

Raportul Global asupra Corupției 2009 România

Indicele de Percepție al Corupției 2008: 3,8 (poziția 70 dintr-un total de 180 de țări monitorizate) Convenții

Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (semnat în noiembrie 1999; ratificat în aprilie 2002)

Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (semnat în ianuarie 1999; ratificat în iulie 2002)

UN Convention against Corruption (semnat în decembrie 2003; ratificat în noiembrie 2004)

UN Convention against Transnational Organized Crime (semnat în decembrie 2000; ratificat în decembrie 2002)

Schimbări legislative și instituționale

- În noiembrie 2007 prevederile referitoare la organizarea și funcționarea comisiilor disciplinare din interiorul instituțiilor și autorităților publice s-au modificat prin Hotărârea de Guvern nr. 1344/2007¹. Cele mai importante deficiențe ale acestei hotărâri sunt legate de caracterul întâlnirilor organizate de comisiile de disciplină, care încetează a mai fi publice. Înainte de această modificare, aceste întâlniri erau în general publice, cu excepția cazurilor în care funcționari publici erau investigați sau în cazul în care acest lucru era cerut expres de către președintele comisiei². Noua hotărâre limitează acest cadru și prevede ca sesiunile să fie publice „doar în cazul unei cereri exprese sau cu acordul scris al persoanei supuse investigației”. În consecință, caracterul general al acestor întâlniri este unul secret. Acesta este un pas înapoi semnificativ în domeniul transparenței și care poate avea ca urmare diminuarea responsabilității acestor foruri disciplinare.

¹ Pentru textul Hotărârii de Guvern, vezi www.anfp.gov.ro/oip/doc/publicare/propuneri%20legislative/30627ABCDEFhg%20modif%20HG%201344.doc.

² Hotărârea de Guvern nr. 1210/2003, Monitorul Oficial, nr. 757, 29 octombrie 2003.

- Legea nr. 268/2007 a introdus noi amendamente pentru Legea nr. 182/2002³, referitoare la accesul la informații clasificate. Amendamentele aduse permit ca cinci categorii de oficiali – președintele, primul-ministru, miniștrii, senatorii și deputații – să poată avea acces la informații clasificate fără a se supune în mod necesar procedurilor de verificare aplicate în general⁴. Sistemul creează astfel premise pentru situații discriminatorii, permițând accesul nejustificat la informații confidențiale.
- În 2007 legea privitoare la răspunderea ministerială, Legea nr. 115/1999⁵, a fost modificată printr-un set de amendamente și decizii ale Curții Constituționale⁶. Totuși, singurul rezultat concret a fost un set de reglementări disperate, dure și inaplicabile practic. Curtea Constituțională a adoptat Decizia nr. 665/2007, declarând astfel ca neconstituționale părți ale Articolului 24 al Legii nr. 115/1999. Acest articol, prin amendarea sa din 2005, a asigurat proceduri legislative comune privind procesele penale ale foștilor membri ai guvernului pentru infracțiuni comise în timpul mandatului. Decizia Curții de a declara acest articol ca neconstituțional a fost justificată de lipsa de consistență între modificările aduse în 2005 și jurisprudența Curții. Deși decizia a fost luată pe baza unei motivații corecte, a condus către insatisfacție și critici, cu atât mai mult cu cât a generat întrebări cu privire la corupția care atinsese un nivel extrem de sporit în cazurile deja încheiate.
- Decizia nr. 1133/2007 a Curții Constituționale a declarat neconstituțională orice organizație extrajudiciară menită să investigheze și să înceapă urmărirea penală. Decizia este un important pas înainte, deoarece stabilirea unei comisii specializate reprezenta o posibilitate de încălcare a principiului egalității în fața legii, totodată un filtru suplimentar în fața activității procurorilor. În același timp, decizia a produs unele neînțelegeri privind procedurile care trebuie urmate și competențele instituționale ale miniștrilor care sunt și membri ai Parlamentului. Soluția a venit

³ Legea nr. 268/2007, Monitorul Oficial, 1 octombrie.

⁴ Vezi www.cdep.ro/proiecte/2006/900/20/0/leg_pl920_06.pdf.

⁵ Monitorul Oficial, Partea I, nr. 200, 23 martie 2007

⁶ Legea nr. 115/1999 a suferit 3 amendări în 2007: Decizia 665/2007 a Curții Constituționale, Ordonanța de Urgență 95/2007 și Decizia 1133/2007 a Curții Constituționale. Vezi, de asemenea, TI România, 2008

- prin Decizia nr. 270/2008, care reglementează o extindere a imunității parlamentare dincolo de limitele textului constituțional.
- Ordonanța de Urgență nr. 82/2007 a adus noi amendamente la legea privind persoana juridică, Legea nr. 31/1990, și a suplimentat reformele extensive ale legii corporațiilor, adoptată în anul 2006. Amendamentele au drept obiectiv alinierea mediului de afaceri românesc la standardele europene în domeniul societăților pe acțiuni. Legea creează un set de impedimente profesionale care interzic persoanelor fără capacitate legală să fondeze companii, precum și celor care au fost condamnați pentru management fraudulos, fals, uz de fals, înșelăciune, deturnare de fonduri, mărturie mincinoasă sau fapte de corupție⁷. Ordonanța adaugă listei de infracțiuni penale și spălarea de bani. Cu toate acestea, prevederile în cauză se aplică doar fondatorilor unei companii, nu și managerilor.

România Pre- și Post-aderare: impactul asupra corupției

România a intrat în Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007. Acest lucru a avut un impact major asupra țării. Una dintre preocupările cele mai vizibile a fost corupția, pe care Uniunea Europeană o identificase ca fiind un punct vulnerabil acut înainte de momentul accederii României la UE. În iunie 2007, Raportul Comisiei Europene a evaluat progresele României în chestiunile legate de corupție și a pus în lumină faptul că, deși Guvernul a îndeplinit cu succes procedurile de inițiere de legi, planuri de acțiune și de programe, la nivel de practică nu au fost resimțite schimbări semnificative⁸.

Această evaluarea a fost susținută în ceea ce privește corupția în sectorul privat și de Barometrul Global al Corupției, care a evidențiat faptul că 25% dintre români chestionați au indicat sectorul privat ca fiind extrem de corupt, în comparație cu doar 3% dintre respondeți care au indicat acest domeniu ca nefiind corupt. În ciuda acestor eforturi făcute cu scopul de a alinia legislația națională *acquis-ului comunitar*, rămân cu certitudine numeroase chestiuni ce necesită îmbunătățiri.

⁷ Legea nr. 31/1990 care specifică aceste prevederi în Titlul II, Capitolul 1, Articolul 6, publicată în *Monitorul Oficial*, nr. 1066, 17 noiembrie 2004.

⁸ Comisia Europeană, *Raportul asupra progreselor înregistrate de România în domeniul măsurilor adoptate după aderare (Bruxelles, Comisia Europeană, 2007)*.

Preocupările recente venite din partea actorilor internaționali⁹ au evidențiat o serie de vulnerabilități legislative și de practică, ce generează re-evaluarea riscurile ce pot apărea la întâlnirea dintre domeniile privat și public. Pentru a exemplifica această anxietate, Camera de Comerț și Industrii București (CCIB) a adresat o scrisoare președintelui și primului-ministru, subliniind impactul nivelului sporit al corupției și al influenței grupurilor de interese asupra activității economice în ansamblul ei. CCIB apreciază corupția ca fiind încă unul dintre obstacolele majore care stau în calea dezvoltării economice, în special în ceea ce privește turismul și industria alimentară. CCIB nu a sesizat autoritățile responsabile asupra problemei corupției, cu toate acestea, impactul unor eventualele inițiative ar fi unul limitat.¹⁰

În timp ce reprezentanții mediului de afaceri susțin că fenomenul a devenit un trend general exacerbat de birocrație și de lipsurile tehnologice, unul dintre foștii președinți ai CCIB a afirmat că sectorul privat este afectat de intruziunile politicului, pe de cealaltă parte, sfera politică fiind influențată excesiv și chiar coruptă de actorii importanți din mediul de afaceri¹¹.

Printre cele mai mari vulnerabilități ale legislației românești, potrivit evaluării GRECO din 2005, se numără lipsa responsabilității legale pentru persoanele ce comit infracțiuni de corupție în numele unor persoane juridice (de exemplu, companii), lipsuri în reglementări privind sancțiuni profesionale pentru abateri și slaba comunicare între instituții, în chestiuni legate de prevenirea și depistarea corupției. De asemenea, Comisia Europeană și-a exprimat îngrijorarea în ceea ce privește transpunerea în legislația

⁹ Group of States against Corruption in the Evaluation Report on Romania, Second Evaluation Round adoptată în octombrie 2005, Comisia Europeană, care a evidențiat importanța consemnării atât a faptelor de corupție pasivă, cât și a celor de corupție activă în sectorul privat drept fapte penale împotriva tuturor statelor membre, și că persoanele juridice pot fi făcute responsabile pentru astfel de infracțiuni aduse statelor în cauză, toate faptele de acest tip fiind pedepsite efectiv, proporțional și cu efect descurajator, așa cum a fost consemnat în Raportul către Consiliu, dat publicității pe data de 18 iunie 2007, vezi http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/economic/doc/com_2007_328_en.pdf.

¹⁰ Vezi www.bursa.ro/on-line/?s=print&sr=articol&id_articol=23205.

¹¹ *Ibid.*

națională a Cadrului Decizional al Consiliului din 2003 legat de combaterea corupției din sectorul privat. Decizia se adresează în egală măsură corupției active și pasive din sectorul privat și face răspunzătoare persoanele juridice (companii, firme, organizații non-guvernamentale) pentru faptele de corupție ale angajaților acestora¹².

Autoritățile române au răspuns acestor provocări în mai multe feluri. În 2006, Guvernul a amendat Codul Penal. Intrând în vigoare în 2007, a reglementat responsabilizarea persoanelor juridice pentru fapte de corupție comise de angajații acestora. În timp ce acest lucru nu a îmbunătățit răspunderea individuală a personalului, odată cu amendarea în cauză răspunderea penală a devenit pentru prima dată efectivă în cazul persoanelor juridice, servind drept stimulent pentru companii în a asigura intoleranța la fapte de corupție la nivelul propriei organizații¹³. Sancțiunile ce vor fi suportate de persoanele juridice în cauză includ dizolvare, suspendarea activității și interzicerea participării la proceduri de achiziție publică pe o perioadă de la unu la trei ani¹⁴.

Prevenirea corupției din sectorul privat este, de asemenea, unul dintre obiectivele Strategiei Naționale Anticorupție pentru anii 2005 – 2007¹⁵. Legea nr. 31/1990¹⁶, ce reglementează activitatea companiilor comerciale, specifică o serie de infracțiuni ce restricționează accesul persoanelor condamnate pentru anumite fapte la a fonda companii comerciale. Urmând recomandările GRECO, legea a fost amendată prin Ordonanța de Urgență 82/2007¹⁷, adăugându-se astfel infracțiunea de spălare de bani pe lista infracțiunilor sancționabile și în acest mod. În ciuda acestor îmbunătățiri, aplicabilitatea legii este limitată la fondatorii companiilor și nu se extinde și asupra managerilor.

¹² Raportul Comisiei către Consiliu, pe baza articolului 9 a Cadrului Decizional al Consiliului 2003/568/JHA din 22 iulie asupra combaterii corupției din sectorul privat http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/economic/doc/com_2007_328_en.pdf.

¹³ TI – România, *Raportul Național asupra Corupției 2007* analizează modificările aduse Codului Penal, inclusiv cele aduse de Legea nr. 278/2006.

¹⁴ Legea nr. 278/2006, *Monitorul Oficial*, nr. 601, 12 iulie 2006

¹⁵ Strategia Națională Anticorupție 2005-2007, vezi www.guv.ro/obiective/200504/050401-strategie-anticoruptie.pdf.

¹⁶ Legea nr. 31/1990 specifică astfel de prevederi în Titlul II, Capitolul I, Articolul 6, publicat în *Monitorul Oficial*, nr. 1066, 17 noiembrie 2004.

¹⁷ Ordonanța de Urgență nr. 82/2007, *Monitorul Oficial*, 29 iunie 2007

Alte măsuri stabilite în 2007 includ noi reglementări cu scopul verificării funcționării companiilor în timpul și după înregistrare, pentru a asigura faptul că respectivele companii sunt entități legitime. Această măsură este de natură să asigure faptul că înregistrarea a fost una efectivă și că noile protocoale ale Oficiului Național al Registrului Comerțului au fost îndeplinite, pentru a avea acces în baza de date a Registrului Comerțului¹⁸.

Privatizarea după aderarea la Uniunea Europeană

Contractele, concesiile și privatizările în sectorul public sunt mobile pentru fapte de corupție în multe țări¹⁹. Privatizarea este o problemă importantă în România, luând în considerare practicile de privatizare aflate în schimbare, natura endemică a fenomenului de corupție și capacitatea de acțiune redusă a entităților anticorupție.

Începând cu anul 2002, importante evoluții instituționale și legislative au transformat modelul precedent de privatizare care oferea prioritate angajaților, în detrimentul celor străini, angajaților companiilor deținute de stat fiindu-le oferit un tratament preferențial în cazul în care aceștia doreau să cumpere acțiuni la respectiva companie²⁰.

Afluxul de investiții străine directe (ISD) realizat prin intermediul privatizării a contribuit masiv la creșterea economică din ultimii ani. Deși trendul ascendent a părut să încetinească ca ritm în 2007, privatizările cu ISD au adus în continuare un total de aproximativ 1,7 miliarde de euro (2,2 miliarde de US \$)²¹. Unul dintre factorii responsabili pentru această încetinire de ritm a fost scăderea numărului de privatizări ale

¹⁸ GRECO, *Raport de Conformitate pentru România, Runda a II-a de Evaluare* (Strasbourg, GRECO, 2007), adoptată de GRECO în decembrie 2007

¹⁹ D. Hall, "Privatizations, Multinationals and Corruption", *Development in Practice*, vol. 9, no. 5 (1999)

²⁰ G. Laurențiu, "Privatisation, Institutional Culture and Corruption in Romania", lucrare prezentată la Cea de-a 10-a Conferință Internațională Anticorupție, Praga, 10 octombrie 2001

²¹ "Investitii straine de 1,7 miliarde de euro din privatizari in 2007"; vezi www.standard.ro, 31 mai 2007.

companiilor cu capital de stat. Așadar, acest ritm este reflectat în investiții, cu partea de ISD de împrumut extern net scăzând de la 89% în 2006 la 44% în 2007²².

Multe dintre marile ramuri industriale din România au fost deja privatizate, incluzând industria petrolieră, sistemul bancar și pe cea energetică, ceea ce înseamnă că investițiile viitoare se vor focaliza în jurul așa-numitului „sector greenfield”²³. În ciuda acestui trend, un număr semnificativ de mari companii (367) sunt încă listate de Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului (AVAS) pentru portofoliul de privatizare din 2007. Dintre acestea, un număr de 73 de companii având capital majoritar de stat, doar 26 fiind considerate mari companii²⁴.

În 2007, acțiuni de reformă și simplificare procedurală au fost îndreptate specific către procesul de privatizare. De la 1 ianuarie 2007, AVAS a integrat în structura sa Oficiul Participației și Privatizării în Sectorul Industrial²⁵. Alte companii, care se aflau înainte în subordinea Ministerului Economiei și Finanțelor, au fost de asemenea transferate la AVAS²⁶.

Următorul pas a fost modificarea legii referitoare la liberul acces la informații de interes public²⁷. Amendamentul obligă instituțiile și autoritățile să facă publice date referitoare la contractele de privatizare încheiate după intrarea în vigoare a Legii, pe 22 decembrie 2001. Contextul în care amendamentul a fost adus a ridicat câteva semne de întrebare. Impactul noilor prevederi este de așteptat să fie unul limitat, luând în considerare faptul că procesul de privatizare se apropie de sfârșit și faptul că marile contracte de privatizare au fost deja finalizate. De asemenea, legea prevede și un număr de excepții ce permit ca informații referitoare la activități comerciale sau financiare să nu fie făcute publice, dacă acest lucru ar intră în conflict cu dreptul la proprietate intelectuală sau industrială sau cu principiul competiției loiale. În consecință, aceste prevederi privind excepțiile de la

²² *Ibid.*

²³ Vezi www.standard.ro, 2007

²⁴ AVAS, „Raport de Activitate 2007” (București: AVAS, 2007); disponibil la www.avas.gov.ro/upload/RAPORT%20DE%20ACTIVITATE%202007.pdf.

²⁵ Ordonanța de Urgență nr. 101/2006, *Monitorul Oficial*, nr. 1015, 20 decembrie 2006

²⁶ Hotărârea de Guvern nr. 1103/2007, *Monitorul Oficial*, nr. 640, 19 septembrie 2007

²⁷ Legea nr. 188/2007, ce modifică Legea nr. 544/2001. Legea nr. 544/2001 a fost publicată în *Monitorul Oficial*, Partea I, nr. 663, 23 octombrie 2001

aplicarea legii în cauză pot reprezenta limitări importante în liberul acces la informații cu privire la procesul de privatizare²⁸.

Planul de privatizare AVAS din 2007 subliniază importanța inițierii unui act normativ care să reglementeze procesul de privatizare din România²⁹. Acesta urmează și recomandările Uniunii Europene privind dezvoltarea unui cadru legislativ care să cuprindă atât privatizarea, cât și restructurarea companiilor de comerț. Împreună cu aceste linii directoare, AVAS a mai propus și o lege care să armonizeze legislația națională cu standardele U.E.³⁰. Noul act normativ intenționează să stabilească reguli clare pentru accelerarea privatizării bazate pe transparență, să stabilească un preț corect în conformitate cu cererea și oferta, și egalitatea între ofertanți. Legea propusă oferă de asemenea și reglementări privitoare la regimul de subvenționare, eliminând clauzele ce reprezentau obstacole în calea liberului acces la informații și limitând totodată intervenția guvernului în chestiuni de protecție socială și de asigurare a investiției cumpărătorului³¹.

În ciuda acestor eforturi, România s-a confruntat cu o investigație a Comisiei Europene asupra unui posibil ajutor oferit în timpul privatizării mai multor companii deținute de stat, precum: SC Tractorul SA, SC Automobile Craiova SA și SC Petrotub SA.³² Cazul Automobile Craiova este de departe cel mai semnificativ în termeni de acoperire media și, în consecință, de impact asupra procesului de privatizare.

Investigațiile formale privind Automobile Craiova au fost inițiate în octombrie 2007 și au avut în vedere procesul de privatizare ce a implicat vânzarea unei companii administrate de stat către Ford Motor Company, ce avusese loc în luna anterioară. Spunând că „au existat îndoieli privind oferta, în chestiuni legate de transparență și de discriminare”³³,

²⁸ TI – România, 2008

²⁹ AVAS, „Plan de privatizare 2007”, vezi, www.primet.ro/col_docs/doc_479.pdf.

³⁰ Proiect de Lege pentru aprobarea Ordonanței de Urgență nr. 3/2007, vezi www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=8260.

³¹ AVAS, „Plan de privatizare 2007”

³² Comisia Europeană, Comunicat de Presă, 25 septembrie 2007, 26 septembrie 2007, 27 februarie 2008

³³ Vezi http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/C-46-2007-WLWL-en-27.02.2008.pdf.

Uniunea Europeană a suspendat orice fel de ajutor ilegal până când o decizie referitoare la oportunitatea ajutorului nu va fi fost pronunțată³⁴.

AVAS a anunțat în mai 2007 vânzarea a 72,4% din acțiunile deținute la Automobile Craiova. A stabilit condiții clare de privatizare, anume o producție de cel puțin 200.000 de autoturisme în al patrulea an după privatizare, continuarea activității curente pentru încă cel puțin patru ani și menținerea a cel puțin 3900 dintre angajații Automobile Craiova și Daewoo România³⁵. Singura companie care a înaintat o ofertă a fost Ford, care a câștigat licitația pentru 57 de milioane de euro (72 de milioane de US \$)³⁶.

Investigația UE a ridicat o serie de îngrijorări. S-a spus că menținerea unor condiții atașate ofertei ar fi avut ca rezultat obținerea unui preț de vânzare mai mic și că astfel, Guvernului i-au rezultat costuri – în esență, de fapt, ca ajutor guvernamental – pentru a facilita vânzarea. Bani pierduți în acest mod de către Guvern ar fi putut fi ulterior utilizați de compania câștigătoare pentru a îndeplini întocmai condițiile impuse. În al doilea rând, Guvernul României a găsit potrivit să impună o lege specială³⁷ care să însoțească vânzarea, ceea ce a dus la anularea a importante datorii și la garantarea plății datoriilor acumulate de fosta filială Daewoo³⁸. În contrast cu condiții contractului dat publicității ca parte a ofertei, stimulentele în ceea ce privește scutirea datoriilor nu au fost oferite altor potențiali ofertanți³⁹.

Investigațiile au concluzionat faptul că impunerea condițiilor asupra ofertei au determinat într-adevăr scăderea prețului oferit, așadar au constituit ajutor de stat. În vreme ce acest lucru nu este neapărat ilegal, privatizarea Automobile Craiova nu a întocmit criteriile pentru „ajutor compatibil de restructurare sau pentru ajutor compatibil regional”, ceea ce

³⁴ Uniunea Europeană, ‘State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Possible Aid in Privatisation of Romanian Car Producer Automobile Craiova’, Comunicat de Presă, 10 octombrie 2007

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Legea nr. . 36/2008, *Monitorul Oficial*, 17 martie 2008, privind măsuri legate de privatizarea Automobile Craiova.

³⁸ Uniunea Europeană, 2007

³⁹ *Ibid.*, ‘Great Privatization Cases Turned into Investigations in Brussels’, *Gardianul (România)*, 24 decembrie 2007

s-a dovedit a fi incompatibil cu piața unică și constituie o încălcare a principiului concurenței prin oferirea unui avantaj economic pentru Automobile Craiova și Daewoo România⁴⁰.

Valoarea estimată a capitalului deținut de stat de 72, 4% a fost de 84 milioane de euro (106 milioane de US \$), așadar prin vânzare s-a pierdut o sumă ce se ridică la 27 de milioane de euro (34 milioane US \$). În februarie 2008, Uniunea Europeană a dirijat România spre a recupera întreaga pierdere⁴¹. În ceea ce privește renunțarea României la datoria menționată anterior, suspiciunile Uniunii Europene au fost înlăturate. România a restituit o creanță vamală cu o valoare apreciabilă, 800 de milioane de euro (1 miliard de US \$). Aceasta decizie fusese anterior anulată de o instanță românească, Uniunea Europeană fiind astfel de acord că renunțarea la datorii nu s-a constituit ca un nou ajutor de stat⁴². În vreme ce acest caz nu constituie un fapt de corupție *per se*, el indică o necesitate evidentă de a avea linii directoare clare și practici transparente într-un proces atât de complex cum s-a dovedit a fi privatizarea.

⁴⁰ European Union, 'State Aid: Commission Requests Romania to Recover €27 million Unlawful Aid from Automobile Craiova', Comunicat de Presă, 27 februarie 2008

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Vezi http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/C-46-2007-WLWL-en-27.02.2008.pdf.