum se vede în Fig. 5, deși s-au făcut progrese, rezultatul este dezamăgitor, și capitolul de negociere *Justiție și Afaceri Interne* rămâne problematic. Două aspecte foarte delicate, chiar mecasnimele prin care se realizează intervențiile politice, nu sunt rezolvate sau nu sunt rezolvate bine. Prin modificarea Constituției, Curtea Supremă de Justiție va fi înlocuită de "Înalta Curte de Casație". Actualii judecători își vor continua mandatele, care sunt limitate. Dar cine îi va numi apoi pe noii judecători pentru a garanta nepartizanatul acestor numiri? Legi organice urmează să reglementeze mecanismele de numire atât la Curtea Supremă, cât și la Consiliul Suprem al Magistraturii, dar proiectele lor nu sunt nici măcar publice. Mecanismul de numire al CSM adoptat anul trecut printr-o ordonanță de urgență s-a dovedit a fi unul nefericit și nu este de mirare că nu a mărit autonomia instituției.

Reforma judiciară – distanță mare de la vorbă la faptă

Nici noua Constituție nu propune un mecanism prea bun, importând în Consiliu doi reprezentanți ai societății civile aleși de Parlament și aducând pe președintele statului ca prezident. De asemenea, Consiliul continuă să fie compus și din procurori, direct subordonați Ministerului de Justiție. S-a evitat cu grijă ca președintele Curții Supreme să aibă vreo putere în Consiliu, pentru a nu-l concura pe ministrul Justiției. Chiar alegerea judecătorilor din CSM se face la nivelul Curților de Apel, curți superioare, fiind condiționată suplimentar de vechime și de un doctorat, scăzând șansele judecătorilor educați după 1989 din judecătoriile și tribunalele obișnuite de a fi aleși. Dacă luăm în considerare și confirmarea necesară a Parlamentului, mai puțin importantă ca în trecut pentru că nu se mai propun mai multe nume pe un loc, devine limpede că transferul formal de putere dinspre Ministerul Justiției spre CSM nu va schimba nimic în practică. Lipsește voința de a democratiza justiția, permițând întregului corp profesional să aibă un cuvânt de spus în alegerea Consiliului. În ce privește reforma justiției, rezistența pare a fi de neînving. Iar Ministerul Justiției nu este

Autoritatea Națională pentru Control a centralizat această activitate, crescând capacitatea de control a executivului		Conflictul de interese în cheltuirea banului public, ca și a banilor europeni, a rămas nereglementat
Demisia a trei miniștri implicați în scandaluri de corupție și plagiat	Demisia celor trei a venit după luni de zile de scandal public	
Proiectele de lege pentru definitivarea reformei justiției sunt acum gata, după revizuirea pachetului "Stoica" din 2000	Dar mai au mult să treacă prin Parlament, iar proiectele cruciale privitoare la alegerea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și Curții Supreme sunt încă secrete Reorganizarea CSM de anul trecut nu a reușit să elimine controlul politic (scandalul 'Flore')	Proiectul de stat al magistraților păstrează poziția puternică a Ministrului de Justiție, iar cum CSM în actuala formă este ales politic în mare parte, acest statut oricum nu va schimba nimic
A demisionat procurorul general Joița Tănase, campionul recursurilor în anulare	Succesorul său pare să-i continue munca	

singurul vinovat. Avocații care domină comisiile juridice din cele două camere ale Parlamentului au mulți ani de practică în timpul comunismului, când admiterea în facultățile de drept era posibilă doar după cercetarea dosarului de familie. Ce poate fi mai conservator decât acest grup de bărbați înaintați în vârstă, plasați la ierarhia profesiei și educați în perioada comunistă? În interiorul acestei comunități e greu să se formeze o masă critică în favoarea reformei.

Fig. 6. Reforma statului în 2003

EVOLUȚII POZITIVE	NEGATIVE	REDUNDANTE SAU AMBIGUI
Spectrul politic a devenit mai competitiv prin unificarea partidelor de opoziție	Migrația politică în creștere în 2003 față de 2002	Modificarea constituțională nu va avea consecințe concrete pentru practica politică Revizuirea Constituției anulează un viitor referendum pentru aderare
	Principalul oponent politic (primarul din București) este din nou cercetat într-un caz închis cu opt ani în urmă	
Adoptarea noului cod de procedură penală	Recursul în anulare păstrat în practica penală, menționat ca activitate de bază a noii Curți Supreme în proiectul de organizare a justiției, iar statul continuă recursurile în anulare în procesele de proprietate	Parchetul Național Anticorupție și-a continuat activitatea

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Dacă analizăm România și Bulgaria din perspectivă mai lungă, ambele state și-au depășit condiția în această tranziție. Moștenirea comunistă a fost cea mai grea în aceste două țări; ieșirea României din comunism, haotică și violentă, a fost un început nepromițător pentru dezvoltarea democrației. Dar democrația a prins totuși în România, datorită și unei societăți civile active, presei și de ONG-urilor care militează pentru o cultură a transparenței. Recenta demisie a unor miniștri importanți, acuzați de corupție doar de către societatea civilă din România, arată că aceasta reușește să aibă un oarecare control asupra puterii și România poate să își rezolve singură problemele.

Necazul României sub guvernul Năstase, spre deosebire de Bulgaria, constă în faptul că principala presiune pentru schimbare este în continuare cea externă. La noi, agenții schimbării continuă să fie Banca Mondială, FMI și Comisia Europeană. Așa cum se arată în capitolele din acest raport care analizează reforma în justiție și administrație, nu există încă suficientă hotărâre pentru a ataca decisiv aceste sectoare unde și condiționalitățile externe sunt mai greu de monitorizat. Mai multă hotărâre pare a exista în ce privește politicile macroeconomice, unde Ministerul Finanțelor se comportă uneori ca un actor activ pentru schimbare. Din păcate, așa cum s-a văzut în cazul reformei fiscale, în cadrul PSD lipsește voința pentru a susține politicile bune ale acestui minister.

Anul viitor este deosebit de important, pentru că este ultimul pentru negocierile cu UE și în același timp unul electoral pe plan intern. Partidul aflat la putere trebuie să asigure mai mult sprijin pentru noua echipă care va negocia aderarea, indiferent de calendarul alegerilor de acasă. De altfel, aderarea va trebui să fie ținta principală a anului care vine. Asta înseamnă că după apariția raportului de țară al Comisiei ar mai putea fi necesare ajustări în componența guvernului, în special în sectoarele unde se vor constata întârzieri.

RECOMANDĂRI PENTRU GUVERNUL ROMÂN

- **Curățenia trebuia făcută înainte de a se ajunge la criză. Prelungirea scandalurilor Puwak și Beuran a afectat nu doar guvernul, ci și imaginea externă a României și aderarea europeană. Secretarul General al Guvernului a fost de-al lungul vremii de mai multe ori în atenția presei, și nu doar a presei din România. Aceste demisii vin cam târziu, după ce răul a fost făcut. SAR a recomandat o restructurare în vara lui 2002, atunci ar fi fost momentul debarasării de anumite persoane controversate, înainte ca acestea să devină ținte publice și obiectul solidarității de guvern și partid. Costul politic plătit de șeful Guvernului este mult mai mare acum, decât ar fi fost în urmă cu un an sau la restructurarea din vară.**
- **Miniștrii care conduc sectoare unde raportul de țară al Comisiei va constata întârzieri ar trebui să demisioneze, fiind înlocuiți cu oameni credibili care pot promova schimbări rapide. JUSTIȚIA este un domeniu în care întârzierea e considerabilă iar voința de a democratiza sistemul rămâne insuficientă. O schimbare este mai mult decât necesară. Dar**

chiar un posibil succes are nevoie de mult mai mult sprijin politic pentru a putea schimba ceva. Rezistența împotriva reformei în justiție se manifestă și în Parlament, iar PSD trebuie să își demonstreze voința de a susține aceste reforme la ambele nivele, executiv și legislativ.

- Noul ministru al Integrării Europene trebuie să se bucure de o autoritate sporită, inclusiv asupra altor sectoare. Coeziunea politicilor publice se poate realiza dacă Ministerului Integrării Europene preia coordonarea.

JUSTIȚIE

- Proiectul de lege pentru organizarea Consiliului Superior al Magistraturii trebuie făcut public și discutat cu donatorii internaționali și cu societatea civilă. Alegerile pentru membrii Consiliului trebuie democratizate.
- Renunțarea la toate recursurile în anulare aflate pe rol împotriva cazurilor de restituire a proprietății și retragerea din cazurile similare aflate la curtea din Strasbourg. E mai bună o retragere elegantă decât pierderea acestor procese de către statul român, așa cum s-a întâmplat până acum. Spiritul noii Constituții abia adoptate trebuie pus în practică iar proprietatea trebuie restituită proprietarilor.
- Renunțarea la recursurile în anulare în procesele penale. Autoritatea Curții Supreme de Justiție trebuie restabilită înlăturând principala cale prin care a fost sabotată, altfel reforma constituțională nu va fi de folos.

MINISTERELE AFACERILOR EXTERNE ȘI AFACERILOR INTERNE

- Trebuie să fie pregătite pentru primele alegeri cu peste un million de români în afara granițelor, poate chiar două milioane. Trebuie îmbunătățită comunicarea cu comunitățile de emigranți.
- Procesul de întărire a granițelor trebuie să continue, iar succesele trebuie promovate mai cu îndrăzneală și profesionalism către presa internă și internațională.

CĂTRE DONATORII INTERNAȚIONALI

- Așa cum recente demisii ale celor trei miniștri au arătat, opinia publică este importantă pentru a obține schimbarea reală. Toate angajamentele luate de guvernul român trebuie făcute publice, inclusive termenele limită asumate, analizele și recomandările produse cu asistență străină. Doar astfel vor crește responsabilitatea și eficiența guvernului, iar opinia publică va prelua sarcina monitorizării.

CĂTRE COMISIA EUROPEANĂ

- Cu cât mai repede va primi România statutul de economie de piață, cu atât va fi mai bine. În același timp, controlul asupra cheltuirii fondurilor europene în România trebuie întărit. Trebuie cerută ferm curățarea economiei românești de antreprenorii care prosperă numai prin capturarea statului. Multinaționalele trebuie antrenate ca aliați în acest proces, pentru că în prezent se lasă prea des atrase în alianțe necurate pentru a penetra piața românească.

EDITOR GENERAL: ALINA MUNGIU-PIPPIDI

EDITOR: SORIN IONIȚĂ

AUTORI PRINCIPALI: DANIEL DĂIANU, BOGDAN CHIRIȚOIU,
LIVIU VOINEA

ECHIPA DE CERCETARE: CRISTIAN GHINEA, CSILLA KAJTÁR,
LAURA SIMIONESCU, EMANUEL RĂUȚĂ

© Societatea Academică din România (SAR)
15 Petöfi Sándor
București 1, Romania
++4021-2221868
office@sar.org.ro
www.sar.org.ro