



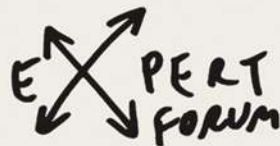
DIRECȚIA GENERALĂ  
ANTICORUPȚIE



CENTER FOR THE STUDY  
OF DEMOCRACY



UNIVERSITY OF APPLIED  
SCIENCES, NETHERLANDS



EXPERT FORUM (EFOR),  
ROMÂNIA



# Implicarea organizațiilor societății civile în dezvoltarea, implementarea și evaluarea politicilor anticorupție în România

## RAPORT DE EVALUARE

Septembrie 2013

HOME / 2011 / ISEC / AG / FINEC / 400002579

Dezvoltarea implicării societății civile în elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor anticorupție



Cu sprijinul financiar al programului Prevenirea și Combaterea Criminalității  
al Uniunii Europene – Comisia Europeană – Directoratul General Afaceri Interne



# **IMPLICAREA ORGANIZAȚIILOR SOCIETĂȚII CIVILE ÎN DEZVOLTAREA, IMPLEMENTAREA ȘI EVALUAREA POLITICILOR ANTICORUPȚIE ÎN ROMÂNIA**

Raport de evaluare  
**Septembrie 2013**

Prezentul raport analizează statutul și implicarea organizațiilor neguvernamentale (ONG), în raport cu politicile anticorupție din România. Raportul prezintă o imagine de ansamblu asupra felului în care ONG-urile s-au dezvoltat pe parcursul anilor și a modului în care a evoluat cooperarea lor cu instituțiile statului în domeniul luptei împotriva corupției. Analiza pleacă de la un studiu al programelor și politicilor existente în cadrul instituțiilor care luptă împotriva corupției și de la o analiză cu privire la existența unei abordări integrate a problemei prevenirii și combaterii corupției ce creează un cadru propice pentru implicarea societății civile. Efortul nostru va contribui la o mai bună înțelegere a punctelor forte și a slăbiciunilor inițiativelor curente ale cetățenilor și ONG-urilor pentru combaterea corupției în România, și va facilita dezvoltarea unei viziuni asupra felului în care cetățenii pot colabora mai eficient pentru a combate corupția la toate nivelurile de guvernământ. Analiza este bazată pe cercetările deja existente, dar și pe un sondaj și consultări cu actori instituționali și ai societății civile.

Autorii doresc să adreseze mulțumiri partenerilor din România pentru contribuția lor la scrierea acestei publicații: Direcția Generală Anticorupție, Asociația Pro Democrația, Freedom House România, Centrul pentru Jurnalism Independent, Asociația pentru Implementarea Democrației și Institutul pentru Politici Publice.

Contribuitori:

**Rositsa Dzhekova**, Centrul pentru Studiul Democrației, Sofia, Bulgaria

**Septimius Pârvu**, Expert Forum, București, România

**Michel van Hulten**, Universitatea Saxion, Enschede, Regatul Țărilor de Jos

**Willeke Slingerland**, Universitatea Saxion, Enschede, Regatul Țărilor de Jos

**Maurits Beltgens**, Centrul pentru Studiul Democrației, Sofia, Bulgaria

Editor:

**Michel van Hulten**, Universitatea Saxion, Enschede, Regatul Țărilor de Jos



Acest raport a fost publicat în cadrul proiectului HOME/ISEC/AG/FINEC/4000002579 *Dezvoltarea implicării societății civile în dezvoltarea, implementarea și evaluarea politicilor de anticorupție*, cu sprijinul financiar al Programului de Prevenire și Combatere a Criminalității – Comisia Europeană – Directoratul General pentru Politici Interne. „Această publicație prezintă părerile autorilor, iar Comisia Europeană nu poate fi trasă la răspundere pentru conținutul acesteia și pentru părerile exprimate în cadrul acestui document.”

**ISBN: 978-606-26-0090-7**



## Cuprins

<b>LISTĂ DE ABREVIERI.....</b>	<b>5</b>
Instituții guvernamentale .....	5
Organizații neguvernamentale .....	5
Instituții și organizații internaționale .....	5
Alte abrevieri .....	6
<b>SUMAR.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCERE.....</b>	<b>9</b>
Despre acest raport .....	9
Considerații generale .....	9
Dimensiunile raportului .....	9
Scopul raportului .....	9
Metodologie.....	10
Structura raportului.....	11
<b>I. CONTEXT: CORUPȚIA ȘI ANTICORUPȚIA ÎN ROMÂNIA .....</b>	<b>15</b>
1.1. Nivelul și natura corupției în România.....	15
1.2. Cadrul legislativ din domeniul luptei anticorupție.....	19
1.3. Cadrul juridic și politicile cu privire la transparență și accesul la informații .....	21
1.4. Cadrul instituțional de guvernanță .....	23
<b>II. SECTORUL SOCIETĂȚII CIVILE ÎN ROMÂNIA .....</b>	<b>29</b>
2.1. Definierea sectorului .....	29
2.2. Dimensiunile sectorului.....	30
2.3. Caracteristici cheie ale sectorului.....	31
Probleme de finanțare.....	31
Vizibilitate, abilitatea de a influența și susținerea publică.....	31
<b>III. INTERACȚIUNILE SOCIETĂȚII CIVILE CU ACTORII PUBLICI ÎN CADRUL POLITICILOR ANTICORUPȚIE.....</b>	<b>39</b>
3.1. Evoluția istorică a relației dintre ONG-uri și guvern .....	40
3.2. Experiența ONG-urilor în proiecte și politici anticorupție.....	42
Participarea la elaborarea și monitorizarea Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) .....	44
Campanii de advocacy și crearea de coaliții.....	46
Sensibilizarea opiniei publice față de corupție .....	50
Creșterea capacității organizaționale .....	50
Activități de monitorizare a politicilor și instituțiilor (watchdog).....	52
Campanii de dezvăluire publică.....	53
Diagnoze, sondaje de opinie, studii și cercetări.....	53
Activitățile societății civile din România la nivel regional .....	53

3.3. Experiența instituțiilor publice cu participarea ONG-urilor în politicile anticorupție.....	54
Atitudinea generală a instituțiilor față de implicarea ONG-urilor.....	54
Experiența practică .....	55
Ambiții pentru viitor .....	57
3.4. Concluzii: principalele provocări la adresa unei cooperări de succes.....	58
Provocările la adresa societății civile .....	58
Disponibilitatea instituțiilor publice de a colabora cu societatea civilă .....	58
Limitări legate de inițiativele anticorupție.....	60
3.5. Parteneriatul public – privat: experiențe asumate. Abordarea sistemică a fenomenului de corupție.....	62
<b>IV. RECOMANDĂRI .....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>73</b>
<b>ANEXA 1 - PARTICIPANȚII LA CHESTIONAR.....</b>	<b>77</b>
Lista ONG-urilor către care a fost trimis chestionarul și a răspunsurilor primite ...	77
Lista instituțiilor guvernamentale către care a fost trimis chestionarul și a răspunsurilor primite.....	78

## LISTĂ DE ABREVIERI

### Instituții guvernamentale

AEP – Autoritatea Electorală Permanentă

ANI - Agenția Națională de Integritate

ANAF - Agenția Națională de Administrare Fiscală

ANRMAR - Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice

CAG – Grupul Central de Analiză și Coordonare a Activităților Anticorupție

CNSAS - Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității

CC - Curtea de Conturi

DLAF - Departamentul pentru Luptă Antifraudă

DIICOT - Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism

DGA - Direcția Generală Anticorupție

DNA - Direcția Națională Anticorupție

ICCJ - Înalta Curte de Casație și Justiție

MJ - Ministerul Justiției

MAI - Ministerul Afacerilor Interne

ONPCSB - Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor

UCRAP – Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice

### Organizații neguvernamentale

AID - Asociația pentru Implementarea Democrației

ANBCC - Asociația Națională a Birourilor de Consiliere pentru Cetățeni

APD - Asociația Pro Democrația

CeRe – Centrul de Resurse pentru Participare Publică

CJI – Centrul pentru Jurnalism Independent

CRJ - Centrul de Resurse Juridice

EFOR – Expert Forum

FH - Freedom House România

FPDL – Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală

Fundația Soros România

IPP – Institutul pentru Politici Publice

SAR – Societatea Academică din România

TI-Ro – Transparency International România

### Instituții și organizații internaționale

OECD - Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare

ODIHR (parte din OSCE) - Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

OSCE - Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

### **Alte abrevieri**

ONG – Organizație neguvernamentală

MCV – Mecanismul de Cooperare și Verificare

UE – Uniunea Europeană

SNA – Strategia Națională Anticorupție

LLI – Legea privind Libertatea la Informare

## SUMAR

### **Corupția și anticorupția în România**

Dacă fenomenul corupției este atribuit în parte trecutului comunist, anticorupția este un efort ce s-a construit în principal cu sprijin și presiune externă. Accederea României la UE și NATO a reprezentat primul pas făcut de guvernul României către construcția unui cadru legal și instituțional. Chiar dacă procesul a fost dificil datorită presiunilor politice – luând în considerare faptul că vechea nomenclatură a fost un factor important în tranziția post-comunistă și încă joacă un rol vizibil – cadrul anticorupției, ce include Direcția Națională Anticorupție sau Agenția Națională de Integritate, a început să producă schimbări la mijlocul anilor 2000. Totuși, indicatorii globali de percepție ai corupției (ca de altfel și Comisia Europeană, prin Mecanismul de Cooperare și Verificare) arată în mod constant faptul că România nu are nevoie de un cadru legislativ sau instituțional mai amplu, ci mai degrabă de eforturi mai concrete și de voința politică de a combate corupția.

### **Sectorul societății civile**

Organizațiile neguvernamentale sunt una din cele mai active părți implicate în lupta contra corupției. Totuși, în ciuda faptului că sunt mai mult de 60.000 de organizații înregistrate în România, mai puțin de 15% se concentrează pe anticorupție, democrație, buna guvernare și participarea publică. Cele mai vizibile ONG-uri ce lucrează în domeniul transparenței și anticorupției se află în București și funcționează pe baza expertizei. România nu are o categorie de ONG-uri bazate pe asocierea voluntară, născute din activism civic. Majoritatea ONG-urilor care încearcă să influențeze politicile publice au fost create cu suport extern în anii '90. Donatorii internaționali au oferit susținere – în principal financiară, în anii '90 și 2000 – și, în consecință, plecarea lor a creat dificultăți legate de sustenabilitatea și autonomia ONG-urilor, guvernul neavând o politică coerentă în acest domeniu.

ONG-urile au contribuit la dezvoltarea cadrului legislativ și instituțional pentru buna guvernare și combaterea corupției și, lucrând în coaliție, au reușit să dezvolte legi privind accesul liber la informații sau transparența în procesele decizionale. Totuși, după mai mult de 10 ani de la promulgarea acestor acte legislative, un număr semnificativ de organizații cred că administrația publică nu se conformează acestor legi. Așa cum sondaje de opinie și studii au arătat, implicarea ONG-urilor în procesele decizionale nu se concretizează în cele mai multe cazuri. Deși ONG-urile lucrează împreună cu instituții locale și centrale, ele au probleme în colaborarea cu Parlamentul care în multe situații s-a dovedit a fi un instrument al corupției, în detrimentul integrității.

### **Implicarea ONG-urilor în politici anticorupție și interacțiunea cu actorii publici**

Nivelul de cooperare dintre ONG-uri și actorii publici pe parcursul diferitelor stagii ale procesului de dezvoltare al politicilor publice variază în mod semnificativ. În general, relația dintre guvernul României și societatea civilă a avut loc și continuă să se materializeze în mod ad-hoc. Deși guverne consecutive au început să dezvolte metode de consultare a societății civile, majoritatea au fost văzute de ONG-uri ca fiind pur „imitative” și formaliste, fără a evidenția o voință politică adevărată și interes din partea actorilor politici de a crește participarea civilă în procese decizionale. Structuri permanente și instituționalizate concepute în scopul cooperării cu societatea civilă au fost stabilite de Ministerul Justiției în cursul procesului de dezvoltare și monitorizare al implementării Strategiei Naționale Anticorupție.

Majoritatea instituțiilor cărora le-a fost trimis sondajul nu văd o nevoie în stabilirea



unui cadru normativ pentru implicarea societății civile în politici anticorupție. Totuși, pare să existe o lipsă de claritate din partea instituțiilor guvernamentale în ceea ce privește rolul pe care ONG-urile îl pot juca în domeniul anticorupției. Natura cooperării dorite, ONG-urile țintă și viziunea privind potențialele sarcini alocate acestora legate de implementarea și monitorizarea politicilor sau programelor anticorupție sunt toate rareori concretizate. Per total, instituțiile publice precum și ONG-urile nu pot explica de ce anumite forme de activități concertate și de cooperare au avut succes. Această dificultate cu privire la determinarea factorilor de succes poate fi atribuită absenței unor forme adecvate de evaluare a majorității inițiativelor în domeniul anticorupției.

ONG-urile doresc să fie tratate și considerate parteneri permanenți și să fie implicate în toate etapele procesului decizional (definirea agendei, adoptarea politicii, implementarea, evaluarea etc.). ONG-urile au indicat că factorii de decizie tind să fie rezistenți la schimbări și inaccesibili din punctul de vedere al participării publice când vine vorba de cheltuielile bugetare, regulile legate de conflictul de interese, sau asigurarea independenței unor instituții cu un rol esențial în combaterea corupției precum ANI și DNA. Mai mult, ONG-urile cooperează rar cu Parlamentul în inițiativele anticorupție pentru că acesta este considerat o instituție ce generează corupție mai degrabă decât un model de integritate.

ONG-urile consideră că principalul obstacol ce împiedică participarea lor în definirea și monitorizarea politicilor publice este respectarea deficitară a legislației transparenței și a standardelor de integritate de către instituțiile publice. Cele mai vizibile și de impact inițiative de advocacy și monitorizarea au fost realizate de coaliții de ONG-uri, precum Coaliția pentru un Parlament Curat sau Coaliția pentru o Guvernare Curată. Totuși, sustenabilitatea acestor alianțe și mobilizarea resurselor pe termen lung (incluzând voluntari) pare să fie un obstacol greu de trecut.

ONG-urile folosesc o varietate de metode în activitățile lor anticorupție, printre care creșterea vizibilității publice, pregătirea profesională a funcționarilor publici și a activiștilor anticorupție, creșterea capacității, cercetare și analiză, campanii pentru desecretizare și investigații. ONG-urile din București par să combată corupția și să promoveze buna guvernare în alt mod decât organizațiile locale. Una din provocările cheie este crearea unor sinergii anticorupție între ONG-urile mari și cu multe resurse din București, care au multe legături cu instituțiile de guvernământ, și ONG-urile ce operează la nivel local care sunt capabile să mobilizeze comunități locale – deși până acum pe probleme nelegate de anticorupție.

Respondenții susțin că finanțarea acțiunilor anticorupție este în general făcută doar pentru perioade scurte de timp și nu permite măsurarea impactului proiectelor. Ca rezultat, o lipsă de sustenabilitate este adesea numită ca unul din obstacolele principale care apare în cooperarea cu instituțiile de guvernământ în domeniul politicilor anticorupție. Mai mult, schimbarea mediului donatorilor a creat concurență între ONG organizații, fiind un factor care îngreunează cooperarea.

O altă problemă numită de ONG-urile respondente a fost că mult prea multe proiecte din domeniul anticorupției pun accentul pe conștientizarea publicului. Majoritatea respondenților au fost de acord că astfel de proiecte produc un impact scăzut spre minim pentru că mass-media deja mediatizează extrem de mult problema corupției și există foarte multe discuții publice despre subiect. Totuși, campanii specifice de desecretizare, adesea bazate pe investigații făcute de jurnaliști, au ajutat ONG-urile să exercite presiune pe instituțiile de guvernământ pentru a pune anumite probleme pe agenda politică.

# INTRODUCERE

## Despre acest raport

### Considerații generale

Este foarte clar că lupta împotriva corupției, atât la nivel național cât și la nivelul Uniunii Europene, necesită o abordare strategică integrată care să îndeplinească atât un rol de prevenție, cât și unul de represiune și care să fie sprijinită de o coaliție ce cuprinde părți interesate venind din partea (1) Statului și a instituțiilor de guvernământ, (2) mediului de afaceri și a oamenilor de afaceri dar și, din ce în ce mai mult, din (3) partea cetățenilor și a organizațiilor societății civile, cum ar fi ONG-uri, organizații de cercetare academică și grupuri de advocacy ce împing agenda politică în direcția nevoilor lor, cum ar fi protecția mediului, promovarea politicilor de salvare a mediului, promovarea drepturilor omului – libertatea individuală, pacea, dezarmarea, egalitatea, integritatea și lupta împotriva corupției.

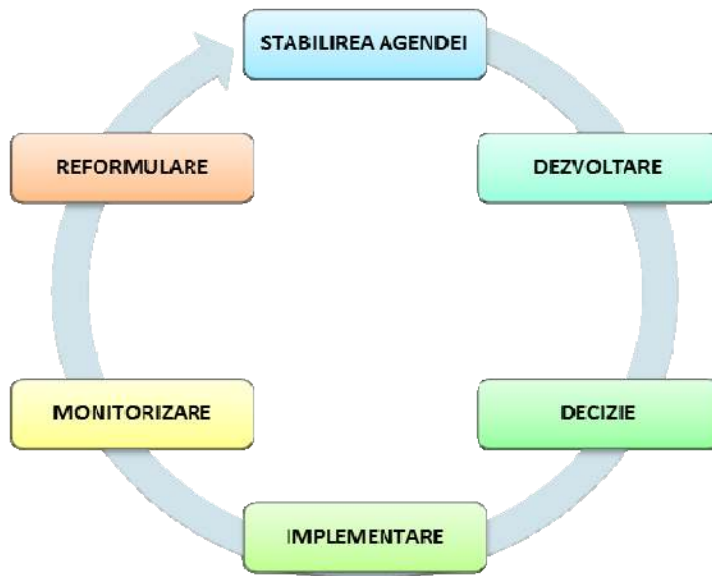
### Dimensiunile raportului

Acest raport de analiză prezintă situația actuală a implicării societății civile în politicile anticorupție din România. O prezentare generală este oferită cu privire la felul în care societatea civilă (în special Organizațiile Neguvernamentale – ONG-urile) s-a dezvoltat pe parcursul anilor și modul în care a evoluat cooperarea cu instituțiile statului specializate în domeniul luptei anticorupție. Pentru a reprezenta cu acuratețe status quo-ul, a fost făcut un inventar al cadrului legal al implicării ONG-urilor. Mai mult, au fost evaluate practicile curente și studiile de caz ale cooperării. Acest raport se concentrează asupra politicii curente de combatere a corupției derulate de instituțiile de stat din România, pentru a proteja integritatea și pentru a construi relații cu ONG-urile și cetățenii. Raportul se concentrează asupra diverselor forme pe care corupția publică le poate lua, cazuri în care cel puțin una din părțile implicate este un oficial ales sau un funcționar public. Raportul își propune să acopere infracțiuni precum darea și luarea de mită, traficul de influență, dar nu se referă și la „corupția politică”. Din moment ce niciun funcționar public sau oficial ales nu a fost implicat în activitățile de cercetare, corupția politică necesită o altă abordare.

### Scopul raportului

Raportul se concentrează pe modalitățile prin care ONG-urile pot lucra împreună cu instituțiile de guvernământ la toate nivelurile de guvernare: local, regional, național, internațional (incluzând UE) și în toate sectoarele activităților socio-economice pentru a lupta contra corupției și pentru a proteja integritatea, astfel promovând bunăstarea tuturor cetățenilor și interesele națiunii.

Acest raport de evaluare își propune să prezinte experiențele trecute ale implicării ONG-urilor în fiecare etapă a procesului decizional cu privire la politicile anticorupție. Fiecare etapă (stabilirea agendei, dezvoltarea, decizia, implementarea, monitorizarea și reformularea) prezintă oportunități pentru interacțiunea dintre ONG-uri și actori publici.



**Figura 1. Mecanismul procesului politic de luare a deciziilor**

**Sursa:** *Consiliul Europei, Cod de Bune Practici pentru Participarea Societății Civile în Procese Decizionale, 1 octombrie 2009*

Ca urmare, punctul de plecare al acestui raport îl constituie evaluarea programelor anticorupție existente și a politicilor din instituțiile de stat (incluzând ministerele). În primul rând, analiza ajută la descoperirea gradului de abordare integrată a corupției în România precum și existența unor situații ad-hoc în care cooperarea dintre instituții și ONG-uri lipsește sau este slabă. În al doilea rând, raportul oferă o perspectivă asupra instrumentelor folosite în colaborarea dintre cetățeni și ONG-uri, și stat și reprezentanții săi. Aceasta va permite o înțelegere îmbunătățită a punctelor forte și a slăbiciunilor inițiativelor concertate din domeniul anticorupției în România. Mai mult, sunt prezentate exemple de bune practici din alte state ale UE în legătura cu implicarea ONG-urilor în lupta împotriva corupției, raportul constituind o bază valoroasă pentru formularea unor recomandări cu privire la implicarea societății civile în dezvoltarea, implementarea și monitorizarea politicilor anticorupție în România.

### **Metodologie**

Acest raport a folosit trei metode de colectare a datelor:

#### **(1) Analiza literaturii de specialitate**

Echipele de cercetare au realizat o analiză amănunțită a documentelor și legislației anticorupție, a transparenței și a participării publicului în România, precum și a studiilor și rapoartelor relevante care se referă la rolul și implicarea ONG-urilor și a societății civile în influențarea politicilor publice, concentrându-se pe anticorupție. Analiza a stabilit că deși există studii în profunzime despre mărimea și caracteristicile sectorului ONG-urilor în România, precum și despre tendințele generale în participarea civilă la dezvoltarea politicilor, formele și natura interacțiunilor dintre ONG-uri/ONG-uri și actori publici privind probleme de anticorupție nu au fost îndeajuns aprofundate.

## *(2) Consultări cu părțile interesate*

Raportul a beneficiat în mod semnificativ de experiența și cunoștințele reprezentanților celor șase ONG-uri din București care au participat la proiect, munca lor fiind concentrată pe anticorupție și alte probleme conexe. Pe parcursul proiectului, au fost organizate două workshopuri, unul în București și celălalt în Sofia, precum și două vizite de studiu: Bulgaria și Regatul Țărilor de Jos. Echipa de cercetare, partenerii de proiect și experții anticorupție din țările respective au participat la workshopuri: reprezentanți ai ONG-urilor și think-tankurilor din domeniul anticorupției, instituții publice, sectorul privat și academic. Prin aceste consultări, echipa de cercetare a adunat și evaluat informații valoroase, opinii și perspective asupra diferitelor tipuri de activități anticorupție desfășurate de ONG-uri în cele trei țări, precum și experiența instituțiilor publice în cooperarea cu societatea civilă în acest domeniu. Bune practici, lecții învățate, provocări și modalități de îmbunătățire au fost de asemenea discutate și sunt reflectate în acest raport.

## *(3) Sondaj electronic și interviuri*

Un instrument cheie pentru colectarea datelor a fost sondajul electronic trimis către două grupuri de respondenți în România: ONG-uri și instituții publice. Două chestionare diferite au fost dezvoltate pentru fiecare grup țintă. Sondajul a fost trimis către 38 de organizații ale societății civile (ONG-uri, asociații și think-tankuri, vedeți Anexa 1 pentru lista completă) ce lucrează în domeniul anticorupției, transparenței, bunei guvernări și a participării publice, precum și la 10 instituții publice (vedeți Anexa 1) ce se concentrează asupra prevenirii și combaterii corupției și a infracțiunilor conexe. Dintre acestea, 13 ONG-uri și 7 instituții au răspuns la sondaj. În cazurile în care răspunsurile au necesitat clarificări și informații suplimentare, echipa de cercetare a organizat interviuri adiționale prin telefon și Skype cu respondenții (vedeți Anexa 1).

ONG-urile au fost selectate pe baza sugestiilor primite de la partenerii noștri români și prin cercetarea în profunzime a activităților ONG-urilor din domeniul luptei anticorupție, transparenței publice și a bunei guvernante. Unele ONG-uri ce se concentrează în special pe oferirea de servicii societății civile și pe încurajarea participării cetățenilor la decizii publice au fost de asemenea incluse în sondaj, deși au raportat o interacțiune limitată cu instituțiile publice de nivel central.

## *Reprezentativitate*

Analiza prezentată nu este nici exhaustivă și nici reprezentativă. Aceasta încearcă să prezinte în mod obiectiv și să analizeze practicile raportate, experiențele și opiniile membrilor societății civile și ale instituțiilor publice din România.

## *Structura raportului*

Prezentul raport este împărțit în patru capitole. Capitolul I oferă o prezentare generală a situației corupției în România și analizează dezvoltarea cadrului instituțional și legislativ pentru combaterea corupției. Capitolul scoate în evidență neadevărurile sistemului actual și zonele ce necesită îmbunătățiri.

Capitolul II conține o prezentare generală a sectorului societății civile în România. Capitolul analizează dimensiunile și particularitățile locale ale sectorului, de exemplu vizibilitatea sa, suportul public și abilitatea de a influența decizii publice și de a genera

activism. Un accent particular este pus pe modul în care donatorii influențează dezvoltarea sectorului.

Capitolul III analizează tipurile de activități desfășurate de ONG-uri în dezvoltarea, implementarea și monitorizarea politicilor anticorupției, împreună cu metodele folosite. Capitolul analizează evenimente cheie în interacțiunea dintre societatea civilă și actorii publici în cadrul politicilor anticorupție, împreună cu percepția ONG-urilor și a actorilor publici cu privire la obstacolele ce îngreunează cooperarea.

Capitolul IV prezintă principalele concluzii și recomandări rezultate din evaluare.

**I.**  
**CONTEXT: CORUPȚIA ȘI ANTICORUPȚIA**  
**ÎN ROMÂNIA**



# I. CONTEXT: CORUPȚIA ȘI ANTICORUPȚIA ÎN ROMÂNIA

## 1.1. Nivelul și natura corupției în România

Corupția ar trebui să fie văzută ca o moștenire a regimului comunist ce s-a dezvoltat în continuu pe parcursul perioadei de tranziție. Schimbările economice și sociale au generat o creștere a practicilor corupte. Imensul transfer de proprietăți din patrimoniul statului către persoane private a coincis cu dezvoltarea corupției. Mai mult, corupția nu s-a dezvoltat ca un fenomen de sine stătător ci a fost corelat cu alte infracțiuni precum crima organizată, infracțiuni economice și abuzul de putere.

Faptele ilicite recurente și o clasă de indivizi care sunt deasupra legii – *cei de neatins* – au devenit realități în anii 90 și continuă să existe și să influențeze decizii economice și politice majore. Rămășițele comunismului sunt în principal rețele informale de contacte ce s-au păstrat după Revoluție.

După 2000, politicile publice din România s-au schimbat o dată cu accesarea României la UE și NATO și progresul a început să apară, în primul rând la nivel legislativ prin integrarea legislației naționale în cadrul convențiilor și bunelor practici internaționale. În 2002, cadrul instituțional a început să se dezvolte prin crearea Parchetului Național Anticorupție, devenit ulterior Direcția Națională Anticorupție ce joacă un rol esențial în combaterea corupției. Încă din 2005, DNA-ul a început în mod gradual să abordeze infracțiuni economice complexe și corupția la nivel înalt. Între 2006 și 2012, DNA-ul a contribuit la condamnarea a 1496 persoane<sup>1</sup> cu o rată de achitare de sub 10%. În 2010, 11 demnitari au fost condamnați, aceștia incluzând un fost prim ministru, trei miniștri, doi senatori și un deputat. În 2011, șase demnitari au fost acuzați, iar patru dintre ei au fost condamnați, printre care doi deputați și un fost deputat. În 2012, un fost prim ministru a fost condamnat la doi ani de închisoare pentru fapte de corupție.<sup>2</sup>

Cadrul instituțional și legislativ a fost suplimentat în 2005 cu înființarea Direcției Generale Anticorupție (DGA) și în 2007 cu Agenția Națională de Integritate, două instituții cu roluri esențiale în combaterea corupției.

În toți acești ani, societatea civilă a încercat să stimuleze progresul real în combaterea corupției și creșterea transparenței în administrația publică și în cadrul proceselor decizionale. ONG-urile au folosit condiționalități externe pentru a-și promova agendele de reformă – de exemplu, respectarea legii transparenței a fost introdusă sub formă de condiții în acorduri internaționale pentru împrumuturi. Mai mult, ONG-uri precum Societatea Academică din România (SAR), Asociația Pro Democrația (APD), Transparency International (TI-Ro), Centrul pentru Resurse Juridice (CRJ) sau APADOR-CH au pus presiune pe politicieni și pe guvern pentru a acționa în concordanță cu noile reguli, iar în același timp au oferit recomandări pentru îmbunătățirea procesului administrativ.

Chiar dacă România prezintă probleme vizibile de integritate, nivelul corupției *per se* nu poate fi măsurat cu acuratețe. Putem măsura percepția folosind sondaje de opinii

---

<sup>1</sup> Vedeți mai mult la: [www.pna.ro/faces/object2.jsp?id=192](http://www.pna.ro/faces/object2.jsp?id=192)

<sup>2</sup> Conform Strategiei Naționale de Integritate 2012-2015



sau alte instrumente care arată o estimare a nivelului corupției. Rapoartele de monitorizare externe produse de GRECO, Comisia Europeană, Banca Mondială, OECD sau OSCE arată nivelul corupției în anumite sectoare, dar și dezvoltarea sau regresul cadrului legislativ și instituțional. Statisticile Ministerului Justiției și Ministerului Public pot fi folosite pentru a reflecta numărul investigațiilor și condamnărilor, precum și sectoarele vulnerabile, predispuse la corupție. ONG-urile și-au dezvoltat propriile unelte care își propun să măsoare într-un mod informal nivelul corupției.

**Tabelul 1. Indicatorii globali ai corupției**

<i>Instrument</i>	<i>An</i>	<i>Scor</i>	<i>Poziție</i>	<i>Comentarii</i>	<i>Ținta 2015<sup>3</sup></i>
<b>Transparency International, Indexul de Percepție al Corupției (IPC)</b> <a href="http://www.transparency.org/research/cpi">www.transparency.org/research/cpi</a>	2012	44/100	66/174	0 este cel mai scăzut rezultat, iar 10 este cel mai bun. În 2012, scara a fost de la 0 la 100.	6. 37– media UE
	2011	3,6 / 10	75/182		
	2010	3,7/10	69/178		
	2007	3,7/10	69/179		
	2006	3,1/10	84/163		
<b>Transparency International, Barometrul Global al Corupției</b> <a href="http://www.transparency.org/research/gcb/overview">www.transparency.org/research/gcb/overview</a>	2010/2011	88% dintre respondenți consideră că nivelul corupției a crescut, iar 11% consideră că a rămas constant  Partidele politice și Parlamentul sunt considerate cele mai corupte instituții (4,5), iar ONG-urile au un rating de 2.9. Poliția a obținut 3,9, oficialii publici 3,8, iar sistemul judiciar 4.  10% dintre		1 este cel mai puțin corupt, iar 5 este cel mai corupt	87% - media UE  Media UE 4,4 (partide politice), 3,5 (Parlament), 3,4 (Justiție), 3,1 (Politia), 3,5 (Oficiali publici)  26% - Media UE

<sup>3</sup> Conform Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015

		respondenți consideră că măsurile anticorupție luate de guvern funcționează eficient.			
<b>Raportul Global de Integritate</b> <a href="http://www.globalintegrity.org/report">http://www.globalintegrity.org/report</a>	2010	79/100 - moderat		0 este cel mai scăzut, iar 100 cel mai ridicat	
	2008	80/100 - mare			
	2007	81/100 - mare			
	2006	86/100 - mare			
<b>Freedom House Națiuni în Tranzit (NIT)</b> <a href="http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit">www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit</a>	2013	Scorul democratic 3,40 Corupție 4		1 este cea mai înaltă valoare de progres democratic, iar 7 este cea mai scăzută. Scorul democratic este o medie între rating-urile acordate pentru categoriile monitorizate în anul respectiv.	
	2012	Scorul democratic 3,34 Corupție 4			
	2011	Scorul democratic 3,34 Corupție 4			
	2007	Scorul democratic 3,29 Corupție 4			
	2005 + 2006	Scorul democratic 3,39 Corupție 4,25			
<b>Indicatorii Globali de Guvernanță (IGG) – Controlul Corupției</b> Reflectă percepțiile cu privire la nivelul la care puterea publică este exercitată în scopul câștigurilor private, include forme minore cât și majore de corupție, precum și „capturarea” statului de către elite și interese private. <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/">http://info.worldbank.org/governance/wgi/</a>	2011	-0,20		Estimare a nivelului de guvernământ (variază între -2.5 (slab) până la 2.5 (puternic) performanța în guvernare)	
	2010	-0,21			
	2007	-0,17			

Pe lângă indicatorii menționați anterior și statisticile oficiale, sondajele de opinie ilustrează tendințele din cadrul populației. În 2009, 30% dintre respondenții la Barometrul UE considerau corupția ca fiind o „problemă națională majoră” comparat cu

95% în 2007 și 96% în 2012<sup>4</sup>. Mai mult, 87% consideră că încă există corupție la nivelul instituțiilor naționale și 89% la nivelul celor locale. În 2012, statisticile arătau că percepția este similară, procentajele fiind de 89% și respectiv 88%. Mita este comună în rândul polițiștilor<sup>5</sup>, conform 68% dintre respondenți (64% în 2012) și în sistemul judiciar, conform 60% (55% în 2012).

Pe lângă „marea corupție”, „mica corupție” este prezentă în mod vizibil, în special în sectoare precum sistemul de sănătate care pare să fie cel mai corupt, cu mai mult de 61% în 2012, urmat de inspectori, din diverse zone de activitate și oficialii care acordă licitații publice și autorizații de construcție. Acestea sunt urmate de sistemul educațional, cu 34%.

Un procent de 53% din respondenți (58% în 2012) au declarat că îi consideră pe politicienii de la nivel național corupți și 40% (51% în 2012) îi consideră corupți pe cei de la nivel local. Pe de altă parte, politicienii par să obțină cele mai înalte scoruri privind sursele corupției, din cauză că nu fac suficiente demersuri pentru a combate acest fenomen (50% în 2009 și 61% în 2012). În 2012, 67% dintre respondenți au declarat că nivelul corupției a crescut pe parcursul ultimilor trei ani.

După cum se observă din cele prezentate anterior, politicienii sunt văzuți ca o principală sursă a corupției. În primul rând, ei au responsabilitatea de a crea politici publice și tot ei sunt cei care trebuie să ofere uneltele legale pentru combaterea corupției. În al doilea rând, ei trebuie să reprezinte un model de etică și de integritate, din moment ce sunt aleși de oameni și ar trebui să facă tot ce pot pentru a-și reprezenta în mod adecvat comunitatea. Totuși, aceste responsabilități nu sunt reflectate în practică. Pe lângă faptul că nu susțin eforturile anticorupție, politicienii (din toate partidele, indiferent de convingerile ideologice) sunt cauza deficiențelor majore din cadrul legal și instituțional. Parlamentarii au susținut inițiative care s-au dovedit a fi contrare intereselor publicului, acestea afectând instituții precum ANI sau DNA care și-au demonstrat, în mod continuu, capacitatea de a fi factori de presiune în cadrul inițiativelor anticorupție<sup>6</sup>. Mai mult, în ultimii ani, câțiva politicieni importanți au fost acuzați de fapte de corupție. Recent, Parlamentul a încercat să modifice Legea 96/2006, Statutul Deputaților și cel al Senatorilor, întărind imunitatea acestora și hotărând ce fel de dovezi pot fi folosite în cadrul procesului, asumându-și astfel rolul unui judecător.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Rezultatele au fost luate din Eurobarometrul Special 325 / Wave 72.2 – Grupul European de Cercetare a Opiniei, Atitudinea Europeanilor privind Corupția, 2009 și Eurobarometru Special 374, Corupție, 2012. Alte date (UCRAP) arată că 53% din respondenți (14.000 cetățeni, administrație locală și media) consideră corupția ca atingând un nivel foarte înalt în România.

<sup>5</sup> Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice din România (UCRAP) a publicat o cercetare care demonstrează că nivelul corupției în structurile Ministerului de Interne este înalt (66.1% din cetățeni), și că cele mai corupte instituții par să fie poliția de frontieră (68.3%), serviciul de permise de conducere, înregistrare a vehiculelor (61.4%), poliția (61.6%). Respondenții consideră corupția din structurile Ministerului de Interne ca fiind răspândită în mod egal în rândul personalului cu funcții de conducere și execuție (45.9% din cetățeni, 34.7% administrație). Consultat la:

<http://modernizare.mai.gov.ro/ucrap/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mdew/~edisp/ucrap010617.pdf> p. 21

<sup>6</sup> Vedeți mai mult în Expert Forum (2012). *Conflicts of interest and incompatibilities in Eastern Europe. Romania, Croatia, Moldova*, Bucharest: EFOR. <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

<sup>7</sup> Președintele a trimis propunerea înapoi în parlament o data, conform procedurilor legale și atribuțiilor sale iar Curtea Constituțională a decis de trei ori că legea conține provizii neconstituționale. Legea a fost disputată timp de mai mult de jumătate de an. Puteți consulta evoluția legii la

Alt aspect legat de politică se referă la finanțarea partidelor politice, aceasta fiind criticată de GRECO, OSCE și de rapoartele Comisiei Europene în repetate rânduri ca fiind un domeniu în care transparență trebuie îmbunătățită și în care mecanisme mai eficiente de control trebuie introduse.

Dintr-o perspectivă generală, corupția nu este un fenomen de sine stătător și este adesea întâlnită alături de alte tipuri de activități penale precum traficul de influență, crima organizată sau abuzul de putere. Cel mai frecvent, corupția la scară largă se întâlnește în achizițiile publice, în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale și în privatizări. Corupția la scară mică este o practică frecventă în sistemele de sănătate, educație și de construcții, dar a fost raportată și în relație cu poliția și sistemul vamal. Traficul de influență, conflictul de interese (împreună cu nepotismul, sau tratamentul preferențial) par să fie cel mai adesea întâlnite conform oficialilor publici.<sup>8</sup> Lipsa de transparență în cadrul administrațiilor locale pare a fi o problemă relevantă conform cetățenilor<sup>9</sup> și poate fi considerată un element ce crește riscul de corupție.

## 1.2. Cadrul legislativ din domeniul luptei anticorupție

Deși adesea cauza corupției este considerată a fi lipsa unor legi adecvate<sup>10</sup>, România are un sistem legislativ complex. Recent, autoritățile franceze au recunoscut<sup>11</sup> că legislația românească este un exemplu bun al unui cadru legislativ potrivit pentru combaterea corupției. În aceste condiții, existența corupției se datorează într-o mai mare măsură implementării deficiente a legislației în vigoare.

Strategia Națională Anticorupție (SNA) pentru perioada 2012-2015 subliniază faptul că nu există necesitatea creării unor noi legi care să sancționeze faptele de corupție, ci nevoia de a asigura o mai bună implementare a celor în vigoare. La sfârșitul lui 2011, legislația anticorupție (legi, ordonanțe și decizi) includea peste 60 de acte normative care au suferit în medie două sau trei modificări de la adoptarea lor și până în prezent.<sup>12</sup> În general, parlamentele și guvernele României s-au orientat către producerea de reguli pentru penalizarea corupției, spre deosebire de alte țări europene unde cultura prevenirii pare să meargă mai bine. Norme legate de integritate sunt adesea întâlnite, inclusiv în Constituție, pentru subiecte precum conflictele de interese, incompatibilitățile sau averea.

România s-a concentrat de asemenea asupra dezvoltării cooperării internaționale și a ratificat principalele convenții pentru lupta anticorupție și promovarea bunei guvernări. România a semnat o serie de tratate și convenții internaționale, în urma accederii sale la UE și NATO, precum și obligații legate de instituții financiare

---

[http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?cam=2&idp=13021](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=13021)

<sup>8</sup> UCRAP, p.7

<sup>9</sup> Ucrap, p.17: în vreme ce peste jumătate dintre cetățeni (55,8%) sunt nemulțumiți de maniera în care sunt consultați în diferite probleme privind administrația publică locală, trei sferturi din reprezentanții administrației publice locale s-au declarat ca fiind mulțumiți sau foarte mulțumiți (75,9%) cu activitățile de consultare existente.

<sup>10</sup> Conform studiului UCRAP, 24% dintre respondenți au considerat lipsa legislației ca principala explicație pentru funcționarea deficicientă în vreme ce ceilalți (48%) au declarat că o legislație nouă ar rezolva problemele.

<sup>11</sup> România inspiră Franța în eforturile anticorupție, <http://www.balkan.eu.com/romania-inspires-france-anti-corruption-efforts/>, 10/04/2013

<sup>12</sup> UCRAP, p.26

internaționale (de exemplu, cu Fondul Monetar Internațional). O parte din documentele relevante sunt:

- Convenția Civilă a Consiliului Europei privind Corupția (Legea nr. 147/2002).
- Convenția Penală a Consiliului Europei privind Corupție (Legea nr. 27/2002).
- Protocolului adițional la Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (Legea nr. 260/2004).
- Convenția ONU împotriva Corupției (Legea nr 365/2004).
- Convenția ONU împotriva Crimei Organizate Transnaționale (ratificată în decembrie 2002).
- România face parte din inițiativele Grupului de State împotriva Corupției (GRECO), Inițiativa Pactului de Stabilitate împotriva Corupției (SPAI), Programul împotriva Corupției și Crimei Organizate în Europa de Sud-Est (PACO), Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD).
- Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă (2011)<sup>13</sup>.

Dezvoltarea cadrului instituțional și legislativ anticorupție a fost corelată cu agenda guvernului în diverse stadii ale tranziției și cu legăturile cu parteneri externi și cerințele lor. În 2001, prima strategie anticorupție a intrat în aplicare și s-a concentrat pe dezvoltarea agențiilor specializate.<sup>14</sup> A doua strategie, 2005-2007, a avut ca scop legiferarea în domeniul anticorupției, iar următoarea, între 2008 și 2010, a fost sectorială și s-a concentrat în mare parte pe construirea capacității și a controlului administrativ prin instrumente manageriale. SNA-ul 2012-2015 își propune să crească nivelul de integritate din instituțiile publice, la toate nivelele.

Primii pași pentru construirea legislației au fost făcuți la mijlocul primului deceniu după căderea comunismului, cu legislația care se referea la declarațiile de avere (totuși, foarte limitat și într-o manieră neclară) a oficialilor și a funcționarilor publici. Eforturile de integrare în Uniunea Europeană au determinat sporirea eforturilor legislative ale parlamentului și guvernului. În 2000, Legea 78 acoperea corupția, iar între 2001 și 2003, trei legi importante au fost promulgate, fiind legate de transparență în procese decizionale, accesul la informații publice și integritatea publică (conflictele de interese, incompatibilitatea și averea). În 2002, Parchetul Național Anticorupție a fost creat (actuala DNA). Până în 2007, o serie de acte legislative au fost adoptate, majoritatea fiind legate de dezvoltarea cadrului instituțional. În 2007, Legea 144 a introdus ANI, ca răspuns la o cerere a Comisiei Europene făcute sub forma Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV). MCV-ul a reprezentat o mare realizare, întrucât a sporit în mod semnificativ eforturile din domeniul anticorupție. În 2007, guvernul a elaborat un plan pentru implementarea condițiilor (Decizia 1346/2007). Procesul a fost în mare parte susținut de Bruxelles, cu suportul unei echipe de reformă în Ministerul Justiției, condusă

---

<sup>13</sup> Guvernul, prin Departamentul pentru Servicii Online și Design (<http://online.gov.ro/>) lucrează împreună cu ONG-uri pentru a implementa Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă.

<sup>14</sup> Programul Național Anticorupție, Planurile de Acțiune Națională și Sectorială împotriva corupției, adoptate prin decizia Guvernului nr.1065 / 2001.

de Monica Macovei. ONG-urile au jucat un rol important în acest proces, așa cum se menționează în SNA:

*„ONG-urile au jucat un rol important de susținere pentru actorii politici prin comentariile lor cu privire la normele introduse, presiunea exercitată asupra actorilor politici, și prin expertiza lor. ONG-urile s-au concentrat pe informarea, sporirea conștientizării și pregătirea cetățenilor și a oficialilor publici.”<sup>15</sup>*

### 1.3. Cadrul juridic și politicile cu privire la transparență și accesul la informații

A lupta împotriva corupției nu înseamnă doar a folosi instrumente juridice și instituționale pentru a combate acte care sunt în desfășurare sau care au fost deja comise, ci și dezvoltarea unor mecanisme care permit părților interesate să prevină corupția. Legislația privind transparența în procesele decizionale și accesul la informații face parte din această categorie de instrumente.

Implicarea ONG-urilor și a cetățenilor în procesele politice de luare a deciziilor este în mare măsură dependentă de receptivitatea instituțiilor de guvernământ și a altor instituții puternice. O importantă realizare a fost adoptarea legislației în domeniul transparenței în instituțiile publice ce oferă ONG-urilor și cetățenilor posibilitatea de a deveni implicați în procesul decizional.<sup>16</sup> Legislația din România include următoarele acte legislative ce permit cetățenilor și societății civile să aibă acces la și să devină implicați în procesul decizional:

- Constituția României;
- Legea 544/ 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public;
- Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;
- Ordonanța 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor;
- Legea 215/2001 privind administrația publică locală;
- Legea 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.

Instrumentele de transparență și acces la informații au fost incluse în numeroase documente și strategii în relația dintre ONG-uri și stat. Acestea au fost utilizate mai mult la nivel teoretic decât în practică. De exemplu, cooperarea cu societatea civilă a fost clasificată drept o prioritate de prima Strategie Națională Anticorupție:

*„Unul dintre obiectivele majore ale politicii de prevenire este implicarea societății civile în acțiunile ce au ca scop prevenirea corupției și*

---

<sup>15</sup> Raport de evaluare privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2005-2007 și a Strategiei Naționale Anticorupție privind Sectoarele Vulnerabile și Administrația Publică Locală pe perioada 2008-2010 în România, <http://sna.just.ro/SNA/Audit.aspx>

<sup>16</sup> Preda, Oana (2011), Public Participation Strengthening Processes and Outcomes of Local Decision-Making in Romania. în Forbrig, J. (ed.), *Learning for Local Democracy. A Study of Local Citizen Participation in Europe*, Central and Eastern European Citizens Network. Disponibil online: [http://www.callde.eu/wpcontent/uploads/2011/12/CEECN\\_CitizenParticipationStudy.pdf](http://www.callde.eu/wpcontent/uploads/2011/12/CEECN_CitizenParticipationStudy.pdf)

*informarea opiniei publice cu privire la costurile, cauzele și consecințele corupției”<sup>17</sup>*

Cooperarea dintre guvern și societatea civilă este listată ca una dintre condițiile esențiale pentru succesul implementării SNA-ului curent (2012-2015). Una dintre valorile fundamentale pe care SNA-ul este bazat este transparența, descrisă ca:

*„Reprezentanții instituțiilor publice și ai autorităților vor oferi acces liber la informațiile de interes public, transparența în procesele decizionale și consultarea societății civile în cadrul acestor procese.”<sup>18</sup>*

Mai mult, unul dintre principiile sale cheie este **parteneriatul public-privat**, ce recunoaște importanța implicării societății civile și a mediului de business în activități concrete pentru combaterea corupției”.

Transparența față de cetățeni și societatea civilă este unul dintre cele 13 principii de bază ai *Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă 2012: Planul Național de Acțiune*. România s-a alăturat Inițiativei Internaționale pentru o Guvernare Deschisă în 2011. Prioritățile acestui plan de acțiune includ îmbunătățirea procesului de consultare în dezvoltarea politicilor publice și asigurarea transparenței cheltuielilor publice și a achizițiilor. Strategia pentru un control mai bun al administrației centrale (2013) accentuează nevoia îmbunătățirii consultărilor cu societatea civilă. Strategia își propune să creeze o cultură a comunicării între administrația publică centrală și părțile interesate în stagiile timpurii ale procesului de dezvoltare a legislației. Mai mult, *Planul Anual de Lucru al Guvernului* permite accesul societății civile la importante inițiative propuse de instituțiile publice.

### **Deficiențe ale legislației anticorupție**

Un număr de semne de întrebare trebuie ridicate cu privire la dezvoltarea și implementarea legislației. O caracteristică a guvernării din România este uzul abuziv al ordonanțelor de urgență (OUG). Conform Constituției, acestea nu pot afecta instituțiile fundamentale ale drepturilor omului și trebuie folosite doar în situații justificate de urgență. Totuși, guvernele le folosesc în mod curent pentru modificarea legislației. De exemplu, Legea 144/2007 (cu privire la ANI) a fost modificată la scurt timp după aprobarea sa în 2007 printr-o astfel de ordonanță. O altă decizie a modificat această lege în 2013. Legea 161/2013 a fost modificată de șapte ori prin intermediul ordonanțelor, iar legea 78/2000 a fost modificată de trei ori. Uzul abuziv al ordonanțelor a fost constant dezvăluit de organizațiile de watchdog din România și a fost criticat de Comisia Europeană și de Parlamentul European. În afară de amendamentele făcute pentru sincronizarea legislației naționale cu cea europeană, revizuirii motivate politic sunt adesea făcute cu privire la acte legislative.

---

<sup>17</sup> Walker, Christopher, ed. (2005): The Anticorruption Policy of the Romanian Government Assessment Report. Washington DC: Freedom House, p. 142:

[http://www.just.ro/Portals/0/Lupta%20impotriva%20coruptiei/Documente/Audit%20SNA/FH\\_Audit\\_EN\\_16\\_031.pdf](http://www.just.ro/Portals/0/Lupta%20impotriva%20coruptiei/Documente/Audit%20SNA/FH_Audit_EN_16_031.pdf)

<sup>18</sup> Ministerul Justiției, 2012, Strategia Națională Anticorupție pentru perioada 2012-2015, p.7

O altă problemă semnificativă este lipsa predictibilității în jurisprudența Curții Constituționale. Trei acte normative importante au fost modificate de decizii date de această instanță supremă. În același timp, atribuțiile DNA, ANI și ale Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității (CNSAS) au fost reduse prin astfel de decizii. În legătură cu ANI, Comisia Europeană a notat că decizia de a elimina „*controlul demnitarilor și al averii celor care ocupă poziții publice oficiale*” constituie un pas înapoi de la realizările curente.<sup>19</sup> Mai mult, în 2012 și 2013, mai mult de 10 excepții de neconstituționalitate au fost ridicate de Curtea Constituțională, iar altele nu au fost încă decise. Majoritatea acestora sunt legate de subiecți care cer înlăturarea funcțiilor lor din categoria funcțiilor publice vizate.

#### 1.4. Cadrul instituțional de guvernare

##### Cadrul instituțional

Dezvoltarea cadrului instituțional este de asemenea legată de strategiile guvernamentale și de relația cu partenerii externi și cerințele lor. Unele dintre acestea au fost stabilite la cererea Comisiei Europene înaintea accederii României la UE în 2007. Este de notat faptul că România are un cadru instituțional cuprinzător, concentrat cu precădere asupra pedepsirii mai degrabă decât asupra prevenirii. Mai mult, dezvoltarea sa nu a fost una stabilă, ci mai degrabă una făcută în grabă, datorită presiunilor continue ce au determinat creșterea sau descreșterea atribuțiilor instituționale.

Cadrul principal anticorupție este compus din:

- Legislativ – Parlamentul;
- Procuratură – Ministerul Public: unități de parchet, inclusiv DNA;
- Ministerul Justiției (MJ) – organizatorul sistemului de justiție, ca un serviciu public / Guvernul;
- Ministerul Afacerilor Interne – inclusiv DGA;
- Curțile – Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) este curtea supremă. Sistemul include de asemenea judecătorii, tribunale și curți de apel;
- ANI – verifică averi, conflicte de interese și incompatibilități;
- Instituțiile care monitorizează și controlează fondurile publice: Curtea de Conturi, Autoritatea Națională de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice (ANRMAR), Departamentul pentru Luptă Antifraudă (DLAF) și Autoritatea Electorală Permanentă (AEP), care monitorizează cheltuielile electorale.

Primul pas semnificativ a fost crearea Parchetului Național Anticorupție în 2002, un oficiu specializat ce are ca atribuție principală investigarea mării corupții. Totuși, succesul nu vine peste noapte și Comisia Europeană a atras atenția asupra faptului că această instituție s-a concentrat doar pe mica corupție. Datorită unei decizii a Curții Constituționale din 2005, parchetul a fost transformat în DNA, lucrând sub coordonarea Parchetului General. DNA-ul este compus din ofițeri, procurori, specialiști și funcționari

---

<sup>19</sup> Bruxelles, 20.7.2010, Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind Progresul României în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare.



publici și lucrează în București, precum și în 15 servicii teritoriale. Până în 2005, niciun caz de corupție la nivel înalt nu a fost investigat. În prezent, activitatea DNA include un număr semnificativ de cazuri de corupție la nivel înalt în care membrii parlamentului, actuali și foști miniștrii, funcționarii administrațiilor locale, sau magistrați au fost implicați. Statisticile arată că între luna august 2006 și octombrie 2012, un total de 4.700 de persoane au fost supuse proceselor pentru fapte de corupție sau infracțiuni conexe, mai mult de jumătate dintre aceștia ocupând posturi importante în procesul decizional. Între august 2005 și octombrie 2012, 1.500 de persoane au fost condamnate pentru astfel de infracțiuni, numărul incluzând 26 de primari, vice primari, vice prefecți și 24 de magistrați.<sup>20</sup>

Munca depusă de DNA a fost evaluată pozitiv de Comisia Europeană. Ultimul raport afirmă că:

*“DNA a continuat să investigheze și să scoată la iveală cu succes cazuri de corupție. Numărul de condamnări definitive bazate pe procese intentate de DNA s-a dublat în 2012 în comparație cu anul precedent. Acestea au vizat politicieni din toate partidele politice majore. O creștere constantă a fost constatată cu privire la condamnările în cazurile de fraudă la nivelul UE semnalate de DNA. Acestea servesc ca un exemplu important pentru procesele în care sunt semne de discrepanțe majore între rezultatele obținute de oficii diferite ale procuraturii.”<sup>21</sup>*

**ANI** este o autoritate administrativă autonomă ce monitorizează conflictele de interese, incompatibilitățile și averile. Fondarea acestei instituții a fost una dintre cele patru cerințe ale Comisiei Europene acoperite de MCV în 2006. Deși ar fi trebuit să își înceapă activitățile în 2007, primele rezultate s-au produs abia după anul 2008. Pe lângă lipsa personalului calificat și a fondurilor<sup>22</sup>, în 2010 Legea 144/2007 ce reglementa activitățile instituției a fost declarată neconstituțională și, în consecință, atribuțiile ANI au fost reduse. Activitățile desfășurate de ANI au fost menționate în toate rapoartele Comisiei Europene după 2008 (în cadrul MCV) și au fost recunoscute la nivel european. La începutul anului 2013, Comisia Europeană a declarat că „După ultimul raport, ANI a continuat să își dezvolte activitățile și eficiența operațională”<sup>23</sup>. ANI lucrează cu inspectori de integritate care pot investiga potențiale conflicte de interese și incompatibilități precum și averile oficialilor publici. În legătură cu acestea din urmă, ANI trebuie să trimită sesizările făcute Comisiei de Investigare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel. Totuși, în foarte puține cazuri activitățile ANI s-au finalizat cu recuperarea prejudiciului material. ANI produce rapoarturi de evaluare care au efecte legale (inclusiv încetarea ocupării unei funcții oficiale) ce pot fi contestate în curțile administrative. ANI colaborează cu parchetele în cazuri ce implică fapte penale.

---

<sup>20</sup> Comunicat de presă DNA, 10.10.2012 [http://www.pna.ro/faces/bilant\\_activitate.xhtml?id=23](http://www.pna.ro/faces/bilant_activitate.xhtml?id=23)

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf) p. 10

<sup>22</sup> Multiple presiuni politice ale membrilor parlamentului au fost avansate în raport cu bugetul, pentru a reduce bugetele instituțiilor. Mai mulți parlamentari erau investigați pentru probleme privind integritatea.

<sup>23</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind Progresul României în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf) p.10 .

**DGA** a fost înființată în 2005 având scopul de a preveni și combate corupția din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. DGA este una din puținele instituții cu atribuții de prevenire, o caracteristică ce a fost notată în cadrul rapoartelor MCV. Documentul anexat Raportului Comisiei către Parlamentul European și Consiliu legat de progresul României în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, din 7 iulie 2011, notează că:

*„DGA a dezvoltat un sistem de evaluare al riscului de corupție pentru MAI, inclusiv pentru poliție, ce a rezultat în crearea Registrului de Riscuri de Corupție în cadrul tuturor structurilor MAI și identificarea unor măsuri pentru combaterea acestor riscuri. Acesta este primul exercițiu de acest fel realizat într-un minister din România și poate fi folosit ca un exemplu de bune practici în dezvoltarea metodologiei pentru strategia națională anticorupție. DGA a dezvoltat, de asemenea, planuri de prevenire a corupției împreună cu poliția și poliția de frontieră, activități de pregătire profesională pentru combaterea corupției pentru personalul MAI și campanii de conștientizare a opiniei publice în cooperare cu mai multe companii private și naționale ce oferă servicii poștale, de transport și de telecomunicații”.*<sup>24</sup>

La nivelul MAI, un corp consultativ fără personalitate juridică denumit Comitetul Strategic (CS)<sup>25</sup> a fost creat pentru susținerea activităților DGA și pentru dezvoltarea unor recomandări pentru prevenirea și combaterea corupției.

CS-ul a fost creat la recomandarea experților europeni pentru a dezvolta recomandări relevante cu privire la impactul politicilor anticorupție. Pe de altă parte, CS-ul include personalul de conducere din diverse instituții ce aparțin de minister (de ex. Poliția, Poliția de Frontieră, Jandarmeria, Academia de Poliție), sindicate și reprezentanți ai ONG-urilor, ca membri permanenți și, pe de altă parte, reprezentanți ai ambasadelor și ai UE.

Întâlnirile CS-ului se țin semestrial sau ori de câte ori este necesar, minutele ce rezultă fiind publicate pe site-ul DGA<sup>26</sup>. De asemenea, un raport anual de evaluare este scris și publicat pe site-urile MAI și DGA. În legătură cu activitatea DGA, membrii CS pot desfășura vizite de documentare la nivel teritorial și pot propune măsuri de îmbunătățire.

DGA lucrează cu procurori din DNA și din alte unități de parchet. Instituția a investigat, de asemenea, cazuri de mare corupție. Un exemplu este investigația în profunzime împotriva poliției de frontieră derulată în 2010-2011<sup>27</sup>. Ultimul raport MCV notează că:

*„În ultimele câteva luni, Ministerul Public, DGA și Înalta Curte au continuat să lucreze în mod profesional și imparțial, uneori sub foarte multă presiune. Reziliența demonstrată până acum de această instituție a*

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec\\_2011\\_968\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2011_968_en.pdf)

<sup>25</sup> Ordinul de minister MAI Nr. 1154/2006, acum ordinul de minister nr. 23/03.02.2011, publicat în Monitorul Oficial Nr. 104/09.02.2011

<sup>26</sup> Minutele întâlnirilor CS sunt publicate pe pagina de internet DGA page <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=ro&t=46>

<sup>27</sup> [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2011/02/24/feature-03](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2011/02/24/feature-03)

*întărit concluzia că activitățile lor din domeniul anticorupție este unul dintre cele mai importante semne ale progresului făcut de România în cadrul MCV.”<sup>28</sup>*

**Înalta Curte de Casație și Justiție** are jurisdicție asupra cazurilor de corupție la nivel înalt, spre exemplu cele care implică membrii Parlamentului. Aceasta instituție a jucat un rol decisiv în cazuri ce implicau politicieni importanți și evoluția sa pozitivă a fost menționată în rapoartele MCV recente. Curtea Supremă are de asemenea rolul de a asigura interpretarea și implementarea unitară a legislației de către alte curți.

**Ministerul Justiției** are rolul de a stabili strategii și legislația în domeniul anticorupției. În prezent, are un rol semnificativ în coordonarea SNA-ului.

### **Deficiențe ale cadrului instituțional**

Probleme curente majore sunt semnalate de Comisia Europeană prin intermediul MCV-ului și sunt legate de independența justiției, presiunile făcute asupra instituțiilor anticorupție, atacarea continuă a deciziilor, lipsa de prevenire și sancționare a fraudelor din achizițiile publice și recuperarea deficitară a prejudiciului. Mai mult, Parlamentul ar trebui să demonstreze un grad mai mare de certitudine în asigurarea unui cadru legal funcțional și în asigurarea implementării deciziilor luate de curți cu privire la membrii săi. Comisia Europeană a criticat Parlamentul pentru protejarea membrilor săi în ciuda deciziilor luate de curți care cereau demisia sau înlăturarea lor. Separarea puterilor în stat rămâne un subiect de discutat. Reforma constituțională ar putea afecta cadrul instituțional prin întărirea Parlamentului în raport cu alte instituții.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Bruxelles, 30.01.2013, Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind Progresul României în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf)

<sup>29</sup> Vedeți mai mult despre reforma sistemului instituțional în prezentarea EFOR – Pericolele noii constituții și tentația puterii absolute, <http://expertforum.ro/en/files/2013/06/Pol-Brief-23-EN.pdf>

**II.**  
**SECTORUL SOCIETĂȚII CIVILE ÎN**  
**ROMÂNIA**



## II. SECTORUL SOCIETĂȚII CIVILE ÎN ROMÂNIA

### 2.1. Definirea sectorului

Dificultatea cu societatea civilă din România este că nu are o definiție singulară și a fost descrisă în numeroase feluri. Totuși, pentru a asigura relevanța acestui raport, vom defini societatea civilă astfel:

*„comunitatea cetățenilor care se asociază în spațiul public și care este distinctă de indivizi și rețele de prietenie, pe de-o parte, și de stat și piață, pe de alta. Acest spațiu constă în grupuri intermediare, organizații și asociații care sunt fondate în mod formal, protejate legal, conduse autonom, și cărora cetățenii li se alătură în mod voluntar”<sup>30</sup>*

Unele scrieri academice consideră ca definiția include entități precum ONG-uri, sindicate, Biserica și chiar partide politice din opoziție.

Comisia Europeană folosește termenul „ONG” pentru acele organizații care prezintă următoarele caracteristici:

- *ONG-urile nu sunt create pentru profit personal. Deși ele pot avea angajați plătiți și sunt libere să participe la activități care generează venituri, ele nu distribuie profiturile sau surplusurile membrilor sau managementului;*
- *ONG-urile sunt voluntare<sup>31</sup>. Acest lucru înseamnă că sunt stabilite în mod voluntar și, de regulă, există un element de participare voluntară în organizație;*
- *ONG-urile se deosebesc de grupuri ad-hoc sau informale având un anumit grad de existență formală sau instituțională. De regulă, ONG-urile au statuti formale sau documente care prezintă misiunea, obiectivele și dimensiunile activității lor. Ele răspund în fața membrilor și donatorilor lor;*
- *ONG-urile sunt independente, în particular de guvern și de alte autorități publice partide politice și organizații comerciale;*
- *ONG-urile nu se servesc pe sine în relație cu scopurile lor și valorile conexe. Scopul lor este să acționeze în arena publică și să prezinte nemulțumirile cetățenilor și probleme legate de bunăstarea populației, ce sunt întâlnite în relație cu anumite grupuri sociale sau cu societatea ca un tot. Ele nu urmăresc interesele comerciale sau profesionale ale membrilor.<sup>32</sup>*

*„Deși aceste caracteristici comune ajută la clarificarea noțiunii de „ONG”, trebuie ținut cont de faptul că mărimea și dimensiunile activităților acestora pot varia în mod considerabil. Unele ONG-uri constau într-un număr limitat de persoane; altele pot avea mii de membri și sute de*

<sup>30</sup> Marc Morjé Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, New York, 2002.

<sup>31</sup> În „răspunsul” (27 aprilie 2000) Platformei Europene a ONG-urilor sociale în raport cu aceste caracteristici enumerate de Comisie, a fost propusă schimbarea acestui punct: „ONG-urile sunt formate în mod voluntar și implică de regulă un element de participare voluntară în cadrul organizației”.

<sup>32</sup> Documentul de discuție al Comisiei „Comisia și Organizațiile Neguvernamentale: construind un parteneriat mai puternic”, Bruxelles, 18.1.2000, COM (2000)11 final. p. 4

*angajați. În termeni funcționali, ONG-urile se pot concentra pe activități operaționale și/sau de advocacy. ONG-urile operaționale contribuie la furnizarea de servicii (de exemplu în domeniul bunăstării sociale), iar principalul scop al ONG-urilor de advocacy este să influențeze politicile autorităților publice și opinia publică în general.*<sup>33</sup>

## 2.2. Dimensiunile sectorului

Dimensiunile sectorului românesc au crescut exponențial, de mai mult de cinci ori, între 1996 și 2006. În 2010, Registrul Român al ONG-urilor include 44.271 asociații, 16.785 fundații, 758 federații și 633 sindicate, iar în 2013 existau 61.242 asociații înregistrate, 17.772 fundații, 945 federații și 688 sindicate.<sup>34</sup> Sectorul societății civile din România a crescut cu sprijinul donatorilor externi și a crescut în importanță în perioada accederii la UE, când era implicat în procesul decizional. Totuși, cea mai semnificativă parte a sectorului de ONG-uri nu este legată direct de anticorupție și bună guvernare, ci de activități recreative, sănătate, servicii sociale și educație. Numărul ONG-urilor care lucrează numai în anticorupție poate fi considerat destul de redus. Pe de altă parte, un număr semnificativ de ONG-uri implementează proiecte în zone complementare care asigură prevenirea și combaterea faptelor de corupție, precum transparența, accesul la informații, monitorizarea alegerilor, informații publice, monitorizarea bugetului public și așa mai departe.

Deși este dificil să identificăm cu precizie câte ONG-uri lucrează în domeniul bunei guvernări (acces la informații, transparență, buget public, alegeri corecte, sau participarea publică) și anticorupție, conform Directorului Societății Civile (2010)<sup>35</sup>:

*„12.54% dintre toate ONG-urile au ca principal domeniu de activitate intervenția în și influențarea politicilor publice. Dintre acestea, majoritatea (68%) se concentrează pe democrație și drepturile omului, 15% lucrează în domeniul protecției consumatorilor, 45.5% lucrează pentru combaterea discriminării și 56% lucrează în domeniul bunei guvernări și al influențării politicilor publice.”*

Cele mai vizibile ONG-uri lucrează pentru consolidarea democrației și a drepturilor omului. Imaginea lor a crescut prin declarații publice, campanii de advocacy și coaliții. ONG-urile sunt de asemenea implicate în producerea schimbărilor legislative pentru a asigura concordanța cu dispozițiile constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale. Implicarea lor include de asemenea semnalarea abuzurilor legislației în vigoare, creșterea conștientizării publicului și a canalelor media, implementarea programelor de educație civică și lucrul cu sectorul public pentru îmbunătățirea capacităților instituționale.<sup>36</sup> Importantul rol al ONG-urilor în legătură cu asigurarea

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> <http://www.just.ro/MinisterulJusti%C8%9Biei/RegistrulNa%C5%A3ionalONG/tabid/91/Default.aspx>

<sup>35</sup> Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), European Civil Society House. The Romanian perspective, București, 2012, p. 9, [http://www.fdsc.ro/library/files/ecsh\\_report\\_romania.pdf](http://www.fdsc.ro/library/files/ecsh_report_romania.pdf)

<sup>36</sup> FDSC, România 2010. Sectorul neguvernamental – profil, tendințe, provocări – [http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Romania%202010\\_Sectorul%20neguvernamental1.pdf](http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Romania%202010_Sectorul%20neguvernamental1.pdf), p. 160

transparenței și cu monitorizarea instituțiilor publice este specificat într-un raport de evaluare al Freedom House din 2005<sup>37</sup> și în alte documente internaționale.

### 2.3. Caracteristici cheie ale sectorului

#### Probleme de finanțare

În anii nouăzeci, societatea civilă era văzută ca un instrument care putea schimba status quo-ul apelând la două dintre funcțiile sale: capitalul social (acțiuni colective) precum și întărirea participării civile și creșterea răspunderii guvernului. Unele dintre ONG-urile românești importante au fost create de părți interesate externe, în special cu finanțare din partea Statelor Unite și cu susținerea organizațiilor precum Institutul Național Democratic sau USAID. Totuși, nu toate organizațiile s-au dezvoltat în aceeași manieră și activitatea multora s-a încheiat sau a fost limitată (de exemplu, prioritățile s-au schimbat odată cu integrarea în UE), prin incapacitatea lor de a mobiliza resurse umane și financiare. Până la jumătatea anilor 2000, sectorul era prosper ca urmare a finanțării din partea donatorilor externi. Datorită existenței suportului financiar și logistic extern, ONG-urile au câștigat o independență față de stat și au putut în acest fel să acționeze și să se exprime mai liber. Activitățile de watchdog au înflorit în aceasta perioadă.

Contrar tradițiilor din Vest unde ONG-urile sunt susținute financiar de stat, în România foarte puține fonduri sunt alocate inițiativelor de watchdog sau anticorupție. După aderarea României la UE, donatorii străini au început să se retragă, deoarece integrarea în UE presupune o dezvoltare suficientă a democrației în România. Odată ce donatorii majori s-au retras, statul nu a acoperit nevoile financiare pentru activități de watchdog, făcând acest sector mai vulnerabil. Nu există nicio politică viabilă de susținere a organizațiilor de watchdog.

În legătură cu fondurile structurale, situația este chiar mai gravă din moment ce nu există fonduri anticorupție incluse în programele operaționale și unele din organizații s-au îndepărtat de misiunea lor. Guvernul României are o sarcină nouă: să ofere oportunități specifice de finanțare pentru proiectele anticorupție care vor fi incluse în programele operaționale viitoare (2014-2020). SNA-ul prezent oferă unele posibilități pentru implementarea activităților sale finanțând includerea OSC-urilor, dar doar câteva instituții guvernamentale și-au inclus în bugetele lor acest tip de finanțare.

#### Vizibilitate, abilitatea de a influența și susținerea publică

Dacă societatea civilă nu a fost întotdeauna susținută de politicieni când deciziile au fost luate, este de asemenea adevărat că suportul public pentru ONG-uri a fost redus. Așa cum este cazul în multe state post-comuniste, nivelul de încredere în organizațiile civile este redus, dar în creștere. Conform unei cercetări *omnibus*<sup>38</sup>, doar 5.6% din respondenți (din 1196) au încredere în ONG-uri. Doar două ONG-uri care lucrează în domeniul bunei guvernări au fost identificate și 0.6% sunt membri în organizații civice. Cetățenii se implică în patru moduri: prin afiliere ca membri, voluntariat, donații și

---

<sup>37</sup> Walker, Christopher, ed. The Anticorruption Policy of the Romanian Government Assessment Report...

<sup>38</sup> FDSC, Omnibus Research, 2010,

[www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Cercetare%20omnibus\\_rezultate.pdf](http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Cercetare%20omnibus_rezultate.pdf)



mobilizarea în campanii. Totuși, toți cei trei indicatori de la început au valori reduse pentru organizațiile care lucrează în domeniul buneii guvernări și al patrulea nu este suficient de dezvoltat, datorită faptului că cetățenii preferă să folosească noi unelte de comunicare, acestea incluzând petiții, care nu au o valoare legală reală. Astfel, majoritatea ONG-urilor ce lucrează în domeniul anticorupției nu au puterea să mobilizeze cetățenii, chiar dacă „*acțiunea individuală și mobilizarea sunt considerate de ONG-uri ca fiind metode de a realiza reforma socială dorită de cetățeni*”<sup>39</sup>, iar sondajele de opinie arată că o parte semnificativă a populației consideră corupția ca fiind o problemă importantă.

ONG-urile anticorupție sunt în general mai puțin vizibile pentru publicul general, iar capacitatea lor de mobilizare nu se extinde în afara unei structuri centrale, cu un număr limitat de membri. Ele sunt bazate în special pe utilizarea expertizei mai degrabă decât pe participarea publică – deși această componentă nu este exclusă din proiectele lor. Mai mult, impactul lor asupra cetățenilor este aproape imposibil de măsurat și evaluat. În 2011, raportul Freedom House *Națiuni în tranzit* a notat că „*societatea civilă se bucură de un grad crescut de încredere din partea publicului în 2011, în ciuda circumstanțelor economice potrivnice, dar a continuat să aibă dificultăți în mobilizarea participării publice și a resurselor locale*”.

Mai mult,

*„Cea mai mare limitare a ONG-urilor pe măsură ce intră în arena publică pentru a combate corupția este percepția lor proprie că luptă cu sprijinul întregii populații și că acest lucru le conferă legitimitate. Totuși, felul în care majoritatea acestora sunt fondate nu reflectă această poziție pentru că ele, în general, nu au adoptat strategii care să crească susținerea muncii lor de către public.”*<sup>40</sup>

De asemenea, munca acestor ONG-uri reflectă munca unui grup de experți auto-selectați și nu începe dintr-o platformă populară sau dintr-o plajă largă de membri. Pentru a „*obține suport public acestea trebuie să convingă cetățenii de corectitudinea pozițiilor lor și multe ONG-uri nu petrec atât timp cât ar trebui pentru acest tip de muncă.*”<sup>41</sup>

Problema constituirii ONG-urilor care apare în contextul românesc contemporan este generată de faptul că ONG-urile și nu indivizii sau grupurile de cetățeni sunt principalii factori care generează activism și inițiative de participare publică.<sup>42</sup> Acest lucru se datorează în parte faptului că „*activitatea societății civile nu s-a dezvoltat în mod natural ci mai degrabă datorită suportului financiar și încurajării primite din partea actorilor externi*”.<sup>43</sup> Pe de altă parte, dezvoltarea unei culturi a activismului

---

<sup>39</sup> Iuliana Precupetu, *Corruption in Romania. First Steps Towards a Grounded Theory of Corruption*, ICCV, 2007. p 29.

<sup>40</sup> Richard Holloway, *NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*, <http://www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>, p. 21.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Preda, O. (2011): *Public Participation Strengthening Processes and Outcomes of Local Decision-Making in Romania*, in Forbig, J.: *Learning for Local Democracy. A Study of Local Citizen Participation in Europe, Central and Eastern European Citizens Network*, pp. 107-129. p. 111,

<http://www.ceecn.net/storage/2011/CALLDE/complete%20study.pdf>

<sup>43</sup> Ibid

cetățenilor și a acțiunii voluntare este încă într-un stadiu incipient. Reprezentanții mediului academic contribuie la aceasta prin mai mulți factori: lipsa gândirii critice și reticența de a se implica în procesul decizional se îmbină cu o cultură a obedienței moștenită din timpul comunismului, neîncrederea în procesul democratic, iar participarea nu poate aduce niciun fel de schimbări.<sup>44</sup>

Centrul de Resurse pentru Participarea Publică, un ONG dedicat stimulării participării cetățenilor în procesele decizionale, a ajuns la concluzii similare în legătură cu trendurile actuale și cu deficiențele dezvoltării societății civile în România ca actor public.<sup>45</sup>

- *Organizațiile naționale de watchdog, deși vizibile și cu acces la o varietate de resurse, încă au o capacitate relativ scăzută de a organiza și construi coalitii și de a face advocacy și a reacționa la evenimente de interes public.*
- *În România există organizații eficiente, care activează în diverse domenii (social, mediu etc.) și care realizează lucruri importante pentru beneficiarii lor. Totuși, ele nu au uneltele și cunoștințele pentru reprezentarea drepturilor beneficiarilor și pentru a genera un impact asupra politicilor publice sectoriale. Aceste organizații sunt o resursă nefolosită foarte importantă în dezvoltarea politicilor publice.*
- ***Organizațiile mici, active la nivel local**, reprezintă un important element al sectorului non-profit din România. Chiar dacă impactul lor nu este marcant, chiar dacă nu au aceeași vizibilitate ca organizațiile mari din București, munca lor este valoroasă pentru comunitățile în care aceste ONG-uri activează. Cu toate acestea, accesul lor la orice fel de resurse și la programe de advocacy sau participare publică este foarte scăzut.*

Sursa: Site-ul CeRe: <http://www.ce-re.ro/ENG/strategy>

ONG-urile pot fi văzute ca principalul actor ce folosește unelte de transparență: Legea privind liberul acces la informațiile de interes public și Legea privind Transparența Decizională în Administrația Publică. Conform Agenției pentru Strategii Guvernamentale, dintr-un total de 11.761 propuneri formulate de ONG-uri (în principal ONG-uri) în 2007, 6.586 au fost incluse în proiecte guvernamentale. În 2008, numărul de propuneri a scăzut la 7.662 dar proporția celor integrate a rămas de peste 50%. Dacă vorbim despre transparența și implicarea în procesul decizional, conform Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile în 2010, doar 12.4% dintre ONG-urile care au formulat propuneri erau mulțumite de gradul în care amendamentele și sugestiile lor au fost integrate în procesul decizional la nivel național. Totuși, ONG-urile erau puțin mai satisfăcute de implementarea propunerilor lor la nivel local (16%).<sup>46</sup>

În 2010, o treime din ONG-urile din România au declarat că sunt implicate în activități menite să influențeze politicile publice la nivel național și local.<sup>47</sup> Mai mult, 57% dintre ONG-uri și-au exprimat interesul pentru a participa în procesul decizional de

<sup>44</sup> Tarrow, S., and Petrova, T., Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity. The Puzzle of East-Central Europe, in: Comparative Political Studies, vol. 40, Number 1 (January 2007), pp. 74-94, p. 100

<sup>45</sup> Centrul de Resurse pentru Participarea Publică, Strategie. Premise/nevoi identificate, Modificat la 13 octombrie 2011, <http://www.ce-re.ro/ENG/strategy>.

<sup>46</sup> FDSC, Romania 2010. Civil Society. Profile, Trends and Challenges, [http://www.fdsc.ro/library/Brosura%20\\_ingleza\\_final.pdf](http://www.fdsc.ro/library/Brosura%20_ingleza_final.pdf), p. 16

<sup>47</sup> Romania 2010: Non-governmental Sector: Profile, Tendencies, Challenges. Reply Civil Society Development Foundation, 2010.p. 9

dezvoltare a politicilor publice. Conform unui sondaj efectuat în 2010 de Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, doar 30% dintre liderii ONG-urilor erau mulțumiți de abilitatea organizațiilor lor de a influența politici publice. Conform raporturilor lor, liderii ONG-urilor nu au încredere în „instinctele democratice” ale politicianilor. Ca urmare, ei preferă să utilizeze mass-media ca un aliat pentru a genera suport public pentru politici noi.

Un instrument folositor care ne poate ajuta să comparăm societatea civilă din România cu cea din țările învecinate, dar și cu cele din Europa de Vest este *Indexul de sustenabilitate al ONG-urilor pentru Europa Centrală și de Est și Eurasia* publicat de Agenția de Dezvoltare Internațională a Statelor Unite (USAID). Raportul pentru anul 2012 arată că dificultăți semnificative sunt prezente în mod continuu în activitățile ONG-urilor. Criza economică și inabilitatea statului de a administra fonduri europene a afectat stabilitatea financiară a sectorului și resursele sale umane. Mediul politic a fost agitat, producându-se proteste, demisii, un referendum și două alegeri. Toate acestea au generat un mediu dificil pentru ONG-uri și le-au determinat să acționeze în mod continuu pentru a crește responsabilitatea guvernului<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> USAID - Romania - 2012 CSO Sustainability Index, <http://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society/cso-sustainability-2012/romania>

COUNTRY	Legal Environment	Organizational Capacity	Financial Viability	Advocacy	Service Provision	Infra-structure	Public Image	CSO Sustainability
<b>NORTHER TIER</b>								
Czech Republic	2.8	3.0	3.2	2.1	2.4	2.7	2.3	2.6
Estonia	1.7	2.3	2.4	1.8	2.3	1.6	1.9	2.0
Hungary	2.2	3.2	3.7	3.3	2.9	2.5	3.3	3.0
Latvia	2.3	3.0	3.4	2.1	2.5	2.4	3.2	2.7
Lithuania	2.1	2.9	3.2	2.0	3.4	3.0	2.6	2.7
Poland	2.2	2.6	2.8	1.6	2.2	1.6	2.2	2.2
Slovakia	2.8	3.0	3.5	2.4	2.6	2.4	2.5	2.7
Slovenia	3.3	3.8	4.5	3.6	3.4	3.6	3.6	3.7
Average	<b>2.5</b>	<b>3.0</b>	<b>3.3</b>	<b>2.2</b>	<b>2.7</b>	<b>2.5</b>	<b>2.7</b>	<b>2.7</b>
<b>SOUTHERN TIER</b>								
Albania	3.9	3.9	4.6	3.6	3.7	4.0	3.8	3.9
Bosnia	3.4	3.4	4.8	3.2	3.9	3.8	3.4	3.7
Bulgaria	2.2	4.4	4.5	2.6	3.2	3.3	3.2	3.3
Croatia	3.0	3.1	4.3	3.1	3.2	2.7	3.0	3.2
Kosovo	3.6	3.8	4.8	3.8	3.9	3.7	3.8	3.9
Macedonia	3.3	3.7	4.5	3.4	3.8	3.3	4.1	3.7
Montenegro	3.4	4.3	5.0	3.5	4.0	3.8	4.3	4.0
Romania	3.6	3.5	4.3	3.4	3.1	3.2	3.6	3.5
Serbia	4.0	4.3	5.3	3.5	4.2	3.6	4.5	4.2
Average	<b>3.4</b>	<b>3.8</b>	<b>4.7</b>	<b>3.3</b>	<b>3.7</b>	<b>3.5</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>
<b>EURASIA: Russia, West NIS, and Caucasus</b>								
Armenia	3.9	3.8	5.2	3.4	3.9	3.4	4.0	3.9
Azerbaijan	4.7	4.5	5.5	4.6	4.6	4.4	4.7	4.7
Belarus	6.8	5.1	6.5	5.7	5.4	5.3	5.9	5.8
Georgia	3.3	4.2	5.0	4.2	4.1	4.3	4.0	4.2
Moldova	4.2	3.9	5.0	3.5	4.4	3.6	3.9	4.1
Russia	4.7	4.4	4.9	4.1	4.3	4.0	4.7	4.4
Ukraine	3.5	3.4	4.3	2.5	3.3	3.4	3.6	3.4
Average	<b>4.4</b>	<b>4.2</b>	<b>5.2</b>	<b>4.0</b>	<b>4.3</b>	<b>4.1</b>	<b>4.4</b>	<b>4.4</b>
<b>CENTRAL ASIA</b>								
Kazakhstan	4.1	4.2	4.5	4.0	4.0	3.7	4.2	4.1
Kyrgyzstan	3.8	4.3	5.3	3.1	4.0	3.7	4.0	4.0
Tajikistan	5.0	4.5	5.6	4.8	4.4	4.6	4.5	4.8
Turkmenistan	6.2	6.4	6.0	6.0	6.4	6.8	6.7	6.4
Uzbekistan	6.0	5.5	6.1	5.9	5.4	5.6	5.6	5.7
Average	<b>5.0</b>	<b>5.0</b>	<b>5.5</b>	<b>4.8</b>	<b>4.8</b>	<b>4.9</b>	<b>5.0</b>	<b>5.0</b>
<i>Eurasia &amp; Central Asia Average</i>	<b>4.7</b>	<b>4.5</b>	<b>5.3</b>	<b>4.3</b>	<b>4.5</b>	<b>4.4</b>	<b>4.7</b>	<b>4.6</b>

*2012 Indexul Scorurilor de Sustenabilitate al ONG-urilor<sup>49</sup>*

Următorul capitol oferă o evaluare mai detaliată a felului în care ONG-urile se implică în dezvoltarea, implementarea și monitorizarea activităților anticorupție.

<sup>49</sup> USAID- 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 16th Edition - June 2013, [http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI\\_0.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf), p. 15. Scorurile sunt date de grupuri de experți din fiecare țară, pe o scară de la 1 la 7, unde 7 este scorul maxim.



**III.**  
**INTERACȚIUNILE SOCIETĂȚII CIVILE CU**  
**ACTORII PUBLICI ÎN CADRUL**  
**POLITICILOR ANTICORUPȚIE**



### III. INTERACȚIUNILE SOCIETĂȚII CIVILE CU ACTORII PUBLICI ÎN CADRUL POLITICILOR ANTICORUPȚIE

Acest capitol evaluează:

- Tipurile de activități anticorupție desfășurate de organizațiile neguvernamentale, împreună cu metodele utilizate de către acestea;
- Interacțiunea lor cu actorii guvernamentali în politicile anticorupție, incluzând percepția amândurora, a ONG-urilor și a actorilor publici, cu privire la obstacolele ce împiedică o colaborare de succes.

Este esențial să notăm că această evaluare și orice concluzii rezultate din aceasta sunt relevante doar dacă acestea iau în considerare dimensiunile și caracteristicile sectorului societății civile, împreună cu deficiențele și provocările pe care le întâlnește, așa cum sunt ele descrise în capitolul precedent.

Următoarele tipuri de implicare ale ONG-urilor în toate stadiile procesului decizional au fost examinate:

- **Dezvoltarea politicilor:** propuneri legislative și advocacy, acestea incluzând construirea de coaliții
- **Implementarea politicilor:** misiuni de monitorizare, creșterea capacității și pregătire, analize, sondaje și barometre
- **Monitorizarea și evaluarea politicilor:** activități de watchdog; campanii pentru dezvăluirea faptelor de corupție, cercetare și analiză, sondaje și barometre.
- **Instrumente transversale:** creșterea conștientizării publice și promovarea participării cetățenilor în procesul decizional; unelte de e-democracy, cercetare și analiza; sondaje și barometre; creșterea capacității incluzând asistența tehnică și pregătirea actorilor relevanți; transferul de bune practici.

Nivelul de cooperare între ONG-uri și actorii publici în cadrul acestor activități variază în mod semnificativ de la confruntare și activități independente desfășurate de societatea civilă, schimburi ad-hoc de informații și consultări, dialog regulat, până la forme mai instituționalizate de parteneriat cu actori publici.

Nu este scopul actualei evaluări să determine eficiența și impactul obținut prin inițiativele anticorupție ale ONG-urilor, implementate în cooperare cu actori publici, în cadrul coalițiilor, sau independent. Acest lucru se datorează faptului că în majoritatea proiectelor astfel de evaluări nu au fost făcute – din cauza dificultății de a formula indicatori măsurabili de la început, dar și datorită restricțiilor financiare și a lipsei de resurse pentru a conduce evaluării în profunzime. Donatorii străini pun adesea accentul pe raportarea cu privire la indicatorii financiari și nu cu privire la cei calitativi. Astfel, când sunt întrebate de impactul acțiunilor lor, atât instituțiile publice, cât și ONG-urile amintesc de factori cantitativi și rezultate precum numărul de traininguri, rapoarte și analize media, mai degrabă decât să comenteze efectul măsurabil asupra corupției. Chiar și când parteneriate strategice între actori publici și societatea civilă au fost



stabilite și dialogul se desfășoară în mod regulat, participanții simt adesea că principul motiv pentru care cooperarea lor este de succes se referă la creșterea încrederii și a înțelegerii mutuale. Totuși, lipsa unor indicatori de impact diferite de rezultate în sine este o problemă comună întâlnită în relație cu proiectele anticorupție. Doar unul dintre ONG-urile sondate a menționat ca munca lor a fost supusa unei evaluări generale de către donatorul principal (CRJ către Institutul pentru o Societate Deschisă).

### 3.1. Evoluția istorică a relației dintre ONG-uri și guvern

*Chiar dacă practica de consultare a comunității în luarea deciziilor publice este o cerință impusă de lege, transparența și receptivitatea nu sunt considerate priorități de către instituțiile publice, iar o atitudine proactivă în acest sens rămâne excepția care confirmă regula. Participarea publică este încă văzută ca un aspect ce trebuie bifat și este abordată cu un grad foarte înalt de formalitate. Aproape niciun interes nu este acordat eficienței, iar cetățenii și ONG-urile sunt considerate o povară mai degrabă decât o resursă.*

Sursa: Site-ul Centrului de Resurse pentru Participarea Publica (CeRe): <http://www.ce-re.ro/ENG/strategy>

Relația dintre ONG-uri și guvern a variat pe parcursul anilor. Relația cu guvernul social democrat din anul 2000 a fost una dificilă, iar guvernul a fost acuzat ca încercă să controleze societatea civilă și mass-media. Relația s-a schimbat gradual în anii ce au urmat. În 2001, de exemplu, inițiativele legislative ale guvernului și ale opoziției au fost trimise simultan către Parlament, iar o propunere cu informații clasificate a fost discutată. Coaliția ONG-urilor a facilitat consultări între guvern (Ministerul Informațiilor Publice) și opoziție (Partidul Național Liberal). Rezultatul a fost o poziție comună a tuturor celor implicați legată de o lege propusă care a fost adoptată de Parlament în septembrie 2001. Versiunea finală a legii conține articole și concepte dezvoltate de societatea civilă din România bazate pe experiențele anterioare ale Bulgariei și Slovaciei.

Schimbarea din 2004 a condus la o îmbunătățire a relației dintre societatea civilă și administrația publică, precum și la o creștere bruscă a numărului de proiecte anticorupție dezvoltate de ONG-uri. În 2004, Ministerul Justiției a cooperat cu organizațiile neguvernamentale în dezvoltarea noului Cod Penal, adoptat în același an. Recomandările selectate făcute de ONG-uri au fost luate în considerare și incluse într-o versiune finală care a devenit noul Cod Penal.<sup>50</sup>

Raportul cu privire la Indexul Național al Sustenabilității ONG-urilor realizat de USAID (2004) a indicat că societatea civilă din România tindea în general să se întâlnească cu oficiali ai ramurii executive în loc să discute problemele sale cu ramura legislativă, pe care o considerau drept slabă. Mai mult, Raportul a constatat că societatea civilă își prezenta grijele nivelelor greșite ale guvernului (local în loc de național și

---

<sup>50</sup> APADOR CH 2003 Report

viceversa).<sup>51</sup> Un raport ce inventaria statutul societății civile în România din 2005 descria relația dintre guvernul României și societatea civilă după cum urmează:

*„Deși unele ONG-uri simțeau că dialogul cu guvernul s-a îmbunătățit și îl considerau ca unul dintre punctele forte ale societății civile din România, majoritatea părților interesate considerau relația ca fiind una slabă. Două dintre cele mai frecvent menționate opinii erau „statul nu consultă ONG-urile în cadrul procesului decizional” sau „consultarea sectorului non-profit de către guvern este pur decorativă.” Mai mult, procedurile de consultare sunt în general percepute ca fiind foarte dificile, iar recomandările făcute de societatea civilă nu sunt luate în considerare. Mai specific, părțile interesate din cadrul societății civile au indicat că „rigiditatea autorităților publice în acceptarea recomandărilor ONG-urilor”, „atitudinea ostilă a funcționarilor publici față de ONG-uri” și „atitudinea neprietenosă a unor funcționari publici” sunt unele dintre probleme.”<sup>52</sup>*

Deși aceste lucruri au evoluat și guverne succesive au încercat să dezvolte mecanisme de consultare a societății civile<sup>53</sup>, majoritatea acestora nu au funcționat din cauza lipsei de interes a politicienilor pentru implicarea societății civile în procesul decizional.<sup>54</sup> ONG-urile ar trebui să fie implicate în toate etapele ciclului de politici publice (definirea problemei, stabilirea agendei, adoptarea politicilor, implementarea și evaluarea) și ar trebui tratate ca parteneri permanenți. Din cauza faptului că obligațiile legale sau promisiunile politice nu au fost respectate de guvern și de partidele politice organizațiile nu au devenit partenerii lor, ci mai degrabă adversarii lor.

**Rolul de watchdog al societății civile** a fost vizibil în unele momente esențiale pentru dezvoltarea politicilor publice ce vizau anticorupția și transparența. După 2000, buna guvernare și accesarea la UE au devenit importante și împreună cu ele și capacitatea de advocacy a ONG-urilor ca parteneri pentru dezvoltarea legislativă și instituțională. Pe lângă influențarea procesului de dezvoltare al politicilor, ONG-urile au devenit actori de watchdog și au monitorizat activitatea administrației publice cu privire la transparență.

Activitatea crescută a statului în crearea de instituții pentru prevenirea corupției, în special în anii dinaintea accederii la UE, a coincis cu o creștere a activităților societății civile ce aveau ca scop reducerea corupției.<sup>55</sup> În general, relația dintre guvernul României și societatea civilă dinaintea accederii la UE s-a desfășurat în mod ad-hoc.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> USAID, Office of Democracy, Governance and Social Transition (2004): The 2003 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 7th Edition. Ed. Todd Anderson and Jennifer Stuart. June 2004.

<sup>52</sup> FDSC: Dialogue for Civil Society: Report on the State of Civil Society in Romania 2005. Bucharest: CSDF. p. 74 <http://www.fdsc.ro/documente/13.pdf>

<sup>53</sup> Câteva exemple sunt: Grupul de lucru inter-ministerial pentru dezvoltarea societății civile (1997), un Directorat în cadrul Secretariatului General al Guvernului (1998), Colegiul pentru consultarea asociațiilor și fundațiilor (2005), Departamentul pentru Strategii Guvernamentale (2009) și așa mai departe. Trebuie notat că din cauza schimbărilor politice structura, numele și obiectivele instituțiilor au fost de asemenea modificate de guvern.

<sup>54</sup> Vedeți mai multe concluzii în FDSC, România 2010...

[www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Romania%202010\\_Sectorul%20neguvernamental1.pdf](http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Romania%202010_Sectorul%20neguvernamental1.pdf), p. 103

<sup>55</sup> Banca Mondială, World Bank on Behalf of the Government of Romania (2001): Diagnostic Surveys of Corruption in Romania.

<sup>56</sup> Coșpănar, I., Lonean, I., Mitică, R., Ionescu, G. and Drăjăneanu, I. (2012): National Integrity System Assessment Romania 3rd Edition. Bucharest: Transparency International Romania.

Cea mai mare parte a cooperării a rezultat din necesitatea României de a implementa reforme ca parte din accesarea la UE. Agenda anticorupție a ONG-urilor a fost influențată de presiunea din partea partenerilor din Vest și de oportunitățile de finanțare oferite de donatori externi, ambasade și alte organizații ce oferă granturi. Dialogul formal și din ce în ce mai instituționalizat între guvern și ONG-uri s-a îmbunătățit pe măsură ce ONG-urile au folosit cerințele de accesare la UE pentru a-și avansa agenda.<sup>57</sup> Totuși, după accesarea României la UE, cooperarea dintre guvern și societatea civilă a devenit din ce în ce mai ezitantă, iar concurența a devenit din ce în ce mai intensă din cauza schimbării mediului de donatori, dar și datorită reticenței privind reforma continuată a statutului de drept și îmbunătățirea funcționării administrației publice.<sup>58</sup>

În consecință, în afara unor campanii care s-au bucurat de succes, schimbările de sistem propuse de societatea civilă au întâmpinat, de regulă, rezistență din partea statului. Sunt numeroase ocaziile în care activitatea societății civile nu a produs niciun rezultat la nivel legislativ. De exemplu, în 2003, 150 de ONG-uri au protestat față de proiectul legii finanțării partidelor politice, care permitea partidelor să primească sprijin financiar de la ONG-uri. Din păcate, amplele eforturi de advocacy au rămas fără ecou, iar forma finală a legii a păstrat prevederile contestate.<sup>59</sup> ONG-urile au trebuit să lupte ca să facă instituțiile să funcționeze. Organizațiile au fost un factor de presiune față de deciziile arbitrare inițiate împotriva unor artizani ai reformei.<sup>60</sup> Au existat momente tensionate, când ONG-urile au trebuit să susțină adoptarea și aplicarea legilor împotriva conflictului de interese și a incompatibilităților, a legislației privind declarațiile de avere și lustrația – care nu a mai fost pusă în practică, în cele din urmă – sau a achizițiilor publice. În 2007 și 2010, au trebuit duse bătălii dure cu Parlamentul pentru înființarea ANI sau menținerea ei în funcțiune. Același lucru s-a întâmplat cu CNSAS, în 2008. De asemenea, politicienii – din toate partidele – au reprezentat provocări repetate, propunând desființarea instituțiilor anticorupție sau cu rol în păstrarea integrității, acuzând totodată amestecul în treburile interne ale unor actori străini, cum ar fi Comisia Europeană, în special prin intermediul raportului MCV.

Chiar dacă eforturile nu au fost întotdeauna încununare de succes iar politicienii au marcat și ei victorii în lupta împotriva anticorupției, intervențiile ONG-urilor au fost vizibile și au avut impact.

### 3.2. Experiența ONG-urilor în proiecte și politici anticorupție

Evaluarea practicilor actuale și a inițiativelor anticorupție anterioare, așa cum rezultă din literatura consultată și chestionarele aplicate, arată că ONG-urile au dezvoltat o varietate

---

<sup>57</sup> FDSC (2005): *Dialogue for Civil Society: Report on the State of Civil Society in Romania 2005*. Bucharest

<sup>58</sup> FDSC (2011): *Romania 2010. The Non-government Sector. Profile, Trends and Challenges*, Bucharest: FDSC, pp.95-114. <http://www.fdsc.ro/cercetare>.

<sup>59</sup> Anderson, T. and Stuart, J. (eds.) (2004): *The 2003 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 7th Edition*. USAID, Office of Democracy, Governance and Social Transition, iunie 2004.

<sup>60</sup> Vezi cazul fostului ministru al Justiției Monica Macovei, unul dintre artizanii reformei în Justiție. Peste 3000 de persoane au protestat față de demiterea ei. Cazul României nu este, totuși, unic. După integrare, în mai multe state structurile legislative și instituționale au început să de șubrezească – vezi cazul Letoniei și, mai recent, cel al Croației. Mai multe detalii în Mungiu-Pippidi, A. (2010): *Civil Society as an Anticorruption Actor. Some Lessons Learned from the East Central European Experience*, București: Societatea Academică Română.

de inițiative menite să combată corupția. Unii dintre respondenții chestionarelor sunt activi în domenii bine delimitate, cum ar fi sănătatea, justiția, sectorul energetic etc. Experiența altora se definește prin tipurile de activitate în care se angajează: advocacy, sensibilizarea publicului, creșterea capacității organizaționale, cercetare, activități de tip watchdog. Sondajul efectuat de noi, ca și analiza surselor secundare consultate, indică extrem de clar faptul că ONG-urile se implică în toate fazele procesului decizional în materie de politici și se coalizează cu alte organizații pentru a crește impactul intervenției lor. Majoritatea ONG-urilor mari, specializate în anticorupție includ în activitatea lor componente de advocacy, bazate atât pe colaborarea, cât și pe confruntarea celor de la putere. Ele au realizat că elementul cheie în influențarea politicilor anticorupție este **echilibrul dintre parteneriatul cu instituțiile și – atunci când se impune – confruntarea sectorului public** ba chiar, uneori, lupta în justiție, atunci când regulile transparenței și ale integrității sunt încălcate.

*„Pe de o parte, CRJ adoptă o abordare cooperantă față de autoritățile centrale și locale, elaborând și promovând exemple de bune practici și oferind training dar, în același timp, în anumite cazuri, se situează și pe poziții adverse, recurgând la chemări în justiție în cauze legate de accesul la informații.”*

Evaluarea generală a activităților CRJ de către OSI Budapesta, 2010, (Sursa: sondaj)

Capacitatea ONG-urilor de a influența politicile publice a fost facilitată prin **stabilirea unor structuri de cooperare și dialog cu guvernul**, în special cu Ministerul Justiției. Diferite municipalități sau departamente din cadrul ministerelor și-au sporit interacțiunea cu ONG-urile. Mulți dintre participanții la sondaj împărtășesc opinia că, în ultimii cinci ani, organismele administrației publice au devenit, treptat, mai deschise la cooperare în comparație cu perioada pre-aderării, deși, în cele mai multe cazuri, au fost motivate doar de conformarea cu legislația transparenței. Studiul nostru a arătat că aplicarea legislației transparenței decizionale și deschiderea în procesul de luare a deciziei, deși suferind pe alocuri de o implementare mai puțin strălucită, a schimbat, puțin câte puțin, modul în care instituțiile interacționează cu ONG-urile. **Unele domenii de politici publice, însă, au rămas închise participării publice și resping cerințele de transparență**, în timp ce ONG-urile au încercat, de nenumărate ori, să stimuleze schimbarea și să influențeze atitudinea acestora, prin metode mai confruntonale. Aceste zone includ aplicarea regulilor de achiziții publice și, în general, transparența cheltuirii banului public, conflictul de interese și incompatibilitatea și, în unele cazuri, asigurarea independenței instituțiilor cheie în lupta anticorupție (ANI, DNA).

**Alte parteneriate sustenabile s-au realizat prin intermediul activităților de consolidare a capacităților organizaționale (capacity building)**, în care ONG-urile sunt percepute ca furnizori valoroși de informație și facilitatori ai transferului de experiență din alte state UE. Guvernul României a cooperat cu ONG-urile pentru înființarea de servicii publice. De exemplu, autoritățile au colaborat cu Transparency International, cu care au semnat un acord de cooperare, care a permis organizației să furnizeze asistență tehnică în elaborarea proiectelor de legi anticorupție și în înființarea Centrelor de Asistență Anticorupție pentru Cetățeni.<sup>61</sup> ONG-urile au contribuit, de

<sup>61</sup> Walker, Christopher, ed. (2005): *The Anticorruption Policy of the Romanian Government Assessment Report...*

asemenea, la programe de dezvoltare și consolidare a capacității instituționale a unor organisme precum ANI și au sprijinit sfera publică prin intermediul unor actori precum Direcția Națională Anticorupție și Autoritatea Electorală Permanentă.

Un alt exemplu este cel al pregătirii profesionale a magistraților sau a altor profesioniști în utilizarea legislației sau în dobândirea de abilități specifice necesare combaterii unor aspecte particulare ale corupției (de exemplu, în achizițiile publice). Unii participanți la studiu au indicat lipsa de expertiză și resurse la nivelul instituțiilor statului, ceea ce creează oportunități de cooperare pentru ONG-uri:

*„Este clar că autoritățile publice au capacități limitate în ceea ce privește elaborarea de analize consistente și, în multe cazuri, sunt dispuse să utilizeze rezultatele cercetărilor independente. Cu toate acestea, această măsură are rezultate doar atunci când metodologia utilizată este corectă, altfel cercetarea poate fi cu ușurință respinsă ca irelevantă. Un exemplu este cel al procesului de monitorizare a implementării Strategiei Naționale Anticorupție. Cum un astfel de exercițiu necesită resurse și expertiză importante, Ministerul Justiției a cerut ONG-urilor să îi furnizeze ele informații și analize.”<sup>62</sup>*

## **Participarea la elaborarea și monitorizarea Strategiei Naționale Anticorupție (SNA)**

Un exemplu important de cooperare cu un grad mai înalt de instituționalizare între ONG-uri, guvern și alte sectoare publice este dezvoltarea Strategiilor Naționale Anticorupție - de la prima adoptare a unui astfel de document, în 2001 (SNA 2001-2004) până la cea actuală (2012-2015) - și a planurilor de acțiune aferente, coordonată de Ministerul Justiției (MJ), în care ONG-urile au participat la toate etapele ale procesului de dezvoltare a politicilor: elaborare, implementare și monitorizare.

### **Prima SNA**

Consultările privind SNA I (2001-2004) au fost considerate mai puțin profunde și mai superficiale decât consultările pe marginea strategiilor care au urmat, în care ONG-urile au participat la elaborarea textului. Mai mult, implicarea societății civile în implementarea SNA I a variat considerabil de la organizație la organizație, ca și de la instituție la instituție.<sup>63</sup> Grupul central de Analiză și Coordonare a Activităților de Prevenire a Corupției (GCA), organismul cu rol de monitorizare a SNA I, a fost responsabil de menținerea legăturii cu societatea civilă la nivelul MJ. Cinci ONG-uri au fost invitate să participe la reuniunile GCA, ca observatori, față de cele 43 care au fost implicate în SNA 2012-2015. Deși la început atitudinea față de societatea civilă a fost pozitivă și eficientă în ceea ce privește consultarea pe marginea legii liberului acces la informațiile de interes public și a legii transparenței, „o schimbare treptată de atitudine a transformat consultarea societății civile dintr-un instrument eficient într-o formalitate menținută doar pentru a da o aparență de transparență”.<sup>64</sup> Cooperarea a funcționat, în limitele eficienței relativ reduse a GCA, până în martie 2003, când majoritatea

<sup>62</sup> Interviu cu un reprezentant la Fundației Soros România.

<sup>63</sup> Walker, Christopher, ed. (2005): *The Anticorruption Policy of the Romanian Government Assessment Report...*

<sup>64</sup> Ibid, p 145

organizațiilor s-au retras public din acest organism, acuzând guvernul că mimează consultarea cu societatea civilă pe marginea pachetului de legi anticorupție. ONG-urile au susținut că:

- GCA nu asigura un format potrivit pentru consultări, atâta timp cât ONG-urile au doar statut de observatori și numărul organizațiilor participante este limitat;
- ONG-urile nu primeau informațiile în timp util, pentru a pregăti o analiză pertinentă a proiectelor de lege;
- Majoritatea propunerilor din partea ONG-urilor nu au fost incluse în forma finală a legilor.

În 2005, Freedom House a realizat o evaluare independentă a implementării SNA I. A fost evaluat angajamentul Guvernului României față de cooperarea inter-instituțională și relația cu societatea civilă.<sup>65</sup> Freedom House a identificat atunci mai multe neajunsuri și a conchis că **angajamentului guvernului român de a coopera cu societatea civilă era nesatisfăcător**. Cu toate acestea, aspectele semnalate de evaluarea Freedom House au fost luate în considerație la elaborarea următoarei SNA.

### *SNA 2012-2015*

Dacă primele SNA s-au bucurat doar de implicarea ad-hoc a ONG-urilor, cu rezultate modeste, procesul de adoptare, implementare și monitorizare a SNA 2012-2015 a devenit **una dintre cele mai largi platforme de cooperare** între ONG-uri și instituțiile guvernamentale. Actuala Strategie a fost dezvoltată „pe baza concluziilor și recomandărilor unei evaluări independente a celor două strategii anticorupție anterioare și după dezbateri publice și consultări largi (peste douăzeci de întâlniri organizate în 2011, la care au participat peste 500 de persoane, reprezentând peste 90 de entități publice și private)”.<sup>66</sup> Întâlnirile au fost organizate sub forma unor platforme de consultare, dintre care una a fost **Platforma Societății Civile**. Majoritatea ONG-urilor participante la studiul nostru au fost implicate în elaborarea prezentei SNA, contribuind chiar și la textul ei. Acest lucru a fost considerat o îmbunătățire a procesului față de 2001. Interacțiunea dintre societatea civilă și organismele publice în toate fazele monitorizării strategiei, de la elaborare la implementare, a devenit **mult mai structurată și instituționalizată**.

Majoritatea ONG-urilor participante la studiu continuă să fie implicate în monitorizarea implementării Strategiei, efectuând vizite independente de evaluare la diferite instituții publice și utilizând chestionare detaliate. Unele dintre acestea au remarcat că deși cooperarea lor cu MJ s-a îmbunătățit semnificativ, dezvoltându-se ca un parteneriat și dialog permanent, deschiderea și înclinarea spre colaborare a altor organisme guvernamentale față de monitorizarea independentă variază încă.

Unele ONG-uri cred că implicarea lor continuă în faza de implementare a politicilor le permite să tragă la răspundere autoritățile publice cu mai multă ușurință și să le încurajeze să lucreze la standarde mai înalte.

---

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ministry of Justice (2012): *Romania's Experience In Development, Implementation and Evaluation of Their National Anticorruption Strategy*, 19 September 2012. <http://www.osce.org/eea/93817>

Instituțiile participante la studiu au făcut puține comentarii privind implicarea societății civile în dezvoltarea și implementarea SNA. Agenția Națională de Administrație Fiscală (ANAF) consideră – potrivit studiului nostru – că participarea ONG-urilor la implementarea SNA este foarte importantă, mai ales prin prezența în echipele de monitorizare (*peer review*). Nicio altă opinie privind rolul ONG-urilor în acest proces nu a fost furnizată în cadrul studiului.

Intensificarea interacțiunii între actorii publici și societatea civilă în cadrul procesului SNA a fost reflectată într-un proiect inițiat în 2012 de mai multe ONG-uri<sup>67</sup> și condus de Centrul de Resurse Juridice (CRJ): ”ONG-urile – actori cheie în implementarea și monitorizarea strategiilor anticorupție”, care a avut ca scop implicarea ONG-urilor, cetățenilor și a companiilor în implementarea și monitorizarea SNA 2012-2015. Pe parcursul următorilor doi ani, obiectivul acestui proiect este să crească numărul proiectelor anticorupție realizate în comun de instituții și ONG-uri (inclusiv cele ale mediului de afaceri), să stimuleze implicarea activă a cetățenilor în lupta anticorupție și să monitorizeze independent primii doi ani de implementare a SNA 2012-2015. Aceste obiective ar trebui atinse printr-un set de activități, după cum urmează:

- Dezvoltarea unei aplicații pentru smartphone-uri și tablete, care să furnizeze informații anticorupție și să permită cetățenilor să semnaleze cazuri de corupție (*Info Corupție*);
- Actualizarea platformei [governmaibun.ro](http://governmaibun.ro);
- Organizarea a 5 dezbateri regionale cu participarea actorilor publici și a societății civile, care să genereze idei inovatoare pentru cooperarea la nivel local și consolidarea integrității;
- Advocacy pentru includerea acțiunilor anticorupție în programul anual de granturi acordate de instituțiile publice;
- Monitorizarea SNA 2012-2015;

Deși este prea devreme pentru a evalua impactul acestui proiect și rezultatele produse, el reprezintă o ilustrare a eforturilor depuse de ambele părți pentru a consolida cooperarea dintre cetățeni, ONG-uri și instituțiile guvernamentale în domeniul integrității și al luptei anticorupție, construind pe baza parteneriatelor deja existente în cadrul procesului SNA.

### **Campanii de advocacy și crearea de coaliții**

ONG-urile românești sunt activ implicate în campanii de advocacy/elaborări de politici. Majoritatea celor incluși în studiu au afirmat că participă la astfel de activități. Campaniile de advocacy sunt folosite ca mijloc de intervenție atunci când politicile publice nu coincid cu practicile bunei guvernări/transparenței sau când deciziile nu corespund nevoilor publicului. ONG-urile pun cu regularitate presiuni pe instituțiile guvernamentale atrăgând atenția mass-media asupra chestiunii respective, stimulând o mai mare participare a cetățenilor sau elaborând documente de politici conforme cu obiectivele și standardele lor. În general, respondenții consideră că activitățile de

---

<sup>67</sup> Asociația Pro Democrația (Cluburile Timișoara și Brăila), Universitatea Petre Andrei Iași, Asociația EPAS ([piatadespaga.ro](http://piatadespaga.ro)), Fundația Synergetica ([eruptieanticoruptie.ro](http://eruptieanticoruptie.ro))

advocacy le permit să insereze unele dintre propunerilor lor în noile texte de lege, acesta fiind și principalul indicator de impact pentru eforturile lor.

Activitățile de advocacy constituie unul dintre cele mai utilizate instrumente ale ONG-urilor. Deși unele organizații au capacitatea de a dezvolta astfel de campanii pe cont propriu, **cele mai de succes inițiative în elaborarea și îmbunătățirea legislației aparțin unor coaliții sau alianțe.**

Coaliții largi de ONG-uri sau grupuri civice de presiune s-au creat ca răspuns la anumite evoluții politice, evenimente care periclita valorile democratice și transparența sau ca eforturi de advocacy pentru adoptarea unor texte de lege extrem de necesare. Astfel de inițiative par să se **concentreze mai mult pe confruntare și tragerea la răspundere a instituțiilor decât pe cooperare și parteneriat.** Sinergia resurselor în astfel de alianțe permite utilizarea în paralel a mai multor metode, pentru obținerea unui impact mai mare, inclusiv campanii media sau de sensibilizare a publicului, acțiuni de monitorizare și expunere publică, consolidarea capacităților instituționale, etc. Majoritatea respondenților au fost de acord că astfel de alianțe mari au avut o voce mai puternică decât eforturile individuale și au obținut rezultate considerabil mai importante, dar numai într-un context politic dat și pe termen limitat. În multe cazuri, astfel de coaliții au reușit să câștige suport politic. Cu toate acestea, ele se confruntă cu riscul de a nu putea lucra împreună în condiții de eficiență. De asemenea, în alianțele cu mulți parteneri, doar câteva dintre voci se fac auzite public și pun alianța în funcțiune. **Sustenabilitatea și mobilizarea pe termen lung a resurselor pare să fie principala provocare a unor astfel de alianțe.**

Din 2004, au fost create largi coaliții de ONG-uri care au analizat sectorul public în baza unui set de criterii de integritate și a respectului față de principiile bunei guvernări și ale legalității: Coaliția pentru un Parlament Curat (2004), Guvernare Curată (2004-2008), Consilii Județene Curate (2008), Universități Curate (2008), Justiție Curată (2007).

Dacă ar fi să amintim câteva campanii legate de anticorupție care au avut succes, cele care au produs efectele cele mai vizibile au fost cele pentru Codurile Civil și Penal, Legea privind finanțarea partidelor politice (schimbări legislative), legislația transparenței și accesului la informații, legea avertizorului public, legea privind sancționarea faptelor de corupție (78/2000) sau legea electorală. ONG-urile au avut reacții publice față de situația instituțiilor românești și instabilitatea legislativă din vara anului 2012, iar unele dintre acestea au avut ecou la nivelul Comisiei Europene (printre acestea, EFOR). ONG-urile și-au reunit eforturile – prin dezbateri și propuneri specifice – în ceea ce privește Reforma Constituțională ori pentru a modifica reglementările și procedurile de alocare a fondurilor structurale, promovând o implicare mai mare a societății civile ca beneficiar al acestor proiecte (prin Coaliția ONG-urilor pentru Fonduri Structurale).

Unele dintre cele mai de succes campanii ale societății civile, care **au pus presiune asupra actorilor publici pentru a respecta standardele de integritate și a implementa politicile anticorupție sunt:** Coaliția pentru un Parlament Curat, Coaliția pentru Universități Curate, Coaliția Antidiscriminare, Coaliția “Oprăți Codurile” sau Coaliția pentru Alegeri Corecte. Ceea ce au în comun aceste coaliții este impactul lor sporit, în raport cu alte inițiative, dat fiind schimbările pe care le-au produs. Totuși, aceste coaliții nu sunt permanente – deși unele dintre ele au fost active pe parcursul mai



multor ani - și de aceea nu pot asigura o intervenție continuă asupra politicilor publice. Cu toate acestea, guvernul nu ar trebui să vadă ONG-urile doar ca pe niște parteneri ocazionali pentru discutarea unor chestiuni punctuale, ci ca actori permanent implicați în procesul de dezvoltare a politicilor publice. Rolul ONG-urilor este cu atât mai important atunci când opoziția politică este slabă sau într-o minoritate statistică pronunțată, situații în care ONG-urile asigură rolul de watchdog și reprezintă grupuri mai mari de populație.

Câteva exemple de coaliții ale societății civile foarte vizibile din ultimii ani sunt prezentate în cele de mai jos.

#### *Adoptarea și utilizarea legii privind liberul acces la informații de interes public (LAI)*

În 2001, o coaliție de ONG-uri a reușit să forțeze autoritățile să adopte Legea liberului acces la informațiile de interes public. Mai multe ONG-uri din coaliție văd în acest demers unul dintre cele mai pline de succes eforturi ale societății civile de până acum, pentru că el a dus la adoptarea legii. Contextul favorabil creat prin eforturile inițiativei a dus la crearea unei Coaliții pentru Transparență, în 2003. Această coaliție a folosit legea pentru a forța transparența în domenii precum subvențiile de stat, interceptarea convorbirilor telefonice și protecția mediului. A câștigat mai multe procese împotriva instituțiilor Guvernului în baza Legii 544/2001, forțând guvernul să își sporească transparența.<sup>68</sup> ONG-urile chestionate în cadrul studiului nostru continuă să investească eforturi considerabile în monitorizarea implementării legii și în a pune presiune pe autorități pentru implementarea legii, utilizând instrumentele legale, cum ar fi procesele în justiție împotriva nerespectării legii. Acesta pare a fi un aspect crucial în activitatea anticorupție, deoarece respectarea LAI este o cerință fundamentală a realizării tuturor activităților de tip watchdog și monitorizare a administrației publice.

#### *Inițiativa pentru o Guvernare Deschisă*

O coaliție de ONG-uri printre care Centrul pentru Jurnalism Independent, Fundația Soros România și SAR, a fost implicată în Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă (Open Government Partnership, OGP), coordonată de MJ.<sup>69</sup> România a devenit membru al OGP la nivel global în 2011, elaborând un Plan de Acțiune menit să sporească transparența instituțiilor prin două mari direcții de acțiune: accesul public la informație și oferirea de servicii publice în format electronic (e-government).

Potrivit unora dintre participanții la studiu, rezultatele nu au fost pe deplin mulțumitoare, deoarece ministerele (MJ fiind doar un intermediar în cadrul procesului) nu au vrut să trateze chestiunile legate de OGP în deplina lor complexitate. De exemplu, există o confuzie conceptuală între guvernare deschisă și e-guvernare, așa cum există o lipsă de cunoștințe tehnologice și de capacitate administrativă (conform CJI).

Alte ONG-uri s-au implicat în măsurarea gradului de deschidere al diferitelor instituții, examinând modul în care acestea reacționează la cererile de informații și în ce măsură respectă prevederile LAI și ale legii transparenței decizionale.

---

<sup>68</sup> Civil Society Development Foundation (2005): *Dialogue for Civil Society: Report on the State of Civil Society in Romania 2005*. Bucharest: CSDF.

<sup>69</sup> <http://www.opengovpartnership.org/countries/romania>

### *Verificarea vulnerabilității la corupție a noilor Coduri*

În martie 2009, Executivul român a trimis Parlamentului proiectele celor patru coduri legislative fundamentale (Codul Civil, Codul Penal, Codul de Procedură Civilă, Codul de Procedură Penală). Textele acestor coduri nu fuseseră supuse dezbaterii publice, chiar dacă o atare consultare este obligatorie în baza legii transparenței decizionale. În plus, MJ nu efectuase studiile de impact pentru cele patru coduri (care sunt obligatorii în baza legislației românești și europene).

O coaliție de 28 de ONG-uri, syndicate și asociații de afaceri s-a reunit pentru a forța guvernul să respecte prevederile legale. Coaliția a ridicat mai multe obiecții legate de vulnerabilitatea noilor legi la corupție. Cu toate acestea, multe astfel de vulnerabilități au fost menținute în versiunea finală a codurilor.<sup>70</sup>

### *Coaliția pentru un Parlament Curat*

Coaliția pentru un Parlament Curat (CPC), inițiată de SAR în 2004, a jucat un rol major în influențarea campaniei pentru alegerile locale din iunie 2004 și a campaniei pentru alegerile parlamentare din noiembrie 2004, aducând în prim-planul dezbaterii publice răspunderea personală și profesionalismul candidaților. Primul pas făcut de CPC a fost stabilirea unui set de criterii care ar fi permis unui candidat să participe la alegerile pentru Parlamentul Curat. Odată stabilite aceste criterii, CPC a discutat cu liderii partidelor politice reprezentate în Parlament. Principalele partide - coaliția formată de Partidul Social Democrat/Partidul Umanist din România (PSD/PUR), Alianța Dreptate și Adevăr (DA) și Uniunea Democrată a Maghiarilor din România (UDMR) **au acceptat criteriile și au anunțat public sprijinul lor față de campanie.** CPC a elaborat o „listă neagră”, care includea aproape 200 de candidați pe care CPC îi considera nepotrivii pentru confruntarea electorală datorită problemelor de integritate. Drept rezultat, 98 de candidați au fost radiați de pe liste. Cu toate acestea, 104 dintre cei de pe „lista neagră” au putut să acceadă în parlament. Coaliția a câștigat în justiție toate procesele de calomnie intentate de o serie de candidați și demnitari, în baza argumentului libertății de exprimare. CPC este citat în manualul din 2006 al Băncii Mondiale „Anticorupția în Tranziție 3” ca un exemplu de bună practică. Metodologia a fost utilizată ulterior în alte sectoare publice, construind pe rețelele deja create și resursele mobilizate.

**„Cu cât coalițiile sunt mai diverse, incluzând ONG-uri care au, fiecare, sarcina ei (deci nu numai coaliții formale), dar și syndicate sau alți actori ai societății civile, cu atât mai eficiente devin proiectele. În Coaliția pentru un Parlament Curat, ONG-urile care se ocupau de reforma administrativă au făcut organizarea, jurnaliștii au făcut documentarea pentru politicienii de pe listele negre, ONG-urile care se ocupă de reforma electorală au angajat partidele politice pentru negocierea candidaților, iar cele cu profil juridic i-au apărat pe liderii Coaliției în procesele de defăimare care au urmat. Eficiența lor a fost asigurată și prin participarea voluntarilor.”<sup>71</sup>**

<sup>70</sup> Coșpănar, Iulia, Irina Lonean, Ruxandra Mitică, Georgeta Ionescu, and Iulia Drăjneau (2012). Evaluarea sistemului național de integritate, Ediția a 3-a, București: Transparency International Romania, ian. 2012.

<sup>71</sup> Mungiu-Pippidi, A. (2010): *Experiența Societății Civile ca actor anti-corupție în Europa centrală și de Est.*, București: Societatea Academică Română. p. 25, [http://www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte\\_finale\\_PDF/The-Experience-of-Civil-Society-as-an-Anticorruption-Actor-in-East-Central-Europe.pdf](http://www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte_finale_PDF/The-Experience-of-Civil-Society-as-an-Anticorruption-Actor-in-East-Central-Europe.pdf)

## **Sensibilizarea opiniei publice față de corupție**

ONG-urile derulează în mod activ campanii de sensibilizare a publicului. Astfel de campanii au, în general, scopul de a-i educa pe cetățeni despre consecințele corupției, astfel încât să încurajeze intoleranța față de corupție: 71% dintre românii cărora li s-a cerut mită în 2012 declară că au refuzat să dea. Unele ONG-uri, care lucrează cu voluntari și au o bază mai largă de membri derulează permanent campanii pentru educarea tinerilor (APD).

Sensibilizarea merge adeseori mână în mână cu activități complementare precum trainingul, educația și creșterea capacităților organizaționale. ONG-urile participante la studiul nostru au opinii diferite față de impactul realizat doar prin campaniile de sensibilizare: în timp ce unele concentrează resurse semnificative în acest tip de activități și cred ca ele contribuie la împămbântenirea unei toleranțe zero față de corupție în rândul populației (CRJ), altele sugerează că această contribuție este minimă, deoarece nivelul de sensibilizare este deja înalt, atât în rândul publicului, cât și în cel al autorităților (IPP, Fundația Soros). Pentru a asigura un impact mai mare, sensibilizarea ar trebui să se concentreze pe chestiuni mai specifice și să vizeze publicuri țintă judicios alese. SAR și-a exprimat opinia că simpla sensibilizare a publicului nu este eficientă, deoarece ambele tabere (cetățeni și funcționari publici) au destule cunoștințe în domeniul corupției. De aceea, ceea ce este cu adevărat necesar sunt acțiunile de investigație și expunere publică realizate de societatea civilă. Dar cum conduita coruptă este de regulă bine ascunsă și cum metodele sofisticate de detecție și expunere publică necesită îndemânarea unor jurnaliști cu experiență, experții din ONG-uri continuă să se confrunte cu această problemă. De aceea, ONG-urile consideră că cele mai de succes campanii sunt cele în care au căpătat vizibilitate cazuri concrete de corupție.

ONG-uri precum ANBCC și CeRe se concentrează pe educarea cetățenilor la nivel local în chestiuni legate de drepturile lor de a participa la procesul de luare a deciziilor de către consiliile locale. Cetățenii sunt mobilizați pentru a se implica activ în urmărirea unor îmbunătățiri de ordin practic a administrației locale și a serviciilor comunitare (repararea drumurilor, transportul public, locuri de muncă și probleme sociale). Aceste ONG-uri consideră conlucrarea cu autoritățile locale limitată și dificilă, ceea ce le conduce la utilizarea cu preponderență a metodelor confrunționale, care pun presiune pe actorii locali și consolidează activismul „de la bază”.

Activitățile de sensibilizare sunt o componentă esențială a campaniilor de monitorizare și de tip watchdog (vezi în cele ce urmează).

## **Creșterea capacității organizaționale**

Creșterea capacității organizaționale constă în furnizarea de către ONG-uri de training pentru alți actori, ori furnizarea de asistență tehnică pentru instituțiile publice în vederea dezvoltării capacităților operaționale/administrative în domenii specifice. Acest tip de activitate merge dincolo de sensibilizare, deoarece vizează consolidarea cunoștințelor și abilităților grupului țintă de a rezolva prin propriile puteri chestiuni bine definite sau de a conlucra cu alții. Este dificilă evaluarea efectelor imediate ale unor astfel de activități asupra reducerii corupției, dar cel mai puternic beneficiu atras de ele este stimularea cooperării și crearea de canale mai puțin oficiale pentru comunicarea dintre diferiții actori, creșterea încrederii și a înțelegerii între aceștia.

Tipurile de activități de consolidare a capacităților instituționale includ:

- Furnizarea de asistență tehnică diferitelor instituții publice pentru a asigura implementarea la timp a politicilor și reglementărilor UE, pentru a evita procedurile de infringement (TI);
- Training pentru judecători, procurori și polițiști pentru a combate eficient fraudele în sistemul de achiziții publice (EFOR, Freedom House);
- Creșterea capacității „consilierilor de etică” și a celor anticorupție pentru a asigura integritatea și conduita corectă în administrația publică locală (APD, CRJ, FPDL);
- Dezvoltarea și susținerea culturii avertizorilor publici și a mecanismelor aferente în administrația publică locală (APD);
- Training pentru jurnaliști și voluntari pentru a investiga și a scrie despre corupție (Freedom House, CJI, SAR). Îmbunătățirea comunicării și a înțelegerii între actorii anticorupție.
- Creșterea capacității ONG-urilor locale de a implementa inițiative anticorupție și a monitoriza administrația publică, sau a cetățenilor de a se implica mai puternic în procesul de luare a deciziilor la nivel local (APD, ANBCC, CeRe, Fundația Soros, FPDL, CRJ);
- ONG-urile și-au folosit expertiza pentru a se asigura că cele mai bune practici din alte țări sunt adoptate în formularea și aplicarea noilor legi.

Multe dintre ONG-urile din București furnizează training pentru ONG-urile și presa din provincie despre cum poate fi expusă public conduita coruptă. Trainingul de media este menționat ca fiind extrem de eficient. Impactul direct al noilor cunoștințe și abilități este vizibil atunci când investigații dezvoltate de jurnaliști sunt ulterior continuate de poliție sau procurori. Alte activități de training includ educarea cetățenilor și a funcționarilor publici în ceea ce privește cooperarea cu ONG-urile locale în chestiuni legate de bună guvernare, pregătirea funcționarilor publici în gestionarea cererilor de informații publice și pregătirea ONG-urilor locale pentru a implementa inițiative în folosul transparenței la nivel local. Dezvoltarea capacităților a fost recunoscută de multe ONG-uri ca un instrument util în consolidarea integrității la nivel național și local, atât printre cetățeni, cât și printre funcționarii publici.

Participanții la studiul nostru au descris unele dintre eforturile lor de consolidare a capacității drept încununat de succes atunci când au reușit să angajeze ca parteneri instituții anticorupție - de exemplu, consolidarea capacității instituționale și administrative a ANI în domeniul declarațiilor de avere (SAR). ONG-urile consideră că activitățile de sensibilizare și de dezvoltare a capacității au succes atunci când se concentrează pe chestiuni bine delimitate, în care este nevoie de experiență specifică și acolo unde cele mai bune practici internaționale sunt introduse și acceptate.

#### **Inițiativa pentru a Justiție Curată – Construirea unui sistem juridic curat și onest**

Proiectul a fost implementat de o coaliție de ONG-uri și jurnaliști în cooperare cu actorii publici relevanți. El are ca scop sprijinirea reformei în justiția din România prin îmbunătățirea capacității judecătorilor și procurorilor de a înțelege lupta împotriva corupției și a criminalității economice, crescând abilitățile de comunicare și capacitatea de a ajunge la public ale sistemului

judiciar, cu accent pe corupția la nivel înalt și pe transparența alegerilor pentru Consiliul Superior al Magistraturii. O serie de mese rotunde/seminarii cu jurnaliști, magistrați și procurori au fost organizate pentru a dezbate cât de detaliată trebuie să fie informația despre dosarele penale care este accesibilă publicului și în care moment al procesului poate fi furnizată; au participat și reprezentanți al MJ și ai CSM. Coaliția încă funcționează și este condusă de EFOR și Freedom House.

Freedom House Romania (Sursa: chestionar)

### **Activități de monitorizare a politicilor și instituțiilor (watchdog)**

În timp ce cooperarea ONG-urilor cu sectorul public în monitorizarea și evaluarea implementării politicilor se limitează la participarea la misiuni de evaluare în cadrul SNA, ONG-urile desfășoară și inițiative de watchdog și eforturi de a expune public vulnerabilitățile la corupție sau acte de corupție la toate nivelurile administrației.

Organizații de tip watchdog precum SAR, IPP și Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI) au fost foarte active în monitorizarea implementării diferitelor politici și legi, precum și a respectării măsurilor anticorupție.<sup>72</sup> Activitățile de watchdog și monitorizare iau o diversitate de forme. ONG-urile monitorizează transparența deciziilor publice, inclusiv aplicarea legilor, cheltuielile din bani publici și militează pentru un acces mai larg la informații pentru a asigura o mai mare transparență în cadrul guvernului sau al altor sectoare cu impact public, cum ar fi mass-media. Când o problemă sau un sector problematic a fost identificat, ONG-urile se asigură că publicul este informat făcând publice documente de politică sau conlucrând cu mass-media pentru diseminarea informației. Unul dintre participanții la studiu a menționat că doar proiectele care au un mecanism permanent de monitorizare se bucură de succes. Una dintre campaniile cu cel mai mare succes este Coaliția pentru un Parlament Curat din 2008. Alte ONG-uri consideră că este mult mai fezabil să te concentrezi pe un anumit sector sau domeniu, cum ar fi contractele de publicitate publică, exploatarea resurselor naționale sau evaluarea funcționării autorității de reglementare în energie.

Majoritatea respondenților au fost de acord că, în anumite sectoare ale deciziei publice, activitatea de watchdog este neapărat necesară și, uneori, devine singurul instrument care poate provoca schimbarea. Și aceasta pentru că instituțiile publice, atât la nivel local, cât și la cel național, rămânând deosebit de închise în fața participării și a cererilor de transparență și responsabilitate în domenii precum cheltuielile publice, distribuția resurselor naționale sau achizițiile publice.

Din cauza nivelului redus de acces în astfel de domenii, unele ONG-uri au dezvoltat expertiză suplimentară pentru a-și duce la capăt activitățile de Watch dog. Fundația Soros, în proiectele de monitorizare și advocacy legate de supravegherea sectorului de exploatare a resurselor naturale sau furnizează consiliere juridică pentru comunitățile locale, ca acestea să poată contesta în justiție deciziile publice de alocare a resurselor. CRJ a dezvoltat, la rândul său, o abordare holistică și este adeseori solicitat de alte ONG-uri să furnizeze asistență juridică, sprijin în accesul la informație și reprezentare în instanță.

---

<sup>72</sup> Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (2005): *Dialogue for Civil Society: Report on the State of Civil Society in Romania 2005*. Bucharest: CSDF.

## Campanii de dezvăluire publică

Respondenții consideră că eforturile ONG-urilor de a expune public cazurile de corupție se bucură de un succes aparte; cu toate acestea, ele constituie o întreprindere care consumă multe resurse, deoarece necesită abilități specializate și o bună cunoaștere a mecanismelor corupției, de care cetățenii obișnuiți nu dispun (SAR). O altă problemă este capacitatea de a face față cererilor de daune înaintate în instanță de funcționarii publici, în procesele de defăimare. Multe ONG-uri au acumulat experiență în procese strategice pe care le inițiază pentru nerespectarea prevederilor LAI. Sustenabilitatea măsurilor de expunere publică este o altă problemă majoră cu care se confruntă ONG-urile.

Multe din ONG-urile care lucrează cu mass-media au sprijinit jurnalismul de investigație oferind training sau granturi. Jurnaliștii care au beneficiat de aceste măsuri au produs numeroase articole de investigație, publicate în mediile locale și naționale, care dezvăluiau cazuri de corupție. Unul dintre rezultatele directe ale acestui tip de acțiune este că unele dintre aceste dezvăluiri făcute de jurnaliștii de investigație s-au transformat apoi în dosare penale (Freedom House, CJI). Rețele de jurnaliști de investigație precum RISE Project au făcut publice cazuri importante de corupție și au câștigat o largă notorietate.

Un exemplu de inițiativă de tip watchdog, mai organizată și mai sistematică, este **Alianța pentru o Românie Curată** ([www.romaniacurata.ro](http://www.romaniacurata.ro)), care încurajează voluntari din toată țara să identifice, să investigheze și să raporteze cazuri de corupție și să contribuie la actualizarea portalului.

## Diagnoze, sondaje de opinie, studii și cercetări

Unele ONG-uri au realizat sondaje asupra atitudinilor și percepției asupra corupției (la nivel local și național, pe sectoare de activitate, în sistemele de sănătate și educație). Potrivit uneia dintre ONG-urile participante la studiul nostru, atunci când e vorba de corupție, astfel de instrumente sunt considerate din ce în ce mai puțin eficiente, deoarece publicul s-a obișnuit cu ideea că „corupția este peste tot” (Fundatia Soros). În același timp, autorii cred că absența unei metodologii corecte și obiective pentru o evaluare independentă și precisă a nivelurilor actuale și a naturii corupției nu face decât să intensifice astfel de percepții și nu permite identificarea priorităților și nevoilor reale.

Majoritatea respondenților au indicat că au derulat activități de cercetare și analiză pentru a-și susține eforturile anticorupție. Aceste cercetări sunt adeseori incluse în rapoarte și în documentele de politici publicate regulat de ONG-uri și, în cele mai multe cazuri, sunt eforturi cu continuitate, care nu se realizează în conjunctura unui anume proiect. Autoritățile publice au o capacitate limitată de a elabora analize serioase și adeseori sunt dornice să utilizeze rezultatele cercetărilor independente, dar numai atunci când metodologia lor este serioasă, altfel cercetările pot fi cu ușurință minimalizate ca fiind irelevante (Fundatia Soros).

## Activitățile societății civile din România la nivel regional

Deși nu acesta este obiectul principal al studiului nostru, găsim că este relevant să subliniem contribuția societății civile românești la dezvoltarea activităților anticorupție în regiune sau la nivel european. ONG-urile românești au activat la nivel regional cu organizații individuale, în alianțe sau sub umbrela coalițiilor europene sau internaționale.

Organizațiile românești au utilizat majoritatea instrumentelor prezentate mai sus – advocacy, consolidarea capacităților instituționale, dezvoltarea de campanii de sensibilizare, cercetarea - și au dezvoltat proiecte pentru reducerea corupției în regiune și creșterea nivelului de integritate în administrația publică și în rândul publicului. De exemplu, Freedom House a implementat (și încă o mai face) proiecte de creștere a capacității sistemelor judiciare și mass-media, în timp ce EFOR a analizat, în cadrul unei cercetări realizate cu parteneri din Croația, Serbia, Muntenegru și Bulgaria, gradul de clientelism politic în finanțările publice și chestiunea conflictului de interese. APD a dezvoltat și realizat proiecte de educație civică și a observat alegerile în țări precum Moldova sau Ucraina. FPLD și EFOR au implementat proiecte anticorupție în Croația, sprijinind instituțiile locale și naționale și dezvoltarea de legislație privind societatea civilă, a cadrului instituțional sau a bunelor practici pentru a crește gradul de integritate. Unele ONG-uri, precum APD, CRPE sau Centras dau asistență unor țări precum Moldova, în contextul în care România a devenit țară donatoare odată cu aderarea la UE.

Pe de altă parte, o parte a societății civile românești a devenit partener de încredere pentru instituțiile europene în monitorizarea progresului luptei împotriva corupției în România. ONG-urile organizează întâlniri, conferințe sau alte tipuri de evenimente publice și transmit rapoartele lor către Comisia Europeană (mai ales în cadrul MCV), OSCE, UN, OECD sau Consiliul Europei. Activitatea organizațiilor societății civile este menționată în rapoartele publice produse de aceste instituții.<sup>73</sup>

Mai mult, membri ai ONG-urilor românești își oferă expertiza organizațiilor internaționale și instituțiilor sau fac parte din grupuri de lucru. De exemplu, doi experți (EFOR, SAR) fac parte din Grupul Expert pe probleme de Corupție a Comisiei Europene care are sarcina de a asista Comisia în pregătirea legislației sau în definirea politicilor sale.

### **3.3. Experiența instituțiilor publice cu participarea ONG-urilor în politicile anticorupție**

#### **Atitudinea generală a instituțiilor față de implicarea ONG-urilor**

Majoritatea instituțiilor guvernamentale participante la studiu au programe anticorupție (specifice sectorului lor de activitate) în care se prevede cooperarea cu societatea civilă, sau care au la bază prevederile din SNA în această privință. Cu toate acestea, natura cooperării, ONG-urile vizate și sarcinile alocate în ceea ce privește implementarea și monitorizarea politicilor și/sau programelor sunt rareori transpuse în realitate. Această lipsă de concretețe este vizibilă și în evaluarea rezultatelor și obiectivelor. Rezultatele cantitative sunt dominante și de aceea, în cele mai multe cazuri, se consideră că sunt îndeplinite, de exemplu când se realizează un training pentru un anumit număr de funcționari publici pe tema luptei împotriva corupției. Nu ni s-au furnizat exemple de evaluări de impact realizate, care să evidențieze că măsurile aplicate au limitat corupția.

---

<sup>73</sup> See for instance, the progress reports published within the CVM: [http://ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm) or the OSCE/ODIHR reports: <http://www.osce.org/odihr/elections/romania>

Majoritatea instituțiilor nu găsesc că este necesar un cadru normativ pentru implicarea societății civile în politicile anticorupție. Abordarea față de colaborarea cu ONG-urile este mai degrabă informală, ilustrată de participarea instituțiilor publice în seminariile organizate de ONG-uri. Vederile sunt diferite în ceea ce privește consultarea mai frecventă a ONG-urilor de către Parlament, în adoptarea modificărilor la legislația anticorupție. MJ a afirmat că „*Legea 52/2003 privind transparența deciziilor administrative oferă un cadru general suficient de consultare în timpul dezbatelor publice*”. Alții preferă o mai largă consultare (DNA). La rândul său, ANAF ar dori o implicare mai mare a societății civile în implementarea politicilor anticorupție.

Oficiul Național pentru Prevenirea și Controlul Spălării Banilor (O.N.P.C.S.B.) consideră că **există doar puține dovezi care să ateste eficiența societății civile ca actor anticorupție**: „Rolul societății civile în lupta anticorupție continuă să fie un subiect insuficient cercetat și este neclar ce rol poate și trebuie să joace societatea civilă în lupta împotriva corupției”.

*„Organizațiile neguvernamentale și donatorii lor trebuie să-și regândească strategiile. ONG-urile ar trebui să se îndepărteze de campaniile anticorupție largi și să fie mai concentrate asupra unor domenii bine definite, implicând acei actori care sunt direct afectați de practicile corupte. Acum, după ce efectele negative ale corupției sunt general recunoscute, este foarte probabil ca acele grupuri care suferă în urma unui anumit tip de corupție să demonstreze interes în investigarea corupției și să se alăture unor rețele conduse de ONG-uri.”*  
Oficiul Național pentru Prevenirea și Controlul Spălării Banilor (Sursa: chestionar)

### Experiența practică

Cooperarea se produce sub diferite forme: proiecte comune, consultări, schimburi de experiență, participare în evenimentele organizate de ONG-uri, participare la traininguri și programe de dezvoltare de capacități instituționale derulate de ONG-uri. Durata unor astfel de colaborări poate fi de la 3 zile, cât durează un training sau seminar, până la mai mulți ani în cazul unor proiecte comune. Instituțiile nu au furnizat nicio informație despre cum au fost atinse obiectivele, doar descrieri generale ale trainingurilor, seminariilor sau atelierelor de lucru care au avut loc. Impactul asupra naturii și nivelului corupției nu a fost evaluat. Majoritatea instituțiilor spun explicit: „Nu a fost realizată nicio evaluare a activităților anticorupție/de bună guvernare realizate împreună cu ONG-urile”. MJ trimite la evaluarea independentă a Strategiei Naționale Anticorupție 2001-2004 realizată de Freedom House în 2005, dar nu a exprimat nicio opinie în legătură cu valoarea acestei evaluări. Unele instituții, precum O.N.P.C.S.B. menționează introducerea unor „misiuni periodice de auto-evaluare a implementării legislației naționale anticorupție, în special în ceea ce privește măsurile de prevenire și raportarea către MJ”. Cu toate acestea, nu au furnizat nicio evaluare sau vreo informație asupra calității cooperării cu societatea civilă în cadrul acestui proces.

Proiecte relevante în domeniul anticorupției/bunei guvernări:

- la nivel de sector, cu instituții naționale și internaționale și ONG-uri
- Ex. Schimb de experiență, training pentru magistrații de la Consiliul Superior al Magistraturii, DNA și Freedom House Romania și alții în *HOME/2011/ISEC/AG/4000002578 – Combaterea criminalității în*



*achizițiile publice. O abordare operațională.* Un alt proiect viza schimburi între MJ român și Fundația pentru Cooperare Legală Internațională din Germania în ceea ce privește bunele practici în investigarea și rezolvarea cazurilor de corupție (la nivel înalt), schimburi între magistrații români și omologii lor din țările UE TF 2007/19343.07.01/IB/JH-10 TL „Sprijin pentru schimbul de bune practici în domeniul investigării și rezolvării cazurilor de corupție (la nivel înalt)”.

- La nivel de sector (proiectele vizează adesea zona judiciară) cu instituții naționale și ONG-uri.

Ex. Training pentru magistrați și încurajarea utilizării și creșterea eficienței mecanismelor de cooperare precum Consiliul Magistraților; Economie, legislație și concurență – training interdisciplinar pentru magistrații români, sau inițiativa Pentru o Justiție Curată (DNA și Expert Forum, Freedom House); Îmbunătățirea luptei împotriva spălării banilor și a corupției în România: Sprijin pentru Oficiul Național pentru Prevenirea și Controlul Spălării Banilor, o cooperare între O.N.P.C.S.B și Transparency International România.

- Instituții naționale și ONG-uri cooperând pentru implicarea instituțiilor locale, a sectorului privat și a ONG-urilor.

Ex. MJ: „Centrul de Resurse Juridice a inițiat o serie de dezbateri publice la nivel local, „Parteneriat pentru integritate”, vizând informarea și mobilizarea ONG-urilor, locale, a mediului de afaceri și a autorităților publice asupra Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015. S-au organizat trei evenimente între 28 mai și 26 iunie 2013. Aceste evenimente fac parte din proiectul „ONG-urile – actor cheie în monitorizarea și implementarea strategiei anticorupție” realizat cu sprijinul Fondului de Inovare Civică, finanțat de Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, sponsorizat de Raiffeisen Bank, administrat de Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile”

*Dezvoltarea Societății Civile”.*

- Transfer de cunoștințe de la instituțiile cu atribuții în respectarea legii către jurnaliști

Ex. Investigatorii DLAF au oferit training jurnaliștilor în proiectul Training pentru jurnaliștii de investigație – Transparența în gestionarea Fondurilor UE.

### **Principalele succese/ bune practici în domeniul cooperării**

Instituțiile par a întâmpina dificultăți în a explica de ce un anumit proiect sau tip de cooperare cu ONG-urile a avut succes. Proiectele sunt menționate, dar factorii care au condus la succesul lor nu sunt, în general, subliniați. DNA descrie succesul proiectelor sale care sunt parte a Inițiativei pentru o Justiție Curată. Cele mai bune practici sunt, spun ei, seminariile pe teme specifice și dezbaterile organizate, deoarece „Colaborarea cu ONG-urile, mai ales cele active în domeniile apropiate sistemului judiciar, pot contribui la definirea rolului mass-media în furnizarea informației și în clădirea încrederii și consolidarea reputației instituțiilor publice”.

O bună practică descrisă de MJ: „Amplele campanii de sensibilizare publică realizate de MJ în 16 octombrie 2007 și 27 februarie 2008, care aveau ca scop

stimularea dezbaterii pe marginea vulnerabilităților la corupție în administrația publică și în sistemul judiciar, la identificarea celor mai bune practici și la promovarea mijloacelor de luptă împotriva corupției dezvoltate în ultimii ani. Campania națională anticorupție „Fără șpagă” a avut o durată de 14,5 luni. Proiectul a început pe 15 decembrie 2006 și s-a terminat în 29 februarie 2008. Campania a fost finanțată prin programul Phare 2005. Campania a avut mai multe componente:

- componenta de media;
- componenta de informare directă: caravana anticorupție în 17 orașe din România, conferințe de presă la nivel central și local, cinci seminarii pentru instituțiile publice (în sectoarele justiție, muncă, administrație publică și interne, sănătate, educație), trei mese rotunde (pentru reprezentanți ai mediului de afaceri), cinci sesiuni de informare (pentru jurnaliști, reprezentanți ai misiunilor diplomatice, principalii actori sociali și lideri de opinii), micro-campanii de educație în universități și licee.

- componenta de internet: site-ul [www.faraspaga.ro](http://www.faraspaga.ro)

Au fost realizate 50.000 de ghiduri informative și 35.000 de postere care au fost difuzate în instituțiile publice, la ONG-uri și cetățeni.

### **Ambiții pentru viitor**

Instituțiile publice au oferit foarte puține exemple de actori din societatea civilă pe care ar prefera să îi vadă implicați în implementarea și dezvoltarea viitoarelor activități anticorupție/de bună guvernare.

MJ are în vedere cele 43 de organizații care sunt membre ale platformei SNA dedicate principalilor actori ai implementării Strategiei 2012-2015. MJ: „Potrivit Planului de Acțiune pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, promovarea integrității și a bunei guvernări sunt două arii în care se prevede realizarea de parteneriate cu societatea civilă. În plus, planul mai prevede organizarea periodică de consultări/dezbateri publice la nivel local, pentru promovarea celor mai bune practici anticorupție în rândul autorităților publice locale și pentru creșterea încrederii cetățenilor”.

DLAF ar dori să joace un rol important (prin intermediul unor protocoale de cooperare) în calitate de coordonator național antifraudă, prin intermediul unor campanii publice și al unor traininguri în prevenirea fraudei și protejarea intereselor financiare ale UE în România.

DNA ar dori să vadă jurisprudența sa utilizată ca punct de plecare pentru studii de criminologie realizate de ONG-uri în toate ariile de competență ale DNA, cum ar fi corupția în achizițiile publice, corupția în instituțiile însărcinate cu aplicarea legii, corupția și politicienii.

Alte posibile domenii de cooperare includ acțiuni publice realizate în comun, traininguri, seminarii pentru judecători, procurori și asociații profesionale din domeniul juridic, care să vizeze sensibilizarea față de riscurile, consecințele și mijloacele de combatere a corupției, îmbunătățirea cunoștințelor și schimbarea atitudinii publicului din România față de acest fenomen.

ANAF vede potențial în implicarea ONG-urilor în „campanii media pentru sensibilizarea publicului față de riscurile și impactul negativ al corupției asupra societății și a viitorului”.

DGA și-ar dori ca ONG-urile să fie mai proactive în promovarea rezultatelor luptei anticorupție și a diseminării mesajelor în comunitate, ca și în extinderea proiectelor de

educație, de tipul celui realizat cu APD. Acest lucru poate contribui la consolidarea încrederii publicului, la o mai bună vizibilitate a muncii DGA, iar cetățenii ar fi încurajați să semnaleze cazurile de corupție.

### 3.4. Concluzii: principalele provocări la adresa unei cooperări de succes

#### Provocările la adresa societății civile

Unul dintre factorii care micșorează impactul anticorupție al ONG-urilor este faptul că activitățile lor sunt reflectarea gândirii unui grup de experți pe care singure îi selectează și nu pornesc de la platforme civice mai largi sau de la organizații cu numeroși membri. Chestiunea reprezentativității și a constituenților civice cu care se confruntă ONG-urile derivă din faptul că ele nu s-au născut din activismul “de la bază”, ci au fost rezultatul încurajărilor și al sprijinului financiar al unor actori externi, la care se adaugă alți factori sociali moșteniți din vremurile comunismului: o neîncredere generală a cetățenilor în procesul democratic și reținerea de a confrunța autoritățile. Principala provocare la adresa ONG-urilor în contextual contemporan este dezvoltarea capacității de a se privi critic pe sine, de a se evalua și de a atrage cetățenii în sprijinul muncii lor. Numărul mic de lideri capabili să producă schimbarea și să atragă sprijin de masă complică încă și mai mult această provocare.

#### Extinderea la nivel local

ONG-urile și think-tank-urile de la București, bine consolidate și mai vizibile, par să aibă, în mod firesc, un acces mai facil la guvernul național și instituțiile acestuia, în timp ce ONG-urile de la nivel local preferă să lucreze la un nivel mai jos, cu alte organizații și cu autoritățile publice de la nivel local. ONG-urile care lucrează la nivel local tind să se preocupe mai mult de participarea cetățenilor la luarea deciziilor care le afectează direct calitatea vieții. Corupția nu este abordată în mod explicit de acest tip de ONG-uri. Principala provocare este cum se pot crea sinergii anticorupție între ONG-urile mari, cu mai multe resurse și bune conexiuni cu structurile centrale ale guvernului și ONG-urile care operează la nivel local, care au mai mult succes în mobilizarea comunităților locale, dar care nu văd combaterea corupției ca fiind principala lor misiune.

„Ne preocupă mult mai mult să ne asigurăm că cetățenii se implică și că preocupările lor sunt luate în considerație în luarea deciziilor pe plan local. La nivel central există alte ONG-uri care au mandatul de a lupta cu marea corupție, ele lucrează cu autoritățile naționale și cu principalele instituții anti-corupție – dar nu aceasta este misiunea noastră. Noi ne orientăm către progrese mici, tangibile.

Sursa: interviu cu CeRe

#### Disponibilitatea instituțiilor publice de a colabora cu societatea civilă

- Majoritatea ONG-urilor chestionate au indicat că instituțiilor guvernamentale le **lipsește interesul și dorința sinceră de a coopera** în domeniul anticorupției. Cum este și de așteptat, când lipsește voința politică, scad și ocaziile de cooperare. Respondenții au arătat că această cooperare între organisme guvernamentale și societatea civilă este cu atât mai dificilă atunci când există o largă majoritate politică în Parlament.

- Aceeași relație dificilă este reflectată de obstacolele pe care le întâmpină ONG-urile în [accesul la informațiile publice](#). În timp ce Legea 544 permite accesul la documentele publice, respondenții au indicat faptul că există o diferență sensibilă în rata de răspuns la cererile de informații. De exemplu, participanții la studiu au arătat că autoritățile locale din mediul rural au o rată de răspuns mai mică decât cele din mediul urban. În unele cazuri, ONG-urile au recurs la procese în instanță împotriva instituțiilor statului după ce acestea nu au furnizat informațiile, așa cum prevede legea. În general, instanțele s-au pronunțat în favoarea ONG-urilor, dar procesele durează, în medie, 1-2 ani. Lipssește o jurisprudență clară în acest domeniu.
- Unele domenii de politici publice continuă să [opună rezistență la cererile de transparentizare](#) și rămân închise față de participarea civică. Distribuția fondurilor publice și achizițiile publice sunt unele dintre acestea. ONG-urile au indicat că decidenții se opun schimbării în domeniul conflictului de interes și al incompatibilităților, iar în anumite cazuri și în chestiunea asigurării independenței principalelor organisme anticorupție (ANI, DNA).
- [O cooperare mai sustenabilă și mai instituționalizată](#) pare să se nască în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție, unde ONG-urile sunt implicate în toate stadiile procesului de formulare și aplicare a politicii publice: elaborarea, implementarea și evaluarea Strategiei. Acest lucru se datorează în principal creării Platformei pentru Societatea Civilă, coordonată de Ministerul Justiției. Cu toate acestea, deschiderea și gradul în care colaborează diferitele instituții supuse monitorizării independente din partea ONG-urilor variază destul de mult.
- În pofida exemplului pozitiv oferit de SNA, unele dintre instituțiile publice participante la studiu au indicat că le [este neclar ce rol pot juca ONG-urile în lupta anticorupție](#) și cât de eficientă poate fi o atare cooperare. Deși cooperarea este promovată în cadrul SNA, momentul și forma participării ONG-urilor nu sunt conceptualizate cu claritate.

### **Interacțiunea organizațiilor neguvernamentale cu Parlamentul**

Studiul nostru relevă că societatea civilă interacționează cel mai adesea cu ministerele/agențiile guvernamentale, cu administrația locală, cu alte ONG-uri sau coaliții mai extinse formate din actori ai societății civile. Prin contrast, ONG-urile cooperează mai rar cu Parlamentul atunci când este vorba de inițiative anticorupție.<sup>74</sup> În locul cooperării, Parlamentul pare mai degrabă neîncrezător în inițiativele comune în domeniul anticorupției și dă chiar dovadă de lipsă de interes în sprijinirea ONG-urilor<sup>75</sup>.

În numeroase documente de politică publică pe tema luptei conjugate împotriva corupției, membrii Parlamentului (MP) din ambele camere și Parlamentul însuși nu apar

<sup>74</sup> Institutul pentru Politici Publice este una dintre puținele ONG-uri care interacționează constant cu Parlamentul.

*“IPP are oameni care participă la ședințele Comisiei Juridice ori de câte ori se discută o temă relevantă. Menținem o strânsă colaborarea cu membrii parlamentului și le furnizăm permanent comentarii și amendamente, înainte sau în timpul ședințelor.”*

<sup>75</sup> O inițiativă legislativă recentă propunea să li se interzică ONG-urilor să mai primească finanțări din afara țării. Logica propunerii era aceea de a nu permite ONG-urilor să transfere bani către partidele politice. Mai mult la: [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?cam=2&idp=13229](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=13229)

ca „actori”. Acest lucru invită la câteva comentarii. ONG-urile reprezintă publicul, dar ele nu reprezintă „poporul”. Adevărații reprezentanți ai poporului sunt membrii Parlamentului. Ei ar trebui să fie cei din primele rânduri ale celor care luptă împotriva corupției. Opinia larg răspândită în România pare a fi aceea că Parlamentul și parlamentarii sunt corupți sau, în cel mai bun caz, se spune că sunt coruptibili. Atâta timp cât prevalează ideea că puterea legislativă – care este principalul control al tuturor veniturilor și cheltuielilor statului – este coruptă, este foarte dificil să tindem către un mediu politic și economic în care politicienii, cetățenii și oamenii de afaceri să fie integri. Corupția trebuie să devină o temă centrală pentru parlamentari. Deocamdată, Parlamentul nu pare să fie un bun exemplu de integritate. Cazurile menționate anterior, în care Parlamentul a refuzat să pună în practică decizii definitive ale instanței supreme, sau lipsa de transparență (de exemplu, ședințele comisiei juridice care nu sunt publice, iar stenogramele discuțiilor nu sunt publicate), ca și numeroasele cazuri de corupție (parlamentari condamnați sau sub urmărire penală) și lipsa de integritate (exemplificată prin incompatibilități sau conflicte de interese) demonstrează că instituția trebuie să mai facă pași importanți și să își asume rolul de principal legislator în domeniul anticorupție.

În loc să creeze alte noi coaliții, cele deja existente, precum Coaliția pentru un Parlament Curat ar trebui să meargă mai departe, după ce își va fi evaluat impactul și va fi procedat la necesare îmbunătățiri ale activității ei.

## Limitări legate de inițiativele anticorupție

### *Aspecte financiare și de sustenabilitate*

Restricțiile financiare cu care se confruntă ONG-urile și instituțiile au afectat negativ implicarea ONG-urilor în proiectele anticorupție. Respondenții noștri au arătat faptul că, în general, finanțările sunt disponibile pentru perioade limitate de timp și că acestea sunt prea scurte pentru a permite și măsurarea impactului proiectelor respective. Drept rezultat, **lipsa de sustenabilitate** este citată adesea drept un alt obstacol al cooperării cu instituțiile statului în proiecte de anticorupție. Una dintre principalele cauze ale lipsei de continuitate a proiectelor este frecvența alegerilor și schimbările în administrația publică care le urmează. După alegeri, ONG-urile pierd adesea sprijinul unui lider public care a jucat un rol important în dezvoltarea proiectelor; cu alte cuvinte, rezultatele proiectelor sunt diminuate cu fiecare nouă rundă de alegeri. De asemenea, fondurile guvernamentale dedicate luptei împotriva corupției sunt prea mici și nu există politici sau strategii clare pentru cheltuirea fondurilor anticorupție.

### *Lipsa de strategie și viziune*

Schimbările frecvente de guvern și, de aici, la nivelul instituțiilor publice reprezintă o problemă deoarece nu există continuitate pe termen lung în dezvoltarea activităților anticorupție. Tot astfel, instituțiile nu au viziuni clare sau misiuni clar formulate și nu elaborează strategii pe termen mediu sau lung – care sunt cruciale pentru o temă precum corupția - și nu atrag toți actorii potențial interesați și care ar putea susține dezvoltarea de inițiative în domeniu.

Instituțiile, ca și ONG-urile, rareori învață din propriile greșeli și nu își monitorizează și evaluează corespunzător proiectele sau programele, în mod continuu,

pentru a-și îmbunătăți metodele de lucru. Memoria instituțională și o evaluare justă a impactului lipsesc în cele mai multe cazuri și de aceea neajunsurile menționate anterior sunt greu de evitat.

### *Stabilirea obiectivelor*

Prea adesea coalițiile anticorupție iau în vizor corupția în general, fără a preciza care anume aspecte concrete ale corupției se vor eliminate. Orice coaliție ar trebui să aibă un scop precis, țintind o formă anume de corupție. De aceea, punctul de pornire ar trebui să fie înțelegerea reală a naturii tranzacției corupte (de exemplu mita, traficul de influență sau nepotismul), sectorul/sectoarele sau instituția/instituțiile în care aceasta se manifestă, indivizii implicați în respectiva practică și rațiunile pentru care mecanismele corectoare au dat greș.

„A doua cea mai frecventă sursă a ineficienței este stabilirea greșită a obiectivelor. Pentru a combate corupția trebuie să înțelegi cum funcționează în medii specifice.”

Sursa: Mungiu-Pippidi, A. (2010): *Experiența societății civile ca actor anti-corupție în Europa Centrală și de Est, București: Societatea Academică Română. p. 27*

### *Donatorii străini*

Prioritățile, obiectivele și stabilirea metodelor utilizate în proiecte par a fi definite în conformitate cu agenda stabilită de donatorii străini, în loc să fie dezvoltate local, pe baza unor evaluări de nevoi obiective și realiste. Este discutabil dacă prioritățile și obiectivele formulate de donatorii străini în domeniul corupției corespund nevoilor și problemelor reale din teren. Nu există un „model general” în lupta împotriva corupției. Bunele practici dezvoltate în altă parte pot fi introduse într-un mediu nou doar dacă atacă același cauze fundamentale. Prea adesea accentul proiectelor anticorupție cade pe măsurile generale de sensibilizare, deși majoritatea respondenților la chestionar au căzut de acord că această metodă produce un impact scăzut sau chiar inexistent, dată fiind supra-expunerea temei corupției în mass-media și în discursul public.

„Ceea ce încearcă donatorii să reproducă prin finanțarea proiectelor anticorupție este monitorizarea practicilor corupte realizată în societățile care au reușit, la nivel istoric, să se curețe de corupție. Pentru aceasta este nevoie de proiecte concrete care să vizeze schimbarea comportamentului, nu răspândita abordare „win-win”, ca și cum activiștii anticorupție ar fi un soi de misionari care răspândesc cuvântul bunei guvernări păgânilor care nu au avut încă norocul de a-l descoperi singuri.”

Sursa: Mungiu-Pippidi, A. (2010): *Experiența societății civile ca actor anticorupție în Europa Centrală și de Est, București: Societatea Academică Română. p. 26*

### *Schimbarea temelor de activitate*

Una dintre cele mai populare activități derulate de ONG-uri este dezvoltarea de sesiuni de training pentru activiștii din ONG-uri, funcționari publici etc., pentru ca aceștia să dobândească noi cunoștințe. Cu toate acestea, persoanele astfel pregătite migrează apoi către alte teme, pe măsură ce finanțările se mută și ele de la o prioritate la

alta. De asemenea, funcționarii publici au tendința să părăsească pozițiile publice pentru sectorul privat, ceea ce face ca, pe termen lung, trainingul să își piardă din eficiență. Ar fi cu mult mai eficient dacă aceștia și-ar menține interesul în anticorupție (CRJ). Fondurile structurale pot avea un efect neașteptat, pe măsură ce numărul organizațiilor sau companiilor specializate în training – nu întotdeauna de cea mai bună calitate – organizează sesiuni de pregătire și tind să se adapteze tot mai bine la cerințele pieței, mizând pe perspectivele cantitative și financiare, nu pe cele calitative.

### 3.5. Parteneriatul public – privat: experiențe asumate. Abordarea sistemică a fenomenului de corupție

Inițiativele anticorupție, fie în forma reformelor legale<sup>76</sup>, fie în cea a ONG-urilor specializate, pot fi eficiente numai dacă sistemul în care respectiva formă de corupție care se vrea eliminată este bine înțeleasă. În raportul Societății Academice Române despre experiența societății civile în lupta anticorupție în Europa Centrală și de Est se arată: „*Pentru a combate corupția, trebuie să înțelegi cum funcționează în mediul ei.*”<sup>77</sup> Ideile despre cum trebuie combătută corupția trebuie să fie generate din cercetări și observații empirice asupra cauzelor și mecanismelor care generează corupția. Atât marea corupție cât și corupția instituționalizată rezultă din modul în care interacționează fundamentele, actorii și instrumentele instituției. Pentru ca implicarea societății civile în elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor anticorupție în România să aibă efecte, sistemul corupției sau cel de integritate trebuie să fie bine înțelese, iar intervenția ONG-urilor trebuie să fie de așa natură încât să consolideze tendințele anticorupție care apar și să corecteze tendințele spre corupție. Numai participanții români în proiectul de față pot realiza acest tablou. Participanții externi sunt, prin definiție, outsiders a căror datorie este să pună acele întrebări care să îi stimuleze pe participanții români să deseneze corect respectivul tablou.

Informațiile, experiența în ceea ce privește instrumentele anticorupție și bunele practici din Olanda sau Bulgaria pot fi subiect de schimburi, dar numai pentru a stimula noi abordări românești ale luptei anticorupție. Ele nu trebuie să fie copiate și aplicate automat în România. Ele se pot dovedi eficiente dacă se înțelege cum vor afecta ele în practică sistemul sau contextul vizat și nu trebuie să se urmărească doar efectul lor pe hârtie.

Dacă ONG-urile vor să aibă succes cu inițiativele lor anticorupție, ele trebuie să înțeleagă următoarele:

- tipul de corupție publică pe care încearcă să-l elimine: corupție mare sau mică, corupție politică, trafic de influență, mită sau corupție instituțională la nivelul unei anumite instituții sau cu anumiți actori implicați;
- rolul pe care ONG-urile îl îndeplinesc cu adevărat (watchdog, stabilirea agendei, sensibilizare/educație, construirea de punți de comunicare, cercetare etc.). Pe baza unei înțelegeri a corupției, care anume coaliții sunt

---

<sup>76</sup> Strategia Națională Anticorupție pentru perioada 2012-2015 demonstrează existența unei abundențe de legi, reglementări și instituții în domeniul (anti)corupției. Ca și în alte țări, poți lesne să te convingi că există toate instrumentele legislative și toate instituțiile necesare combaterii corupției și consolidării integrității.

<sup>77</sup> Mungiu-Pippidi, A. (2010): *Experiența societății civile ca actor anticorupție în Europa Centrală și de Est, București: Societatea Academică Română*, p.27.

cele mai eficiente? Ce ONG-uri, instituții guvernamentale și/sau oficiali, și/sau parteneri din mediul de afaceri trebuie să se reunească? Care organizație dornică, capabilă și în care se poate avea încredere poate adera la coaliție? Există actori individuali care să fie răspunzători – fiecare în parte sau colectiv – pentru rezultatul urmărit?

- Ce schimbări sunt necesare în modul de funcționare al ONG-urilor sau al altor actori? Cu ce scop – intern sau extern?

Odată ce au fost analizate aceste patru criterii, elaborarea politicilor anticorupție poate începe. În cursul acestui proces este utilă raportarea permanentă la sistemul de corupție vizat, în încercarea de a înțelege cum anume politici pot schimba tabloul general în direcția obiectivelor propuse: reducerea corupției de un anume tip.

Acest lucru presupune o abordare sistemică a politicilor, a implementării și monitorizării lor.

De exemplu, înțelegerea sistemului poate însemna că anumite coaliții joacă roluri diferite la momente diferite. Că unele politici sunt implementate la momente diferite, pentru că doar așa se pot consolida reciproc. Prin implementarea politicilor într-o ordine dată, se poate monitoriza dacă sistemul se adaptează în direcția consolidării integrității.





## **IV. RECOMANDĂRI**



## IV. RECOMANDĂRI

Recomandările incluse în prezentul capitol sunt compilate din mai multe surse. Întâi de toate, ele au fost sugerate de partenerii în proiect. În al doilea rând, au fost consultați și ceilalți actori implicați în domeniul luptei împotriva corupției, în special organizații neguvernamentale, dar și alți reprezentanți ai instituțiilor anticorupție. Cu ocazia acestor consultări a fost analizată situația actuală și s-au sugerat posibile soluții.

### A. Recomandări pentru ONG-uri

#### Dezvoltarea și coordonarea societății civile

ONG-urile trebuie să dezvolte o platformă comună care să fie utilizată pentru agregarea unor declarații și comunicate comune și să coopereze cu instituțiile publice implicate în combaterea corupției. Instituțiile anticorupție românești au o formă de cooperare în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție (SNA). Platforma organizațiilor societății civile poate fi utilizată pentru a interacționa cu acest cadru instituțional. În acest context, putem identifica nevoia de a dezvolta puncte de contact anticorupție la nivel național și local.

#### Consolidarea activității în interiorul coalițiilor

Acțiunile în coaliții s-au dovedit a fi un instrument puternic pentru inducerea schimbărilor. ONG-urile sunt mai puternice și mai vizibile atunci când lucrează în interiorul unor coaliții cu alte organizații similare, fie pentru monitorizarea activității, fie pentru conlucrarea cu instituțiile publice în domeniul politicilor. Cu toate acestea, membrii coalițiilor trebuie să aibă în vedere faptul că succesele lor sunt limitate în timp și să se asigure că alocă suficiente resurse pentru prelungirea acestora.

### B. Recomandări pentru instituțiile publice

#### Dezvoltarea unor mecanisme de finanțare

ONG-urile românești au asistat, cu începere din 2007, la reducerea finanțării programelor lor operaționale, ca atare activitățile lor anticorupție au fost din ce în ce mai puțin sprijinite financiar. Așa cum arată și prezentul raport, majoritatea donatorilor externi care au finanțat activități anticorupție sau de tip watchdog au încetat să mai fie activi în România.

Dezvoltarea unor scheme de finanțare publice și private pentru organizațiile neguvernamentale implicate în combaterea corupției trebuie să fie încurajată. De aceea, în afara surselor europene, guvernul național ar trebui să dezvolte mecanisme de finanțare. Guvernul român ar trebui să fie însărcinat cu înființarea și deschiderea unor oportunități specifice de finanțare a proiectelor anticorupție care să fie implementate de ONG-uri.

Nu numai o parte, ci toate instituțiile guvernamentale trebuie să adopte, ca parte a activităților curente, includerea organizațiilor neguvernamentale în politicile lor anticorupție și să utilizeze posibilitățile oferite deja de actuala Strategie Națională Anticorupție pentru finanțarea costurilor. Bugetele campaniilor și proiectelor anticorupție ar trebui să includă acest tip de finanțare.

Cu toate acestea, o caracteristică importantă a acestor granturi ar trebui să fie independența operațională a beneficiarilor. De aceea, faptul că statul finanțează un proiect de tip watchdog nu ar trebui să presupună niciun fel de interferențe politice în dezvoltarea, implementarea și monitorizarea proiectelor. Mai mult, finanțarea trebuie să fie gândită de o manieră strategică, astfel încât să asigure sustenabilitatea beneficiarilor pe o perioadă mai lungă de timp (trei-patru ani de finanțare). Exemple de astfel de mecanisme pot fi preluate din Croația, Republica Cehă, Slovenia sau Polonia.

### **Stabilirea de mecanisme funcționale și de cadre coerente de colaborare**

Dacă analizăm cadrul legislativ și practicile actuale din România, nu reiese cu claritate relația dintre stat și societatea civilă. De aceea, guvernul ar trebui să introducă politici (prevederi legale, resurse financiare) pentru a consolida societatea civilă și organizațiile acesteia. Implicarea societății civile în politicile anticorupție poate fi dezvoltată pe mai departe numai dacă (1) există ONG-uri puternice care doresc să colaboreze cu guvernul în acest domeniu, (2) aceste ONG-uri sunt suficient de puternice pentru o astfel de colaborare, (3) Guvernul este pregătit să sprijine consolidarea ONG-urilor în timp ce (4) recunoaște că aceste ONG-uri au nevoie de consolidare și nu pot funcționa corespunzător în lipsa unei finanțări adecvate.

Mai mult, strategiile instituționale trebuie să devină mai cuprinzătoare și realiste. Instituțiile trebuie să își extindă colaborarea cu ONG-urile și să recunoască rolul acestora în combaterea corupției. Acest rol ar trebui să fie clar formulat în documente programatice (strategii, regulamente interioare, etc.) și trebuie respectat în activitatea curentă.

### **Creșterea rolului Strategiei Naționale Anticorupție**

Strategia a devenit unul dintre primele mecanisme prin care ONG-urile și instituțiile care luptă împotriva corupției și-au reunit eforturile. Cu toate acestea, și alți actori ar putea fi incluși în această platformă și în procesul de implementare (inclusiv în fazele de dezvoltare, monitorizare și evaluare).

O problemă semnificativă în implementarea Strategiei este lipsa de fonduri pentru activitățile pe care le prevede. În aceste condiții, pentru a asigura sustenabilitatea platformei și creșterea gradului de implicare a actorilor, o finanțare adecvată trebuie să fie alocată pentru strategia curentă, ca și pentru cele viitoare. Se estimează că activitățile care vor avea cel mai mare impact sunt evaluările tematice și evaluarea incidentelor de integritate.

## **C. Recomandări pentru ONG-uri și instituții publice**

### **O mai mare deschidere spre colaborare**

Este important ca, în interiorul sistemului anticorupție, toate elementele să poată juca un rol pozitiv. Creșterea capacității de a juca acest rol presupune:

- cooperarea dintre agențiile anticorupție;
- cooperarea dintre ONG-urile care au legătură directă sau indirectă cu lupta anticorupție.
- cooperarea dintre ONG-uri și companiile/organizațiile private;
- contacte între agențiile anticorupție și forțele anticorupție din societate,

ONG-urile, instituțiile publice și mediul de afaceri trebuie să devină mai deschise spre colaborare. Deși au existat un număr de episoade care au dus la apariția unor

neîncredere și confruntări în ultimii 20 de ani - potrivit răspunsurilor la chestionarele noastre – toate părțile trebuie să înțeleagă că sistemul nu poate fi schimbat acționând pe cont propriu. Politicienii au contribuit la această stare de neîncredere, dar exemplele prezentate în studiul nostru demonstrează că și colaborarea poate avea succes, chiar dacă nu va deveni peste noapte o practică răspândită.

### **Creșterea capacității pentru colaborări pe termen lung**

Experiențele anterioare au demonstrat că cele mai bune parteneriate sunt construite pe încredere și colaborări pe termen lung. Acest tip de proiecte pe termen lung presupune o înțelegere mutuală a partenerilor, obiective și interese comune. Colaborările pe termen scurt tind să eșueze, dată fiind lipsa analizei rezultatelor monitorizării și evaluării colaborării. În proiectele colaborative pe termen lung, partenerii învață unul de la celălalt, își evaluează reciproc eficiența și stilul de lucru și se pot adapta nevoilor altor membri ai parteneriatului. De aceea memoria instituțională este utilă în dezvoltarea unor astfel de parteneriate, deoarece poate oferi informații la prima mână despre eficiența sau eșecul proiectelor anterioare.

### **Planificarea în vederea realizării unor proiecte de calitate și eficiente**

ONG-urile și instituțiile trebuie să fie mai atente și mai realiste în ceea ce privește strategiile și viziunile lor. Este adevărat că actualele oportunități de finanțare pot avea un impact negativ asupra activității societății civile, dar chiar și în aceste circumstanțe organizațiile nu ar trebui să se îndepărteze de misiunile lor, ci să se adapteze situației. În plus, parteneriatele trebuie să fie orientate către nevoile cetățeanului/comunității.

La elaborarea proiectelor și propunerilor de granturi, ambele părți trebuie să ia în considerare proiectele și inițiativele existente, astfel încât să nu se suprapună cu acestea. În ceea ce privește nevoia de transparență, atât organizațiile, cât și instituțiile trebuie să își afișeze proiectele pe site-urile de web, inclusiv detalii referitoare la obiectivele și activitățile proiectelor.

Cercetările și analizele produse de ONG-uri și instituții trebuie utilizate în elaborarea de noi propuneri de proiecte sau atunci când se imaginează noi forme de colaborare.

### **Creșterea nivelului de transparență**

Relațiile dintre ONG-uri și organismele anticorupție pot funcționa corect numai dacă sunt bazate pe transparență. Altfel, astfel de relații riscă să deterioreze credibilitatea ONG-urilor, care pot fi percepute drept “difuzoare” ale autorităților.

Pentru a asigura o atare transparență, atât ONG-urile, cât și instituțiile trebuie să-și îmbunătățească abilitățile, instrumentele și strategiile de comunicare, pentru a permite o diseminare largă și nuanțată a mesajelor lor.

#### **ONG-urile trebuie:**

- să identifice riscurile și cazurile de corupție din domeniul lor de activitate (aplicând principiul “follow the money”/”urmărește circuitul banilor”) și să semnaleze autorităților și ONG-urilor specializate în monitorizarea civică sau prevenirea corupției;
- să își îmbunătățească abilitățile de comunicare și să își dezvolte unele noi pentru a maximiza diseminarea eficientă a mesajului lor, în funcție de conținut, vehicul sau public țintă;

- să își sporească transparența activității (via o mai bună comunicare, publicându-și rapoartele de activitate sau comunicând conținutul discuțiilor lor cu autoritățile) pentru a crește încrederea publicului și a crea o referință publică pentru agenda anticorupție;
- să îmbunătățească dialogul dintre ONG-uri, pentru evitarea suprapunerilor, a neîncrederii și pentru a crea sinergii.

#### **Instituțiile publice trebuie:**

- să aplice proactiv legile transparenței, inclusiv prin interpretarea permisivă a prevederilor care merg în sensul unui larg acces la informații;
- să utilizeze tot mai mult instrumentele guvernării deschise pentru a oferi publicului (inclusiv ONG-urilor) informații suficiente și relevante.

#### **Responsabilități comune:**

- să respecte nevoile mass-media (informație promptă, acces la surse legitime, documente de suport în formate deschise, elemente vizuale de impact, etc.);
- să lucreze cu noile media (jurnaliști freelance, bloggeri sau formatori de opinie publică) pentru o mai bună diseminare a mesajului anti-corupție;
- să identifice bunele practici în activitățile anticorupție și să le relice la nivel local și național.

#### **Importanța prevenției**

Deși România are o lege a protecției avertizorului de integritate, în practică această lege nu este încurajată de către instituții, chiar dacă s-au realizat proiecte de monitorizare și de consolidare a capacităților instituționale, în colaborare cu ONG-urile. Organizațiile neguvernamentale și instituțiile publice implicate în combaterea corupției trebuie să coopereze pentru dezvoltarea, promovarea și monitorizarea instrumentelor care să sprijine avertizorii în probleme de corupție.

#### **Educarea actorilor interesați (publicul larg, organizațiile neguvernamentale, mass-media)**

Atât ONG-urile, cât și instituțiile publice au obligația de a educa alți actori interesați din societate. Ele trebuie să-și educe publicul în ceea ce privește literatura anticorupție, pentru a crește capacitatea de monitorizare a publicului, a-l ajuta să înțeleagă mai bine mecanismele de combatere a corupției și să se raporteze corect la acestea. Ambele părți trebuie să înțeleagă rolul prevenirii în procesul anticorupției și să colaboreze pentru dezvoltarea, implementarea și monitorizarea unor campanii utile și realiste.

Educația anticorupție trebuie să fie instituționalizată și, în aceasta, Ministerul Educației joacă un rol important. De aceea, școlile trebuie să ofere cursuri de *educație pentru democrație*<sup>78</sup>, care să includă principiile democrației, drepturile omului, noțiuni despre statul de drept, etică/integritate și anticorupție. Cursurile trebuie să fie cât se poate de interactive, iar ONG-urile și instituțiile publice trebuie să se implice în acest proces.

---

<sup>78</sup> Asociația Pro Democrația și Ministerul Educației au realizat un curs opțional pe această temă și au pregătit profesori din întreaga țară, care să-l susțină. A fost publicat un manual numit Educație pentru democrație, care poate fi consultat la [http://www.apd.ro/files/manual\\_ed.html](http://www.apd.ro/files/manual_ed.html)

Mijloacele de informare în masă reprezintă unul dintre actorii care pot să fie în același timp util sau dăunător statului de drept și eforturilor anticorupție. Parteneriatele dintre ONG-uri și instituții trebuie să sprijine mass-media ca unul dintre factorii importanți de informare și investigație, la nivel local și național. De aceea, pot fi dezvoltate programe de perfecționare profesională care să îi pregătească pe jurnaliștii de investigație sau pe reporterii interesați în monitorizarea instituțiilor publice, a respectării drepturilor omului și a bunei guvernări. Această sarcină se poate dovedi dificilă, dacă luăm în considerație fragila independență a mass-media din România.<sup>79</sup>

### **Importanța comunităților locale și a activităților la nivel local**

Corupția – în special corupția mică/instituțională – nu poate fi combătută numai la nivel macro și trebuie vizată prin programe care presupun implicarea comunităților locale și a unor grupuri bine definite. De aceea, atât instituțiile, cât și ONG-urile trebuie să deruleze nu numai programe cu acoperire națională, dar și activități “personalizate”. Campaniile locale sau cu focus îngust, care vizează grupuri-țintă bine delimitate, se bucură de un succes mai mare decât cele mari, impersonale. Mai mult, ONG-urile și presa locală pot colabora, sporindu-și astfel capacitatea de diseminare.

Ațât ONG-urile, cât și instituțiile publice pot explora posibilitatea creării de „insule de integritate”. O precondiție a acestui tip de activitate este existența unui număr suficient de participanți dornici să se implice, a unui lider care să își ia răspunderea pentru această „insulă” și, pe cât posibil, a participării ONG-urilor și partidelor politice la nivel local. Acest exercițiu are potențialul de a duce la un rezultat pozitiv și să creeze astfel o poveste de succes în România. Prin aducerea “la masa verde” a sistemului local se poate identifica modul în care funcționează sistemul corupției și care sunt barierele care împiedică eradicarea corupției.

### **Utilizarea unor instrumente inovatoare pentru implicarea publicului larg în lupta împotriva corupției**

ONG-urile și instituțiile publice trebuie să folosească instrumente inovatoare pentru că ele cresc participarea publicului general în lupta împotriva corupției, menținând, în același timp, cheltuielile la un nivel redus. ONG-urile românești au dezvoltat platforme care permit cetățenilor să raporteze acte de corupție în diverse sectoare ale administrației. Astfel de platforme sunt [www.piatadespaga.ro](http://www.piatadespaga.ro), [www.guvernmaibun.ro](http://www.guvernmaibun.ro) sau [www.alegericorecte.ro](http://www.alegericorecte.ro). Deși mecanismele de depunere a sesizărilor necesită îmbunătățiri, aceste instrumente pot fi lesne utilizate pentru determinarea riscului de corupție în domeniile vizate.

### **Creșterea implicării mediului academic și a celui de afaceri în prevenirea corupției**

Experiența mediului academic poate fi extrem de utilă în elaborarea politicilor publice. Cunoașterea academică se poate adăuga celei empirice a ONG-urilor sau a instituțiilor publice. Un raport periodic privind corupția la nivel național, studii

---

<sup>79</sup> IREX Media Sustainability Index (MSI) 2013. The notes on Romania are accessible on the following address [http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE\\_MSI\\_2013\\_Romania.pdf](http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE_MSI_2013_Romania.pdf)



naționale sau instituționale, statistici sau rapoarte de monitorizare sunt tot atâtea idei de bune practici care pot îmbunătăți evaluarea combaterii corupției.

Pentru o mai bună înțelegere a fenomenului corupției este nevoie și de o altă abordare. Atât ONG-urile cât și mediul academic pot asigura o mai bună calitate a cercetării criminologice a corupției la nivel național, umplând astfel golul rămas după desființarea Institutului Național de Criminologie.

Pe de altă parte, mediul de afaceri este un actor semnificativ și poate fi direct interesat de un spațiu curat în care să-și deruleze activitatea. Mai mult, companiile pot să devină donatori valoroși prin programele de responsabilitate socială corporatistă (CSR), mai ales pentru inițiativele din cercetare sau la nivelul comunităților locale.

### **Concluzii:**

Așa cum am menționat anterior, aceste recomandări au fost compilate utilizând mai multe surse, printre care (1) sugestiile partenerilor din proiect și (2) discuțiile cu diferiți actori implicați în lupta anticorupție. Este important să ne reamintim că aceste recomandări au la bază ceea ce s-a considerat a fi avut succes în inițiativele anticorupție anterioare din România, ca urmare a dialogului nostru extins cu principalii actori anticorupție, inclusiv ONG-uri și instituții publice. Ca urmare, aceste recomandări vor fi utilizate pentru un manual de bune practici mai amănunțit, care va fi produs ca o continuare a prezentului raport de analiză.

## BIBLIOGRAFIE

- Anderson, T., & Stuart, J. (2004). *The 2003 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 7th Edition*. United States Agency for International Development: Office of Democracy, Governance and Social Transition.
- Ciocoiu, P. (2011, 24 februarie). România își întărește lupta anti-corupție la frontieră (*Romania steps up border corruption fight*). Din SETimes.com - Southeast European Times in Bucharest:  
[http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2011/02/24/feature-03](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2011/02/24/feature-03)
- Coșpănar, I., Lonean, I., Mitică, R., Ionescu, G., & Drăjăneanu, I. (2012, January). Sistemului Național de Integritate, România, Ediția a 3-a, disponibil la Transparency International Romania: disponibil la:  
[http://www.transparency.org.ro/politici\\_si\\_studii/studii/sistemul\\_national\\_de\\_integritate/NIS2012\\_en.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/sistemul_national_de_integritate/NIS2012_en.pdf)
- Comisia Europeană. (2000, ianuarie 18). *COM (2000) 11 final: Commission Discussion Paper - The Commission and Non-Governmental Organizations: building a stronger partnership*. Disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0011:FIN:EN:PDF>
- Comisia Europeană. (2009). *Special Eurobarometer 325 / Wave 72.2 - European Opinion Research Group EEIG: Attitudes of Europeans towards Corruption, Summary Report*. Disponibil la  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_325\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_sum_en.pdf)
- Comisia Europeană. (2010, iulie 20). *COM(2010) 401 final: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism*. Disponibil la [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2010\\_401\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2010_401_en.pdf)
- Comisia Europeană. (2012). *Special Eurobarometer 374 / Wave EB76.1 – TNS opinion and social: Corruption Report*. Disponibil la  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)
- Comisia Europeană. (2013, ianuarie 1). *COM(2013) 47 final: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*. Disponibil la [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf)
- DNA - Direcția Națională Anticorupție (n.d.). *Rezultatele Direcției Naționale Anticorupție 2005-2012*. Disponibil la  
<http://www.pna.ro/faces/obiect2.jsp?id=192>
- DNA - Direcția Națională Anticorupție. (2012, octombrie 10). *IMPARȚIALITATE·INTEGRITATE·EFICIENȚĂ: Comunicat Nr. 721/VIII/3*. Disponibil la [http://www.pna.ro/faces/bilant\\_activitate.xhtml?id=23](http://www.pna.ro/faces/bilant_activitate.xhtml?id=23)
- Expert Forum. (2013, iunie). *Policy Brief N°23: Pericolele noii Constituții și tentațiile puterii absolute*. Disponibil la <http://expertforum.ro/en/files/2013/06/Pol-Brief-23-EN.pdf>

- ERCAS. (2013, iunie 4). *Coalition for a Clean Parliament - Romanian Academic Society (SAR)*. Disponibil la European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: [http://www.againstcorruption.eu/anti-corruption-projects/anti\\_corruption\\_toolbox/selected-projects](http://www.againstcorruption.eu/anti-corruption-projects/anti_corruption_toolbox/selected-projects)
- Expert Forum. (2013, iulie 9). *Clientelismul politic = irosirea banilor noștri*. Disponibil la <http://expertforum.ro/clientelismul-politic-pe-scurt/>
- FDSC. Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile. (2010, februarie). *Cercetare omnibus: sondaj efectuat de Mercury Research, prin metoda omnibus, la comanda FDSC*. Disponibil la: [http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Cercetare%20omnibus\\_rezultate.pdf](http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Cercetare%20omnibus_rezultate.pdf)
- FDSC. (2005). *Dialogue for Civil Society: Report on the State of Civil Society in Romania*. Retrieved from CIVICUS Civil Society Index Report for Romania, Disponibil la: <http://www.fdsc.ro/documente/13.pdf>
- FDSC. (n.d.). *România 2010. Sectorul neguvernamental - profi l, tendințe, provocări -*. Disponibil la: [http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Romania%202010\\_Sectorul%20neguvernamental1.pdf](http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Romania%202010_Sectorul%20neguvernamental1.pdf)
- Freedom House INC. (2013, marties 15). *The Initiative for Clean Justice*. Disponibil la <http://freedomhouse.ro/en/index.php/proiecte/initiativa-pentru-o-justitie-curata/item/20-the-initiative-for-clean-justice>
- Holloway, R. (n.d.). *NGO Corruption Fighters' Resource Book - How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*. Disponibil la <http://www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>
- Howard, M. M. (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, A. (2010). *Civil Society as an Anticorruption Actor. Some Lessons Learned from the East Central European Experience*. Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Precupetu, I. (2007). *Corruption in Romania - First Steps Towards a Grounded Theory of Corruption*. În Discussion Paper Series N°4, Disponibil la [http://www.unikonstanz.de/crimeandculture/docs/Discussion\\_Paper\\_No\\_4\\_ICCV\\_Romania\\_July\\_2007.pdf](http://www.unikonstanz.de/crimeandculture/docs/Discussion_Paper_No_4_ICCV_Romania_July_2007.pdf)
- Preda, O. (2011). Public Participation Strengthening Process and Outcomes of Local Decision-Making in Romania. In J. Forbrig, *Learning for Local Democracy. A Study of Local Citizen Participation in Europe, Central and Eastern European Citizens Network* (pp. 90-107). Central and Eastern European Citizens Network.
- Ministerul Justiției. (2012, septembrie 19). *Romania's Experience in Development, Implementation and Evaluation of The National Anticorruption Strategy*. Disponibil la <http://www.osce.org/eea/93817>
- Ministerul Justiției. (n.d.). *National Anticorruption Strategy 2012-2015*. Disponibil la [http://www.anticorruption-romania.org/docman/doc\\_download/83-national-anticorruption-strategy-2012-2015-annex-1](http://www.anticorruption-romania.org/docman/doc_download/83-national-anticorruption-strategy-2012-2015-annex-1)
- Ministerul Justiției. (n.d.). *Raport de evaluare privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2005-2007 și a Strategiei Naționale Anticorupție privind*

- Sectoarele Vulnerabile și Administrația Publică Locală pe perioada 2008-2010 în România.* Disponibil la <http://sna.just.ro/SNA/Audit.aspx>
- Ministerul Justiției (n.d.). *Registrul National ONG.* Disponibil la <http://www.just.ro/MinisterulJusti%C8%9Biei/RegistrulNa%C5%A3ionalONG/tabid/91/Default.aspx>
- Ștefan, L., Pârvu, S., Podumljak, M., & Cozonac, C. (2012). *Conflicts of interest and incompatibilities in Eastern Europe. Romania, Croatia, Moldova.* Disponibil la EFOR Romania, <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>
- Walker, C. (ed.). (2005). *The Anticorruption Policy of the Romanian Government - Assessment Report.* Disponibil la Romanian Ministry of Justice and Freedom House INC.:  
[http://www.just.ro/Portals/0/Lupta%20impotriva%20coruptiei/Documente/Audit%20SNA/FH\\_Audit\\_EN\\_16\\_031.pdf](http://www.just.ro/Portals/0/Lupta%20impotriva%20coruptiei/Documente/Audit%20SNA/FH_Audit_EN_16_031.pdf)
- World Bank pentru Guvernul României. (2001, martie 29). *Diagnostic Surveys of Corruption in Romania.* Disponibil la <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/romenglish.pdf>



## ANEXA 1 - PARTICIPANȚII LA CHESTIONAR

Lista ONG-urilor către care a fost trimis chestionarul și a răspunsurilor primite

ONG-urile către care a fost trimis chestionarul	Răspuns la chestionar	Interviu/consultare
<b>Expert Forum</b>	√	√
<b>Freedom House</b>	√	√
<b>Asociația Pro Democrația</b>	√	√
<b>Asociația Pro Democrația, Clubul București</b>	√	
<b>Asociația Pro Democrația, cluburi regionale</b>		
<b>Centrul pentru Jurnalism Independent</b>	√	√
<b>Asociația pentru Implementarea Democrației</b>	√	√
<b>Institutul pentru Politici Publice</b>	√	√
<b>Societatea Academică Română</b>	√	√
<b>Fundația Soros</b>	√	√
<b>Transparency International Romania</b>	√	
<b>Centrul de Resurse Juridice</b>	√	
<b>Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală</b>	√	√
<b>Centrul de Resurse pentru Participare Publică</b>	√	√
<b>Asociația Națională a Birourilor de Informare pentru Cetățeni</b>	√	√
<b>ActiveWatch</b>		
<b>Centrul de Asistență pentru Organizațiile Neguvernamentale</b>		
<b>Asociația EPAS</b>		
<b>Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile</b>		
<b>Centrul de Resurse Civice</b>		
<b>Erupție-anticorupție</b>		
<b>Centrul Român de Politici Europene</b>		
<b>Centrul Rațiu pentru Democrație</b>		
<b>RISE Project</b>		
<b>Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului – Comitetul Helsinki</b>		
<b>Asociația Magistraților din România</b>		
<b>Asociația Alternative Social</b>		
<b>Centrul Euroregional pentru Democrație</b>		
<b>Funky Citizens</b>		

<b>Agenda 21</b>
<b>Grupul de Dialog Social</b>
<b>CENPO</b>
<b>Academia de Advocacy</b>
<b>Fundația pentru Schimbare Democratică</b>
<b>Fundația Civitas pentru Societatea Civilă</b>
<b>Grupul Român pentru Apărarea Drepturilor Omului</b>
<b>Romani CRISS</b>
<b>Centrul Educația 2000</b>

**Lista instituțiilor guvernamentale către care a fost trimis chestionarul și a răspunsurilor primite**

<b>Instituția guvernamentală către care a fost trimis chestionarul</b>	<b>Răspuns</b>
<b>Ministerul Justiției</b>	√
<b>Consiliul Național al Magistraturii</b>	√
<b>Direcția Națională Anticorupție</b>	√
<b>Departamentul pentru Luptă Antifraudă</b>	√
<b>Agenția Națională de Administrare Fiscală</b>	√
<b>Oficiul Național pentru Prevenirea și Controlul Spălării Banilor</b>	√
<b>Inspectoratul General al Poliției Române</b>	√
<b>Agenția Națională de Integritate</b>	
<b>Ministerul Educației</b>	
<b>Ministerul Sănătății</b>	