



MINISTERUL JUSTIȚIEI

în

cooperare

cu



**Anti-Corruption Network for**

**Eastern Europe and Central Asia (ACN)**

## Evaluare independentă

a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 în România

Opiniile exprimate în prezentul raport de evaluare nu reprezintă neapărat opiniile  
Ministerului Justiției din România sau ale OCDE/Rețeaua Anticorupție

---

## Context

La finalizarea actualei Strategii Naționale Anticorupție 2012 -2015 (SNA) și înainte de a iniția elaborarea noii strategii, Guvernul României a decis să evalueze rezultatele obținute în lupta sa împotriva corupției și să identifice prioritățile pentru viitor. În plus față de autoevaluarea realizată de către Guvern, Ministerul Justiției din România a decis efectuarea unei evaluări externe de către experți independenți. Ministerul s-a adresat Secretariatului Rețelei Anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală (RAC) din cadrul diviziei Anticorupție de la nivelul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) cu solicitarea de a efectua o evaluare externă. În luna martie 2016, ministerul și OCDE/Secretariatul RAC au încheiat, printr-un schimb de scrisori, acordul cu privire la Termenii de Referință privind efectuarea unei evaluări independente a SNA.

OCDE/Secretariatul RAC au oferit asistență Ministerului Justiției (MJ) în ce privește elaborarea metodologiei pentru evaluarea externă (pentru mai multe detalii consultați Termenii de Referință). Secretariatul a asistat MJ și în ce privește identificarea și selectarea consultanților externi. Secretariatul RAC a colaborat cu consultanții și i-a îndrumat în ce privește toate aspectele în legătură cu îndeplinirea misiunilor în scopul asigurării calității optime a raportului. Secretariatul RAC a participat și la ședințe și consultări și a revizuit raportul rezultat în urma desfășurării proiectului.

## Obiectiv

Scopul evaluării externe a fost de a sprijini Ministerul Justiției din România la analiza impactului SNA 2012-2015, la identificarea celor mai bune practici, a lacunelor legislative, a dificultăților identificate pe durata celor patru ani de implementare. Evaluarea externă s-a axat pe analiza obiectivelor SNA 2012-2015, a impactului, eficienței și eficacității măsurilor de implementare, a sustenabilității rezultatelor sale. De asemenea, s-a convenit ca experții independenți să formuleze recomandări pentru următoarea strategie, inclusiv misiunea, viziunea și abordarea acesteia. Au fost identificate discrepanțele și vulnerabilitățile SNA 2012-2015, ceea ce este de natură a facilita consultanților formularea de recomandări în perspectiva elaborării și implementării noii Strategii Naționale Anticorupție.

## Autori

Prezentul raport a fost elaborat de către doamna Mari-Liis Soot, Ministerul Justiției, Estonia; domnul Valts Kalnins, think-tank "Providus", Letonia; doamna Olga Savran, manager RAC, OCDE. Din partea Ministerului Justiției din România, proiectul a fost gestionat de către domnul Cornel Călinescu, coordonator al Secretariatului Tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție, în prezent director general al Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate, și doamna Anca-Luminița Stroe, consilier juridic în cadrul Direcției de Prevenire a Criminalității. Aceștia au beneficiat de sprijinul doamnei Elena Nechifor, comisar șef de poliție, delegat de la Direcția Generală Anticorupție în cadrul Secretariatului Tehnic.

## Evaluarea impactului Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 în România

### Rezumat

În ultimii ani, România a făcut eforturi impresionante în domeniul luptei împotriva corupției. România și-a câștigat pe drept renumele internațional pentru realizările înregistrate de unele dintre instituțiile care luptă din răspuțeri pentru îmbunătățirea integrității sectoarelor public și privat ale țării. În acest context, impactul Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) din România, astfel cum rezultă din percepția fenomenului corupției, a fost unul pozitiv, dar într-o măsură mai mică decât se dorea. Este necesar mai mult timp și eforturi mai susținute pentru a consolida realizările politicii anticorupție din România și pentru a continua îmbunătățirea percepției generale asupra fenomenului corupției în România. SNA acoperă diverse tipuri de activități în diferite domenii și procesul de implementare a acesteia înregistrează atât numeroase realizări, cât și vulnerabilități. Câte trei din fiecare au fost selectate pentru a fi evidențiate mai jos în acest rezumat.

### Principale realizări evidențiate

- Intensitatea sporită a activității de urmărire penală a transformat represiunea penală exercitată de către Direcția Națională Anticorupție și controalele administrative ale Agenției Naționale de Integritate în potențiale piedici în calea actelor de corupție la toate nivelele.
- Activitățile de pregătire profesională, evaluarea riscului și alte măsuri de prevenție ale Direcției Generale Anticorupție din cadrul Ministerului Afacerilor Interne reprezintă un exemplu elocvent de bune practici care poate fi replicat oriunde în România în sectorul public.
- Mecanismele de implementare, cum ar fi platformele de cooperare cu părțile interesate și misiunile de evaluare tematice coordonate de către Ministerul Justiției reprezintă instrumente inovatoare care trebuie diseminate la nivel internațional cu titlu de bune practici.

### Principale vulnerabilități evidențiate

- Măsurile preventive nu au fost implementate într-un mod sistematic în sectorul public și multor directori ai unor organisme publice le lipsește motivația în ce privește introducerea măsurilor anticorupție.
- Nivelul scăzut al voinței politice în rândul majorității parlamentare și a oficialilor aleși la nivel local în sensul menținerii integrității.
- Nu există o dovadă certă a unei îmbunătățiri fundamentale a procedurii de achiziții publice în România.

### Recomandări

În urma evaluării, se recomandă selectarea unor priorități pentru următoarea strategie anticorupție în vederea canalizării resurselor limitate în domenii în care se pot obține efecte maxime. Recomandăm ca cea mai importantă prioritate să fie reprezentată de prevenirea corupției în domeniul achizițiilor publice și al contractelor în general, ceea ce reprezintă un aspect-cheie în toate sectoarele, fie că vorbim de sănătate, apărare, educație sau orice alt sector. De asemenea, în toate procesele transparența ar trebui să fie principala aspirație datorită binecunoscutelor și puternicelor sale efecte de prevenție. România are un formidabil istoric de luptă împotriva corupției și noi acum recomandăm prevenirea corupției prin acordarea de beneficii acelor organisme care iau măsuri eficiente de prevenire în cadrul organizațiilor și sectoarelor pe care le reprezintă. Aceasta ar fi o completare principală la alternativa pedepsei prin încurajare și motivare, ceea ce în cele din urmă ar ajuta la internalizarea integrității ca normă.

## Cuprins

1. Abordare și metodologie	4
2. Context	6
3. Nivelul de atingere a obiectivelor SNA	9
4. Modificări legislative obținute	11
4.1. Modificări legislative în domeniul prevenirii corupției	11
4.2. Modificări legislative în domeniul combaterii corupției	12
5. Îndeplinirea obiectivelor generale și specifice concrete	13
5.1. Primul obiectiv general - prevenirea corupției în instituțiile publice	14
5.2. Al doilea obiectiv general - creșterea gradului de educație anticorupție	24
5.3. Al treilea obiectiv general - combaterea corupției prin măsuri administrative și penale	29
5.4. Alte constatări privind impactul	35
6. Elemente favorabile și nefavorabile în procesul de implementare a SNA	36
7. Pași de urmat recomandați	40
Trimiteri	52

## Figuri

**Figura 1.** În opinia dumneavoastră, care obiectiv al Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 a înregistrat cel mai pozitiv efect asupra nivelului corupției?

**Figura 2.** Vă rugăm descrieți în câteva cuvinte care a fost cea mai mare vulnerabilitate în implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015?

**Figura 3.** În opinia dumneavoastră care ar trebui să fie rolul principal al Ministerului Justiției în ce privește sprijinirea implementării măsurilor anticorupție sectoriale?

## Tabele

**Tabelul 1.** Numărul angajaților consiliați de consilierul de etică/integritate în ministere (inclusiv agenții subordonate), instituții din domeniul combaterii corupției și alte instituții independente

**Tabelul 2.** Numărul anual al acțiunilor în instanță având ca obiect accesul la informații de interes public

**Tabelul 3.** Evaluări anuale privind nivelul de cunoaștere a reglementărilor din domeniul conflictului de interese de către angajații ministerelor, ai instituțiilor implicate în lupta împotriva corupției și ai altor instituții independente

**Tabelul 4.** Numărul anual al deciziilor ANI de confirmare a conflictelor de interese în ministere (inclusiv agenții subordonate), instituții anticorupție și alte instituții independente

**Tabelul 5.** Indicatori anuali privind registrul de abateri de conduită ale demnitarilor, funcționarilor publici, personalului contractual cu atribuții în domeniul protecției intereselor financiare ale UE

### 1. Abordare și metodologie

Obiectivul acestei evaluări externe este de a sprijini Ministerul Justiției din România și de a analiza impactul Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 (în cele ce urmează, pe scurt - SNA), de a identifica bune practici, vulnerabilități, dificultăți pe durata celor patru ani de implementare. Evaluarea a examinat obiectivele SNA, impactul acesteia, eficiența și eficacitatea măsurilor de implementare și sustenabilitatea rezultatelor sale. Evaluarea formulează și recomandări pentru noua strategie, inclusiv abordarea generală și prioritățile.

Metodologia evaluării a cuprins mai multe componente:

- cercetarea documentară a rapoartelor, strategiilor, studiilor, evaluărilor existente și a altor informații conexe,
- interviuri cu părțile interesate în timpul primei misiuni naționale desfășurate în perioada 13-15 aprilie 2016,
- sondaje de opinie în rândul experților anticorupție din România,
- validarea rezultatelor inițiale cu părțile interesate pe durata celei de-a doua misiuni naționale la data de 19 mai 2016.

Evaluarea a fost realizată de către experții Valts Kalniņš (Centrul pentru Politici Publice PROVIDUS, Letonia), Mari-Liis Sööt (Ministerul Justiției, Estonia) și Olga Savran (Divizia Anticorupție, OCDE).

Analiza documentară s-a axat pe rapoartele pregătite de autoritățile române (Ministerul Justiției, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Direcția Generală Anticorupție, Direcția Națională Anticorupție, etc.), instituții internaționale (Raportul Anticorupție UE, rapoarte elaborate în baza Mecanismului de Cooperare și Verificare, rapoarte GRECO, etc.), publicații ale unor organizații neguvernamentale (alianța “România Curată”, Freedom House, Societatea Academică din România, Transparency International), politici independente și studii academice.

Prima misiune națională a constat din interviuri purtate cu o serie de părți interesate - (în ordinea întâlnirilor) Ministerul Justiției, Ministerul Sănătății, Agenția Națională de Integritate, Înalta Curte de Casație și Justiție (inclusiv Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție), Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței, ONG-uri, reprezentanți ai mediului de afaceri, Direcția Națională Anticorupție, Agenția Națională pentru Achiziții Publice, Direcția Generală Anticorupție, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice, Ministerul Finanțelor Publice (Agenția Națională de Administrare Fiscală).

La sondajul de opinie desfășurat prin internet au participat experți români aparținând unor diferite instituții publice, private și neguvernamentale. 12 respondenți au provenit de la ministere și 12 de la alte instituții publice, 8 de la companii private, 5 de la asociații profesionale și 11 de la ONG-uri. Restul participanților nu și-au indicat afilierea. Scopul sondajului de opinie a fost de a obține feedback cu privire la obiectivele SNA și de a colecta input în perspectiva elaborării noii strategii. Rata de răspuns la sondajul de opinie a fost de 67% (53 chestionare integral completate). De remarcat faptul că acest raport ia în considerare toate răspunsurile, nu doar răspunsurile din chestionarele integral completate. Din acest motiv numărul total de respondenți pe întrebare va fi indicat separat. Rata de răspuns minimă pe întrebare a fost de 56. Activitatea națională (completarea chestionarelor de către respondenți) s-a desfășurat în luna aprilie 2016 prin intermediul unei platforme online.

Pe durata celei de-a doua misiuni naționale au fost prezentate rezultatele și recomandările preliminare și s-a solicitat feedback de la (în ordinea întâlnirilor) Președintele Camerei Deputaților din Parlamentul României, Consiliul Superior al Magistraturii, părți interesate de la platforma de cooperare din cadrul administrației publice centrale și platforma de cooperare cu autorități și instituții anticorupție independente, ONG-uri, Ministrul Justiției și mass-media.

## 2. Context

În anii implementării strategiei anticorupție în România ceasul corupției a ticăit în permanență la nivelul agendei publice, în timp ce populația a asistat la modificări survenite în plan politic și la cazuri de corupție la nivel înalt. Corupția a fost principalul factor declanșator al recentelor schimbări la nivel de guvern și continuă să fie subiect fierbinte în mass-media și dezbaterile publice. Numărul acuzațiilor de corupție la nivel înalt la adresa miniștrilor, membrilor Parlamentului, funcționarilor din administrația locală, primarilor, judecătorilor, polițiștilor, procurorilor anticorupție este dificil de stabilit chiar și de către cei pricepuți la aritmetică. În timpul elaborării prezentului raport se succedau știrile privind acuzațiile de corupție, cum ar fi cea de la Târgu Mureș unde primarul și fiul acestuia erau acuzați de luare de mită și infracțiuni conexe (Popescu, 2016). Dintr-un total de 588 de membri ai Parlamentului României, fiecare al 10-lea a avut sau are probleme în justiție (Păun, 2016). Actualul Președinte al României, Klaus Iohannis, și-a câștigat mandatul în anul 2014 parțial datorită unei campanii anticorupție (BBC, 2015). În anul 2015, Dacian Cioloș a devenit Prim Ministru cu un cabinet de tehnocrați după demisia lui Victor Ponta în urma protestelor populației, declanșate de acuzațiile de corupție în contextul unui incendiu dintr-un club din București. În anul 2014, Curtea Constituțională a României a declarat neconstituțional proiectul de lege care ar fi acordat demnitarilor imunitate în fața legii pentru fapte de corupție în timpul exercitării mandatului (La Forgia, 2014). Succesul luptei anticorupție din România este atribuit în cea mai mare măsură doamnei Laura Kövesi și Direcției Naționale Anticorupție (în cele ce urmează, DNA). Cu toate că instituția are criticii ei, 60% din populația țării are încredere în DNA (Ellis, 2015). Spre comparație, 24% dintre români au încredere în Guvern, 16% au încredere în Parlament și 39% au încredere în administrațiile regionale și locale (Eurobarometru, 2014). Ministrul Justiției în funcție, doamna Raluca Prună, a fost felicitată pentru voința sa politică de a lupta împotriva corupției (Păun, 2016). Următoarele alegeri parlamentare vor fi în toamna anului 2016 și vor aduce schimbări ale actualului sistem electoral. De exemplu, în locul a 588 membri, în Parlament vor fi aleși 466 reprezentanți, va fi reintrodus sistemul listelor de partid și va fi utilizat un sistem IT pentru monitorizarea prezenței la urne și pentru prevenirea fraudei electorale (Pelin & Popescu, 2015).

Corupția pare să fie o mare parte a problemei și o oglindire a nemulțumirii în ce privește acordarea serviciilor publice și a accesului la viața politică în România. De exemplu, un studiu elaborat în anul 2012 cu privire la populație și reprezentanții administrațiilor locale indică faptul că, la nivel local, populația este nemulțumită de modul în care au loc consultările publice privind diverse aspecte ale administrațiilor publice locale și că populația percepe funcționarii de la nivel municipal ca fiind corupți (Ministerul Justiției, n.d.). Freedom House (2015) afirmă că „ONG-urile au influențat agenda publică cu privire la câteva aspecte, în principal mai degrabă prin proteste și mijloace informale decât pe canale instituționale, având în vedere faptul că mecanismele de consultare publică continuă să fie ineficiente”. 58.5% din populație consideră „că funcționarii publici în mod frecvent sau foarte frecvent solicită bani sau cadouri pentru a da curs unor cereri” (Ministerul Justiției, n.d.). Relațiile între politicienii de la nivel central și cei de la nivel local sunt descrise ca fiind clienteliste, având în vedere faptul că alocările de fonduri către administrațiile locale depind în mare măsură de legăturile de partid (Mungiu-Pippidi, 2015a), ceea ce este de natură a întări imaginea unui management public deficitar și a unei corupții omniprezente.

Prevenirea corupției este mai complicată în țările mai mari și mai sărace, iar România este o țară relativ mare, având o populație de 19,4 milioane de locuitori și o suprafață de peste 238.000 km<sup>2</sup>, fiind astfel a doua cea mai săracă țară a UE cu un PIB de 10.000 \$ pe cap de locuitor (Banca Mondială, 2015). România a avut nevoie de cinci ani pentru a-și recăpăta și

depăși nivelul PIB din perioada anterioară crizei, adică cu câțiva ani mai mult comparativ cu media UE. Cu toate acestea, economia se află pe un curs bun, având în vedere faptul că în anul 2015 România a înregistrat a treia cea mai mare creștere economică din UE (Romania-Insider, 2016). Rata șomajului de 6,8% (Eurostat, 2015) s-a situat mai degrabă constant sub media UE. În ce privește cheltuirea resurselor alocate de la bugetul de stat în România, doar 4,0% din PIB se direcționează către sănătate (media UE - 7,2%), 11,4% către domeniul protecției sociale și 3,0% către educație, aceasta din urmă fiind cea mai redusă din UE. Mai mult, accesul românilor la servicii medicale se caracterizează prin inegalitate, ținând seama de faptul că populația cu un nivel socio-economic mai scăzut are mai puține șanse de a-și satisface nevoile medicale (Olaru, 2013).

Revenind la măsurile anticorupție, în Indicele de Percepție a Corupției al organizației Transparency International, România și-a îmbunătățit poziția - se clasează pe locul 58, cu o creștere a scorului de la 44 la 46 în ultimii patru ani. Deși valoarea indicelui compozit ar putea fi descrisă cel mai bine ca fiind stagnantă, gama superioară-inferioară a indicelui reprezintă o dovadă pozitivă. Astfel, în anul 2015 plaja valorii superioare și inferioare a României a fost 36-62 (în anul 2012 fusese 38-50). (Transparency International) Aceasta înseamnă că anumite surse de date pe care se bazează indicele au atribuit o valoare mult mai mare României în anul 2015 decât în anul 2012 când a fost adoptată strategia.

În mod similar, în conformitate cu Indicele de Integritate Publică care ia în considerare simplitatea administrativă, transparența bugetară, deschiderea comercială, standardele de audit, independența justiției, libertatea presei și e-citizenship, România stă relativ bine. Scorul indicelui este 7,27, adică locul 31 în lume.

România stă mai prost la independența justiției, libertatea presei și e-citizenship comparativ cu media regională, în timp ce obține un scor mai bun la transparența bugetară și simplitatea administrativă. (Indicele de Integritate Publică; Mungiu-Pippidi, 2015b)

Studiul Global Fraud Survey din 2016 al Ernst & Young la care au participat aproape 3.000 de lideri seniori din mediul de afaceri din 62 de țări evidențiază faptul că pentru al treilea an consecutiv percepția privind corupția în România este în declin. 36% dintre respondenți consideră corupția ca fiind larg răspândită în mediul de afaceri, în timp ce în anul 2014 procentul a fost de 46%. (Actmedia, 2016)

Libertatea presei, care este parte integrantă din eforturile anticorupție, nu prea are cu ce se lăuda în România, presa fiind descrisă ca parțial liberă. În anul 2015, scorul înregistrat de România pentru libertatea presei a fost de 42 (Freedom House, 2015a), în timp ce în anul 2012 scorul a fost ceva mai bun, mai exact 41.

Pornind de la datele rezultate în urma elaborării a trei studii Eurobarometru (Comisia Europeană, 2014b; 2014c; 2015), din care două analizează atitudinea mediului de afaceri față de corupție, se reliefează următoarea imagine a corupției în România:

- Românii sunt mai toleranți față de corupție decât media europeană și există un număr mare de români care nu știu ce este acceptabil și ce este inacceptabil. De exemplu, doar 57% dintre români consideră că este inacceptabil să dea cadouri funcționarilor publici în schimbul unui serviciu public, în timp ce în UE, 76% gândesc la fel. În România 8% nu știu dacă a da cadouri este acceptabil sau nu, la nivelul UE procentul fiind de 1%.
- Românii cred într-adevăr că fenomenul corupției este o problemă în țara lor (93% cred aceasta în România și 76% în UE) și un sfert dintre ei cred că situația nici nu s-a îmbunătățit, nici nu s-a înrăutățit. Ei cred că cea mai largă răspândire a fenomenului

corupției se înregistrează în rândul organelor de poliție și la vamă. Aceste percepții mai degrabă negative se reflectă în răspunsurile a 25% din persoanele cărora li s-a cerut mită, în timp ce media UE este de 4%. Oamenii de afaceri din România sunt și mai sceptici în ce privește ameliorarea situației - 74% din oamenii de afaceri consideră că fenomenul corupției reprezintă o piedică în calea derulării afacerilor în România, în creștere cu 9% comparativ cu anul 2013. În comparație cu alte state UE, clientelismul și nepotismul sunt considerate obstacole majore în calea dezvoltării afacerilor, rezultând astfel cel mai ridicat rezultat în UE - 70%, cu o creștere de 6%. Companiile mai mici și cele care au participat la proceduri de achiziții publice manifestă o îngrijorare deosebită față de aceste aspecte.

- Românii nu vor să spună cercetătorilor dacă s-au confruntat cu fenomenul corupției. De exemplu, 14% dintre români mărturisesc faptul că știu pe cineva care a primit mită (12% în UE), în timp ce 17% nu vor să spună (4% în UE).
- Corupția în domeniul sănătății pare să fie în floare în România. Domeniul sănătății este domeniul în care oamenii se confruntă cel mai frecvent cu fenomenul corupției la nivel european, inclusiv în România, așadar nu există nimic deosebit din acest punct de vedere în România. Tratatamentul preferențial aplicat anumitor persoane este considerat în sistemul de sănătate publică ca fiind ceva normal (Mungiu-Pippidi, 2015b). În același timp, contactul direct al românilor cu sistemul de sănătate publică este mai scăzut decât media UE (40% față de 59%) și doar o jumătate au fost la spital sau au fost văzuți de un medic în ultimul an (UE 77%), în timp ce un procent impresionat de 28% a oferit mită medicilor (UE 5%), mulți dintre ei (22%) din proprie inițiativă, spre deosebire de restul europenilor (2%).
- Problemele de corupție din sistemul achizițiilor publice par să fie în creștere în opinia oamenilor de afaceri. Un sfert dintre oamenii de afaceri români au participat la proceduri de achiziție publică, în timp ce principalele motive de neparticipare au fost procedurile „cu dedicație” și caracterul prea anevoios al acestora. O jumătate dintre cei care au participat spun că nu au câștigat contracte din cauza corupției (în UE 34%). 7% consideră următoarele: condițiile se înrăutățesc, caietele de sarcini „cu dedicație” sunt încă o problemă, deși în general se crede că conflictele de interese au devenit o problemă mai mică decât în trecut.
- Atunci când sunt întrebați direct, românii tind să manifeste neîncredere față de poliție și procurori - în poliție au încredere 48% (UE 57%), iar în justiție, care include și procurorii, doar 13% (UE 27%). Pe de altă parte, încrederea în combaterea corupției este în creștere. De exemplu, 69% dintre oamenii de afaceri români tind să creadă că firmele corupte vor fi identificate și trase la răspundere penală, ceea ce reprezintă o creștere de 17% față de perioada ultimilor trei ani, iar 60% cred că acestea vor fi sancționate de instanță, ceea ce reprezintă o creștere de 14%.

Pentru a sintetiza, situația fenomenului corupției în România se ameliorează imperceptibil, deși opinia publică și oamenii de afaceri din România sunt în continuare foarte preocupați de fenomenul corupției. Pe durata desfășurării interviurilor mulți respondenți și-au exprimat părerea că încrederea în instituțiile angrenate în combaterea corupției și gradul de conștientizare a fenomenului corupției s-au îmbunătățit - deși rezultatele sondajului indică mai degrabă un grad scăzut de conștientizare, respectiv confuzie în rândul populației, ceea ce se reflectă în adânc înrădăcinata tradiție de a da mită personalului din sistemul de sănătate publică și în scepticismul în legătură cu existența unor proceduri corecte în domeniul achizițiilor publice și în alte servicii publice. Se pare că nemulțumirea publicului față de serviciile publice, apariția constantă de noi cazuri de corupție la nivel înalt, o libertate moderată a presei, toate acestea susțin percepția pesimistă conform căreia lucrurile nu se îndreaptă în direcția bună. Pe de altă parte, atenția constantă și sistemică a statului față de lupta împotriva corupției nu a rămas neobservată de către populația țării și partenerii



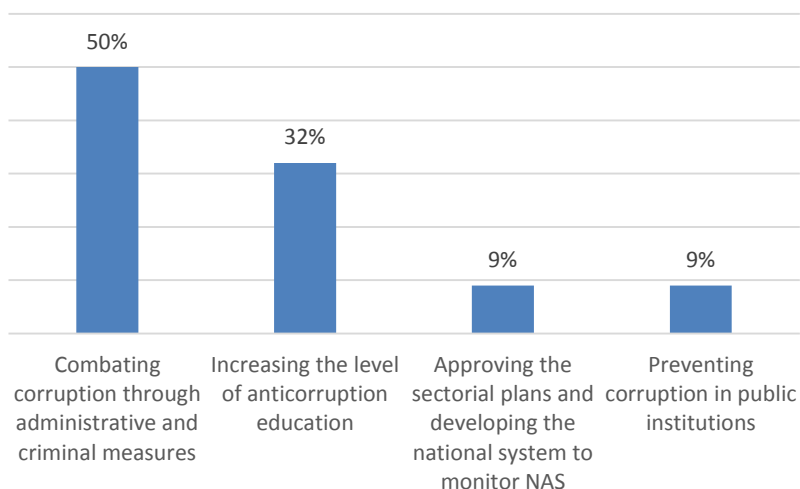
internaționali, așa cum s-a semnalizat în diverse rapoarte internaționale și în peisajul mediatic dedicat României. Toți afirmă unanim faptul că respectarea principiilor statului de drept în România nu s-a impus corespunzător, iar corupția din sistemul judiciar subminează perspectivele pe termen lung ale țării.

Lupta împotriva corupției nu a fost încă internalizată complet în România, ci mai degrabă impusă prin presiunea externă, inclusiv Mecanismul de Cooperare și Verificare al UE. Insuficienta preocupare în acest domeniu din partea actorilor interni se reflectă în lipsa resurselor naționale disponibile pentru implementarea strategiei anticorupție, precum și în indiferența multor instituții publice în ce privește anularea oportunităților de corupție în interiorul organizațiilor respective. Jocurile dubioase cu legislația, inclusiv proiectele de lege care ar acorda funcționarilor publici imunitate în fața urmăririi penale (Global Legal Monitor, 2015) și desființarea regulilor conflictului de interese inițiate de membrii Parlamentului, reintroduse ulterior la intervenția celor de la Bruxelles (Mungiu-Pippidi, 2015a) demonstrează reticența de a lua în serios lupta anticorupție. Cu toate acestea, sentimentul de auto-critică al celor care răspund de elaborarea strategiei anticorupție în România, însoțit de diverse evaluări simultane a politicii anticorupție și actualul (să sperăm că nu va fi doar temporar) sprijin politic (Mungiu-Pippidi, 2015a) ar trebui să netezească drumul către o politică anticorupție eficientă în care „nimic nu este imposibil”. Conștientizarea vulnerabilităților sale și deschiderea a creat și va continua să creeze moduri inovatoare de prevenire a corupției în România.

### 3. Nivelul de atingere a obiectivelor SNA

Marea majoritate (90%) a experților anticorupție care au participat la sondajul de opinie consideră că SNA a avut un impact pozitiv (adică de reducere) asupra nivelului corupției în România, în timp ce mai mult de jumătate dintre aceștia (53%) cred că a urmărit prea multe obiective. Jumătate dintre respondenți cred că **lupta împotriva corupției prin măsuri administrative și de drept penal** ar putea fi considerată un obiectiv care a avut cel mai pozitiv efect asupra nivelului corupției, în timp ce **prevenirea corupției în instituțiile publice și la nivel sectorial** nu și-a atins obiectivul dorit în cadrul strategiei.

Figura 1. În opinia dumneavoastră, care obiectiv al Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 a înregistrat cel mai mare efect asupra nivelului corupției? (Număr total răspunsuri: 56)



Experții anticorupție au fost rugați în cadrul sondajului de opinie să descrie în câteva cuvinte care a fost cea mai mare vulnerabilitate în ce privește implementarea strategiei. Ulterior, răspunsurile au fost grupate în câteva categorii. **Lipsa resurselor financiare** a fost menționată cel mai frecvent ca fiind principalul dezavantaj al strategiei anterioare, urmată de **slaba implicare managerială** în implementarea planurilor sectoriale și **formalismul**. Alte observații privind neajunsurile au vizat lipsa atenției în ce privește protecția companiilor și avertizorilor de integritate, lipsa instruirii anticorupție și lipsa de focusare în cadrul strategiei. Clusterul de cuvinte de la Figura 2 reprezintă observațiile referitoare la deficiențele strategiei - sintagmele redată cu caractere mai mari corespund unei mai frecvente trimiteri la acestea de către experți.

România nu a îndeplinit în totalitate obiectivele SNA în ce privește percepția corupției. Obiectivul care trebuia atins cu privire la Indicele de Percepție a Corupției (în cele ce urmează, pe scurt - IPC) a reprezentat o creștere de la 3,6 în 2011 la media UE care la vremea respectivă era 6,37. În anul 2015, media UE pe IPC 2015 a fost 65, România înregistrând 46 de puncte. (Transparency International, 2016) Cu toate acestea, România în mod clar s-a apropiat de media UE.

În Raportul Națiuni în Tranzit, pe perioada implementării SNA, scorul României în ce privește corupția s-a îmbunătățit cu 0,25 și a ajuns la 3,75 în anul 2015 și 2016 pe o scala de șapte puncte unde 1 este cel mai bine. (Freedom House, 2016) Între timp, ținta (scorul mediu al unui număr de unsprezece țări membre ale UE din Europa Centrală și de Est) era 2,6 în anul 2016.

Îndeplinirea celorlalte obiective (rezultate în Barometrul Global al Corupției, studiul Băncii Mondiale privind mediul de afaceri și performanța în domeniul investițiilor și Raportul Global privind Integritatea) nu poate fi evaluată ca urmare a faptului că studiile relevante nu erau efectuate în jurul datei expirării SNA.

Faptul că nu s-a reușit îndeplinirea în întregime a obiectivelor generale privind percepția corupției nu trebuie interpretat ca un eșec al SNA. Trebuie avut în vedere în acest context faptul că, de exemplu, numeroasele acțiuni de combatere a corupției pot aduce fenomenul corupției în centrul agendei publice, pot spori gradul de conștientizare a corupției în rândul populației, contribuind în acest fel la nivelul perceput al corupției. În această situație, reducerea percepției corupției ar putea să se producă cu un decalaj după ce amploarea practicilor corupte se va fi redus ca urmare a activităților anticorupție. De asemenea, este discutabil dacă reducerea percepției corupției chiar este posibilă într-o asemenea măsură în perioada scurtă a celor patru ani. Pe de altă parte, această evaluare indică faptul că mai multe componente ale SNA nu au fost implementate în măsura necesară, cum ar fi sporirea gradului de conștientizare în rândul publicului larg. Astfel de vulnerabilități au contribuit cu siguranță la succesul limitat în atingerea obiectivelor.

**Figura 2. Vă rugăm descrieți în câteva cuvinte care a fost cea mai mare vulnerabilitate în implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015?**



***Impactul SNA astfel cum este reflectat în percepția corupției a fost unul pozitiv, dar mai scăzut decât s-a urmărit. Este nevoie de mai mult timp și de eforturi susținute pentru a consolida realizările prezentate în continuare în acest raport și pentru a continua îmbunătățirea percepției generale a corupției în România. Spre deosebire de aceste obiective generale, indicatorii de performanță ai SNA și planul de acțiune al acesteia înregistrează predominant performanțe fără a se axa pe rezultate și impactul mai general.***

#### **4. Modificări legislative obținute**

Această parte a raportului va evalua îndeplinirea programului legislativ al Planului de Acțiune al SNA. Chiar dacă unul dintre principiile de bază al SNA a fost faptul că cadrul legal anticorupție din România era în linii mari complet și că erau necesare eforturi în special în ce privește implementarea sa, Planul de Acțiune a inclus o serie de măsuri care au presupus modificări legislative.

##### **4.1. Modificări legislative în domeniul prevenirii corupției**

Planul de Acțiune a urmărit reformarea sistemului disciplinar judiciar prin consolidarea rolului și statutului Inspecției Judiciare printre altele și prin modificarea Legii privind statutul judecătorilor și procurorilor și a Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii (măsura 1.3.2). Statutul Inspecției Judiciare a fost consolidat la începutul anului 2012. Prin aceasta instituția a devenit un organism autonom în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii. (Raport de situație) Comisia Europeană a recunoscut faptul că „Inspeția Judiciară este independentă operațional și inspectorii sunt independenți în activitatea lor”. (Comisia Europeană, 2016: 22) Chiar dacă nu a fost vizat de SNA, o altă modificare legislativă importantă în ce privește sistemul judiciar a fost tăierea pensiilor speciale magistraților condamnați pentru corupție în anul 2013. (Comisia Europeană, 2015b: 20)

Un alt domeniu în care au fost preconizate modificări în plan legislativ este finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Obiectivul formulat avea în vedere respectarea recomandărilor GRECO (măsura 1.4.1). Legislația relevantă a fost modificată, iar progresul înregistrat de România în acest sens este prezentat mai jos la Capitolul 5.1.

Planul de Acțiune a cuprins două măsuri care presupuneau modificări legislative cu privire la membrii Parlamentului. Una dintre măsuri se referea la revizuirea cererilor de ridicare a imunității parlamentarilor și viza plasarea lor pe ordinea de zi a primei ședințe plenare și soluționarea acestor cereri în termen de cel mult 72 ore (măsura 1.5.1). Legea a fost

schimbată pentru a prevedea un termen de revizuire a cererilor cel puțin cu privire la membrii Camerei Deputaților. Cu toate acestea, aspectul legat de imunități și reglementarea acestora a fost subiect de aprinse controverse. A existat o încercare notorie în anul 2013 de a proteja demnitatea de răspundere penală, așa-zisă „superimunitate”, de exemplu parlamentarii și Președintele să fie exonerati pe durata mandatului de urmărirea penală pentru fapte de corupție. Modificările legislative aferente au fost adoptate și apoi desființate de către Curtea Constituțională în luna ianuarie 2014 (EU business, 2014). Într-o dezvoltare paralelă, în luna iulie 2014, Președintele a retrimis în Parlament o lege care relaxa restricțiile privind incompatibilitatea pentru primarii și președinții consiliilor județene (Nineoclock, 2014). Aceste exemple indică faptul că uneori majoritatea legislativă a manifestat o voință clară de a acționa contrar obiectivelor SNA. O altă măsură - deocamdată neîndeplinită - cu privire la membrii Parlamentului avea în vedere interdicția pentru avocații parlamentari de a da consultanță sau de a reprezenta în orice fel autorități publice sau entități economico-financiare cu capital majoritar de stat (măsura 1.5.2).

O categorie distinctă de modificări legislative a urmărit sporirea capacității investigative a Consiliului Concurenței (măsura 1.7.2). În timp ce acestea nu constituie măsuri anticorupție în sens strict, actele de încălcare a reglementărilor din domeniul concurenței, cum ar fi înțelegerile interzise, pot avea un rol important de exemplu în ce privește subminarea echității în zona achizițiilor publice cu sau fără implicarea funcționarilor publici. Dintre amendamentele preconizate, nu a fost introdusă posibilitatea judecătorului de drepturi și libertăți de a dispune transmiterea de informații obținute prin mijloace tehnice speciale Consiliului Concurenței și, în anumite condiții, de a le valorifica cu titlu de probe în cadrul cercetărilor efectuate de Consiliul Concurenței. S-au introdus amendamente menite să faciliteze apărarea persoanelor care dezvăluie în mod voluntar în fața organelor de urmărire penală participarea lor la săvârșirea de fapte penale din domeniul concurenței și reducerea pedepselor pentru ajutorul dat la soluționarea dosarelor. De asemenea, au fost introduse și alte modificări menite să întărească competențele de investigație ale Consiliului Concurenței. Planul de Acțiune al SNA nu a definit în mod explicit modificările legislative necesare în materia achizițiilor publice (obiectivul specific 1.6). Cu toate acestea, s-a procedat la modificarea cadrului legislativ, în special în ce privește conflictele de interese (pentru detalii vezi mai jos Capitolul 5.1).

#### **4.2. Modificări legislative în domeniul combaterii corupției**

Nici după adoptarea Noului Cod Penal (în vigoare începând de la 1 februarie 2014), conform GRECO, România nu a implementat trei dintre recomandările sale cu privire la incriminări, mai exact (1) să incrimineze darea și luarea de mită în sectorul public și traficul de influență astfel încât să fie incluse toate faptele/omisiunile în exercițiul funcției de către un funcționar public, indiferent dacă se află sau nu în aria sa de competență, (2) să se asigure că incriminarea dării și luării de mită în sectorul privat este aplicabilă tuturor categoriilor de persoane care desfășoară activități, în orice capacitate, pentru entități din sectorul privat, indiferent dacă sunt sau nu persoane juridice, precum și (3) revizuirea dispozițiilor cu privire la apărarea regretului efectiv. (GRECO, 2015b: 3, 4) În acest domeniu, Planul de Acțiune al SNA nu a vizat recomandările GRECO, ci mai degrabă a urmărit să asigure stabilitatea și predictibilitatea cadrului legislativ material și procesual penal anticorupție (măsura 3.1.1). Rațiunea unei astfel de măsuri, care pune accentul pe stabilitate mai degrabă decât pe îmbunătățire, este neclară, în special având în vedere faptul că la data definirii măsurii România nu implementase un număr chiar mai mare de recomandări GRECO.

În ce privește sancțiunile administrative în scopul asigurării integrității în exercitarea funcțiilor publice (măsura 3.2.2), legislația nu a fost încă modificată. Am fost informați că

acest lucru se poate explica prin performanțele îmbunătățite ale Agenției Naționale de Integritate (în cele ce urmează, pe scurt - ANI) în cazurile căreia au fost aplicate sancțiuni disuasive în baza dispozițiilor legale deja existente. Nu am fost informați cu privire la noi acte normative care să introducă testele de integritate (măsura 3.4.5), cu toate că s-a menționat utilizarea experimentală a testelor de integritate de către Direcția Generală Anticorupție (în cele ce urmează, pe scurt - DGA) care pare să producă rezultate utile.

România nu a modificat articolul 44 alineatul (8) din Constituție<sup>1</sup>, ceea ce era preconizat în vederea creșterii gradului de recuperare a produselor infracțiunilor (măsura 3.5.1). Nu s-a realizat nici modificarea actelor normative și procedurilor astfel încât Ministerul Finanțelor Publice să poată interveni ca parte civilă în procesele penale în care pasivitatea instituțiilor publice implicate afectează bugetul public (măsura 3.5.6). Am fost informați că a fost constituit un grup de lucru format din reprezentanți ai Ministerului Justiției și ai Ministerului Finanțelor Publice care au propus alte măsuri în acest domeniu, cum ar fi un ghid de conduită relevant pentru autoritățile publice locale. Raportul Mecanismului de Cooperare și Verificare (în cele ce urmează, pe scurt - MCV) menționează înregistrarea unui anumit progres de către Curtea de Conturi în ce privește monitorizarea recuperării creanțelor stabilite în urma unor proceduri administrative sau penale (Comisia Europeană, 2016: 19, 20).

În anul 2012 a fost modificată procedura penală și a fost introdusă instituția confiscării extinse, în scopul de a îmbunătăți activitatea de recuperare a produselor infracțiunilor (măsura 3.5.2). În luna noiembrie 2015, Parlamentul a adoptat o lege prin care se crea Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate, responsabilă pentru gestionarea bunurilor sechestrate și cooperare interinstituțională în scopul asigurării recuperării eficiente a bunurilor indisponibilizate (măsura 3.5.7). (Comisia Europeană, 2016: 35)

*Programul legislativ al SNA a fost implementat în mod consistent în câteva domenii, cum ar fi sistemul disciplinar judiciar și finanțarea partidelor politice, în timp ce alte domenii importante nu au făcut obiectul modificărilor legislative preconizate. Realizarea modificărilor preconizate a cunoscut deficiențe în special în ce privește combaterea corupției. Unul dintre motivele pentru această împrejurare este probabil îmbunătățirea performanțelor în ce privește aplicarea legii, într-o măsură care a redus nevoia de modificări legislative. Unele dintre măsurile legislative propuse în cadrul SNA au fost formulate atât de modest încât implementarea lor a devenit mai degrabă nesolicitantă, de exemplu stabilitatea și predictibilitatea dispozițiilor penale. S-au realizat în schimb o serie de modificări legislative importante, chiar dacă nu au fost prevăzute în SNA. Per ansamblu planul SNA a avut doar un impact limitat asupra activității legislative.*

## 5. Îndeplinirea obiectivelor generale și specifice concrete

Această parte a evaluării va analiza realizarea obiectivelor generale și specifice ale SNA astfel cum au fost evidențiate în documentele puse la dispoziția echipei de analiză, interviurile efectuate cu ocazia misiunilor la București și publicații. Vom prezenta principalele dovezi cu privire la progresele înregistrate în atingerea obiectivelor, cu accent pe anumite măsuri-cheie prevăzute la fiecare obiectiv.

---

<sup>1</sup> Bunurile dobândite în mod legal nu vor face obiectul confiscării. Caracterul legal al dobândirii este prezumat.

## 5.1. Primul obiectiv general - prevenirea corupției în instituțiile publice

În interviurile efectuate cu ocazia primei misiuni în teren, părțile interesate au fost unanime în a aprecia faptul că prevenirea corupției a fost în general sub-prioritizată pe durata implementării SNA.

*Obiectivul specific 1.1 „Remediarea vulnerabilităților specifice instituțiilor publice prin implementarea sistematică a măsurilor preventive”* a fost îndeplinit în parte. Măsurile esențiale în acest sens includ autoevaluarea periodică a gradului de implementare a măsurilor preventive obligatorii (măsura 1.1.1) și introducerea treptată la nivelul instituțiilor publice a unei metodologii unitare de evaluare a riscurilor de corupție ca premisă pentru dezvoltarea planurilor interne de integritate (măsura 1.1.3). Cu ocazia vizitei, autoritățile ne-au informat cu privire la metodologia de evaluare a riscurilor elaborată și implementată în cadrul Ministerului Afacerilor Interne și ulterior pilotată în câteva alte sectoare.

De exemplu, metodologia privind gestionarea riscului de corupție din cadrul Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice a fost aprobată și implementată. Metodologia de evaluare a riscului a fost aplicată în Ministerul Sănătății, Agenția Națională de Administrare Fiscală și Administrația Națională a Penitenciarelor. DGA din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a studiat riscurile și vulnerabilitățile privind corupția în cadrul structurilor Ministerului Afacerilor Interne. Începând din luna mai 2015, DGA a oferit activități de training privind gestionarea riscurilor de corupție pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice. (Ministerul Justiției, 2015)

O serie de măsuri conexe obiectivului specific 1.1 au fost îndeplinite în mod clar în raport cu obiectivele de referință incluse în Planul de Acțiune al SNA. De exemplu, cele mai multe agenții au furnizat date rezultate din autoevaluare cu privire la implementarea măsurilor anticorupție. Conform planului, cel puțin trei instituții publice au testat metodologia de evaluare a riscului și au finalizat implementarea ciclului de evaluare. Cu toate acestea, în ce privește sectorul public în general abordarea vulnerabilităților instituțiilor nu a fost realizată într-o măsură comprehensivă.

Tendențele manifestate de numărul angajaților consiliați de consilierul de etică/ integritate (măsura 1.1.5) din ministere indică faptul că cel puțin în termeni cantitativi consilierii au depus o muncă susținută într-o serie de sectoare. În paralel, în diverse ministere (inclusiv agenții subordonate) și în majoritatea instituțiilor independente activitatea de consiliere auto-raportată a fost zero sau nu au fost furnizate informații. În ministerele în care numărul angajaților consiliați a fost foarte mare la începutul perioadei de referință (Ministerul Afacerilor Interne), scăderea ulterioară a acestui număr ar putea fi interpretată ca un semn de potențială competență crescândă a angajaților în ce privește gestionarea independentă a aspectelor de integritate.

Situația în ce privește consilierii de etică este deosebit de interesantă în administrația publică locală. Persoanele responsabile de consilierea de etică se pare că au fost numite în majoritatea instituțiilor, dar misiunile lor sunt în principiu formale și mulți reprezentanți ai administrațiilor publice locale nici măcar nu știu că acest consilier există în instituția lor (Ministerul Justiției, n.d.). Consilierii de etică se plâng de volumul mare de lucru. Funcția consilierului de etică este în mod uzual doar o suplimentare a celorlalte responsabilități și sarcini din fișa postului. (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, 2016)

**Tabelul 1. Numărul angajaților consiliați de consilierul de etică în ministere (inclusiv agenții subordonate), instituții din domeniul combaterii corupției și alte instituții independente (sursa - rapoartele de autoevaluare)**

	MAE	MAI	MADR	MAPN	MCul.	MDRAP	MEc.	MENCS	MFP
2012	0	49,999	761	1082	54	29	fără răspuns	16	925
2013	Date inexistente	20,290	1120	9479	36	0	fără răspuns	124	686
2014	20	22,901	830	7110	42	1231	fără răspuns	356	34
2015	30	10,333	676	7168	41	740	fără răspuns	318	24

	MFE	MJ	MMAP	MMFPSPV	MCSI	MS	MTS	MT
2012	0	1000	119	1136	0	79%	fără răspuns	58
2013	0	60%, 869	112	820	0	139	fără răspuns	2
2014	0	1745	59	747	0	147	fără răspuns	3
2015	5	962	189	1352	0	104	0	10

	ANI, CNI	AEP	ANAP	Av. Pop.	CNSC	CSM	Curtea de Conturi	Consiliul Concurenței	CDEP
2012	0	0	0	90*	0	0	3	fără răspuns	fără răspuns
2013	49	0	1	90*/50	0	0	0	Date inexistente	fără răspuns
2014	31	0	0	80	0	0	3	Date inexistente	fără răspuns
2015	0	0	0	50	0	Date inexistente	3	Date inexistente	fără răspuns

\* Angajații au luat la cunoștință despre prevederile codului.

	DLAF	DGA	DNA	ÎCCJ	IGPR	ONPCSB	PÎCCJ	SRI	Senat
2012	1	Incl. în MAI	0	0	7933	NA	fără răspuns	fără răspuns	fără răspuns
2013	0		0	0	9059	NA	Date inexistente	fără răspuns	fără răspuns
2014	0		0	0	10,398	NA	Date inexistente	fără răspuns	fără răspuns
2015	0		fără răspuns	0	Incl. în MAI	NA	Date inexistente	Date inexistente	-

De remarcat că lipsa de consecvență în ce privește formatul datelor (cifre absolute și procente) reflectă modul în care informația a fost furnizată în autoevaluare.

***Măsurile preventive nu au fost puse în aplicare într-un mod sistematic în sectorul public. Practica remarcabilă a Direcției Generale Anticorupție din cadrul Ministerului Afacerilor Interne coexistă cu lipsa de raționalizare a evaluării riscurilor și a practicilor de prevenire în numeroase instituții.***

*Obiectivul specific 1.2 „Creșterea transparenței instituționale prin sporirea gradului de disponibilitate a datelor publice deschise puse la dispoziție de către autoritățile publice” a implicat măsuri atât în domeniul asigurării respectării prevederilor privind accesul la informații de interes public și a celor privind transparența procesului decizional (măsura 1.2.2) și dezvoltarea soluțiilor de e-guvernare, e-administrare și e-justiție ca platforme de accesare a serviciilor publice de către cetățeni (măsura 1.2.3).*

Implementarea Legii privind accesul la informații publice (adoptată în anul 2001) a beneficiat de o evaluare mai degrabă favorabilă la momentul începerii perioadei SNA. Dosarele în instanță inițiate de mass media și societatea civilă au avut un impact pozitiv asupra respectării prevederilor acestei legi la nivelul instituțiilor publice. (Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare și Banca Mondială, 2012) Experții nu au avut la dispoziție nici o evaluare comprehensivă de dată recentă cu privire la implementarea Legii privind accesul la informații publice. În anul 2016, Societatea Academică din România (SAR) a publicat rezultatele monitorizării privind respectarea de către instituțiile publice a obligației de a publica rapoartele de activitate, în baza acestei legi. Au fost monitorizate 106 instituții (18 ministere, 41 consilii județene și 47 primării). Doar circa 60 de instituții publicaseră rapoartele aferente anului 2012, circa 70 de instituții publicaseră rapoartele aferente anului 2013 și mai puțin de 55 pe cele aferente anului 2014. Prin aceasta, tendința pe perioada implementării SNA a fost instabilă. S-a constatat că 77% dintre rapoartele publicate de ministere respectau cerințele legale. Doar 21% dintre rapoartele publicate de consiliile județene și 61% dintre cele publicate de primării au fost conforme (datele includ și perioada anterioară adoptării SNA). (Societatea Academică din România, 2016b)



În conformitate cu datele rezultate din autoevaluările ministerelor (inclusiv agenții subordonate), numărul cauzelor în instanță având ca obiect accesul la informații de interes public a scăzut într-o serie de sectoare, în special la Ministerul Afacerilor Interne (inclusiv Inspectoratul General al Poliției Române), Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice și Ministerul Transporturilor. Cu toate acestea, tendința este inversă în anumite alte sectoare ministeriale, mai ales la Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor. Per ansamblu, instituțiile angrenate în lupta împotriva corupției și alte instituții independente au raportat un număr redus de acțiuni în instanță în acest domeniu.

**Tabelul 2. Numărul anual al acțiunilor în instanță având ca obiect accesul la informații de interes public (sursa - rapoarte de autoevaluare)**

	MAE	MAI	MADR	MApN	MC	MDRAP	MECRMA	MENCS	MFP
2012	3	92	69	0	7	0	fără răspuns	Date inexistente	2
2013	5	14	9	15	7	1	fără răspuns	Date inexistente	4
2014	4	17	22	15	3	36	fără răspuns	Date inexistente	1
2015	5	38	5	22	9	4	fără răspuns	1	2

	MFE	MJ	MMAp	MMFPSPV	MCSI	MS	MTS	MT
2012	0	7	13	17	0	79%	fără răspuns	7
2013	0	3	0	24	0	6	fără răspuns	6
2014	0	4	8	4	0	0	fără răspuns	1
2015	0	6	671	5	0	5	0	3

	ANI, CNI	AEP	ANAP	Av. Pop.	CNSC	CSM	Curtea de Conturi	Consiliul Concurenței	CDEP
2012	0	0	0	0	0	4288	0	fără răspuns	fără răspuns
2013	2	0	0	0	0	0	0	Date inexistente	fără răspuns
2014	2	0	0	0	0	5	0	Date inexistente	fără răspuns
2015	2	0	0	1	0	8	0	1	fără răspuns

	DLAF	DGA	DNA	ÎCCJ	IGPR	ONPCSB	PİCCJ	SRI	Senat
201 2	0	Incl. în MAI	1	6	21	0	fără răspuns	fără răspuns	fără răspuns
201 3	0		0	2	12	0	0	fără răspuns	fără răspuns
201 4	0		0	2	6	0	0	fără răspuns	fără răspuns
201 5	0		fără răspuns	5	Incl. în MAI	0	0	14	-

De remarcat că lipsa de consecvență în ce privește formatul datelor (cifre absolute și procente) reflectă modul în care informația a fost furnizată în autoevaluare.

Analiza efectuată de către Societatea Academică din România aruncă o îndoială asupra îndeplinirii satisfăcătoare a acestui obiectiv specific al SNA și în ce privește procesele de luare a deciziilor. Mai jos câteva dintre observațiile SAR:

- accesibilitatea informațiilor publicate pe siturile de internet ale instituțiilor publice este greoaie și necesită abilități în domeniul tehnologiei informației din partea cetățenilor;
- rapoartele anuale privind implementarea Legii privind transparența decizională nu au o structură unitară, de regulă evidențiază doar rezultatele pozitive fără a oferi date despre limitări și modul de depășire a acestora;
- diferență majoră între numărul actelor normative adoptate de către autoritățile publice și cele care au fost în dezbatere publică;
- cetățenii și ONG-urile sunt insuficient familiarizate cu drepturile pe care le au în baza Legii privind transparența decizională. (Societatea Academică din România, 2016a)

Cu ocazia misiunilor, autoritățile române au oferit informații cu privire la o serie de instrumente utilizate pentru a compila date (facilitând în acest mod monitorizarea) și pentru a furniza acces la informații, de exemplu instrumentul de monitorizare a bugetelor spitalelor publice. Au fost introduse noi servicii electronice, cum ar fi sistemele de plată a taxelor și de urmărire a documentelor depuse. Unele exemple de publicare proactivă sunt deosebit de importante din perspectiva supravegherii și educației publice, de exemplu publicarea de către Înalta Curte de Casație și Justiție a textelor integrale anonimizate ale tuturor deciziilor pronunțate de această instanță sau cele peste 1.200 opinii ale ANI privind interpretarea unor prevederi legislative. (Comisia Europeană, 2016: 15, 25) În conformitate cu un raport de monitorizare emis de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, unitățile administrativ-teritoriale au raportat bune practici, cum ar fi transmiterea în direct a ședințelor consiliilor locale prin televiziunea locală și publicarea informațiilor în format open data din propria inițiativă a instituției. Raportul notează faptul că „autoritățile administrației publice locale sunt în general conștiente de măsurile din domeniul accesului la informații de interes public și transparență decizională. Dar mai puțin cunoscute sunt informațiile despre publicarea datelor în format deschis - *open data*.” (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, 2016)

***Transparența instituțională și disponibilitatea datelor publice au crescut. Nevoia de a respecta principiul dreptului la informare pare să fi fost înțeleasă în general la anumite niveluri ale administrației naționale. Cu toate acestea, este necesară implementarea mai eficientă și mai uniformă a dispozițiilor legale care reglementează transparența la nivelul întregului sector public (în special în administrația publică locală).***

*Obiectivul specific 1.3 „Consolidarea integrității și transparenței sistemului judiciar prin promovarea măsurilor anticorupție și a standardelor etice profesionale”* are la bază în mare măsură implementarea strategiei distincte de integritate în sistemul judiciar (măsura 1.3.1). O altă măsură importantă propusă în Planul de Acțiune al SNA a fost reformarea sistemului disciplinar judiciar prin consolidarea rolului și statutului Inspecției Judiciare (măsura 1.3.2).

Per ansamblu, aceste măsuri au fost implementate astfel cum s-a prezentat în rezumat în Raportul Anticorupție al UE din anul 2014: „La sfârșitul anului 2011, Consiliul Superior al Magistraturii a adoptat o strategie de integritate în cadrul sistemului judiciar și un plan de acțiune corespunzător care viza, printre altele, consolidarea normelor de integritate și îmbunătățirea mecanismelor de răspundere disciplinară. Inspecția Judiciară, în prezent un organism autonom, a fost consolidată și a adoptat măsuri pentru îmbunătățirea metodologiei sale. Noua legislație privind răspunderea disciplinară a magistraților permite proceduri disciplinare mai eficiente.” (Comisia Europeană, 2014a: 9)

Raportul MCV se referă la constatările DNA „că în prezent se înregistrează o reducere a numărului de plângeri și de noi cazuri de corupție în sistemul judiciar. Având în vedere tendința generală de creștere a sesizărilor DNA în ansamblul său, s-a considerat că acest lucru înseamnă că a scăzut numărul de cazuri de corupție în magistratură, precum și că s-a redus toleranța față de corupție în cadrul sistemului (s-a înregistrat o creștere a numărului de cazuri de judecători denunțați de colegi). DNA a remarcat, de asemenea, că acum există o probabilitate mai mare să apară cazuri de corupție în domenii în care insecuritatea juridică creează posibilitatea comiterii unor acte de corupție mai puțin evidente.” (Comisia Europeană, 2016: 20) Raportul MCV precizează că Inspecția Judiciară este independentă din punct de vedere operațional și că „inspectorii sunt independenți în activitatea lor, deși Inspecția Judiciară a raportat că a făcut obiectul unor presiuni în sensul revenirii la situația anterioară, de dependență mai puternică de CSM”. (Comisia Europeană, 2016: 22)

***Evaluarea integrității și transparenței sistemului judiciar ar necesita o evaluare distinctă. Așadar, ne rezumăm la a nota remarcile încurajatoare ale evaluărilor internaționale mai sus menționate.***

*Obiectivul specific 1.4 „Creșterea transparenței finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale”* a avut la bază în principal implementarea recomandărilor formulate în cadrul celei de-a treia runde de evaluare GRECO, adoptate în anul 2010 (măsura 1.4.1). Astfel, din rata implementării recomandărilor GRECO poate fi dedusă cel puțin în parte și îndeplinirea acestui obiectiv specific. În anul 2015, Legea privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale a fost modificată și a intrat în vigoare. Dintre recomandările subliniate în Planul de Acțiune al SNA România a implementat în mod satisfăcător recomandările de mai jos:

- introducerea cerinței legale ca situațiile anuale ale partidelor politice care trebuie prezentate Autorității Electorale Permanente (în cele ce urmează, pe scurt - AEP) să fie supuse auditării independente înainte de depunerea lor;
- primirea de către AEP a întregii responsabilități privind monitorizarea conformității finanțării activității partidelor politice și a campaniilor electorale cu Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (în varianta modificată în anul 2015 AEP primește competențe privind monitorizarea respectării prevederilor legale privind veniturile și cheltuielile partidelor politice, alianțelor politice sau electorale, candidaților independenți, precum și a legalității finanțării campaniilor electorale; AEP are de asemenea puteri corespunzătoare în ce privește solicitarea documentelor și informațiilor necesare); și

- extinderea termenului de prescripție aplicabil încălcărilor Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

România a implementat doar în parte următoarele recomandări:

- introducerea obligației partidelor politice de a transmite situațiile financiare centralizate către AEP și de a face publice variante rezumate adecvate;
- i) stabilirea obligației legale ca toate donațiile să fie înregistrate și incluse în documentele contabile ale partidelor politice și ale participanților la campaniile electorale; ii) introducerea obligației legale ca toate donațiile ce depășesc un anumit plafon să fie făcute prin sistemul bancar (pragul actual este de 10 salarii brute minime, adică mai mult de 23.000 UER, ceea ce este destul de mult); și
- sancționarea tuturor încălcărilor Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale cu pedepse efective, proporționale și disuasive.

GRECO a remarcat și creșteri în ce privește resursele AEP. Cu toate acestea, a existat și o percepție legată de neabordarea subiectului cheltuielilor excesive ascunse ale partidelor politice în timpul campaniilor electorale. DNA a strâns informații cu privire la o serie de cazuri în care câștiguri obținute ilegal sunt utilizate pentru finanțarea activității partidelor și, cu ocazia misiunilor de evaluare, am aflat că aceste informații nu au fost analizate suficient pentru a permite elaborarea unor măsuri preventive eficiente.

În general, în ce privește transparența finanțării activității partidelor politice România a implementat opt recomandări în mod satisfăcător și cinci recomandări în mod parțial. (GRECO, 2015b: 24) Un semn de progres este faptul că zece recomandări au fost implementate doar parțial în conformitate cu analiza din anul 2012. (GRECO, 2012: 20)

*În ce privește transparența finanțării activității partidelor politice ne referim la evaluările GRECO care constată faptul că România a implementat opt recomandări în mod satisfăcător și cinci recomandări în mod parțial. GRECO și-a exprimat îngrijorarea în mod special în legătură cu faptul că sancțiunile aplicabile în conformitate cu Legea privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (modificată în mai 2015) nu sunt suficient de eficiente, proporționale și disuasive. Se pot obține uriașe câștiguri ilegale prin furnizarea și atragerea de fonduri ilicite pentru partide și campanii politice. Din exterior, sancțiunile dispuse nu par să ia în considerare necesitatea unor consecințe care să depășească potențialele câștiguri. Cu toate acestea, dat fiind că modificările sunt relativ recente, aceasta va necesita câțiva ani de practică de punere în aplicare pentru a se vedea impactul lor real în materia transparenței finanțării partidelor.*

Obiectivul specific 1.5 „Consolidarea integrității în rândul membrilor Parlamentului” a înregistrat un progres limitat și anumite aspecte importante par să rămână nerezolvate. Parlamentul a accelerat luarea deciziilor privind ridicarea imunității (GRECO, 2015a: 25) (măsura 1.5.1), dar în rest aceste decizii se supun unui înalt grad de arbitrar. Reglementările interdicției pentru avocații parlamentari de a da consultanță sau a reprezenta în orice fel autorități publice (măsura 1.5.2) nu sunt modificate (o recomandare recentă GRECO propune „efectuarea unei evaluări adecvate a regulilor privind incompatibilitățile, în special sub aspectul consistenței acestora și a aplicării lor în practică, în scopul de a identifica motivele care stau la baza lipsei de eficiență percepute și de a opera modificările necesare”). (GRECO, 2015a: 19) La data evaluării GRECO în anul 2015, un proiect de cod de conduită pentru parlamentari se afla în proces de revizuire (măsura 1.5.4). Dată fiind lipsa codului de

conduită, nu au putut fi implementate integral, desigur, nici activitățile de promovare și training (vezi măsura 1.5.5). Din acest motiv, per ansamblu, în ce privește activitatea de prevenire SNA a înregistrat probabil cel mai scăzut progres în ce privește parlamentarii. Faptul că parlamentari condamnați definitiv, dar care se află în libertate, își pot continua activitatea în Parlament nu face decât să întărească această concluzie.

***În afara acțiunilor represive, SNA a obținut un impact redus în ceea ce privește prevenirea încălcării normelor de integritate de către membrii Parlamentului. În ceea ce privește parlamentarii, SNA a implementat într-o manieră de jos în sus și a suferit impedimentul evident ce constă în faptul că executivul nu poate obliga membri ai Parlamentului să adopte decizii.***

*Obiectivul specific 1.6 „Creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în materia achizițiilor publice”* acoperă un domeniu în care au fost introduse modificări semnificative. În cadrul acestui obiectiv specific, un aspect cheie vizat de Planul de Acțiune al SNA este prevenirea conflictelor de interese în gestionarea fondurilor publice (măsura 1.6.1). În conformitate cu declarațiile reprezentanților Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, un exemplu concret de modificare pe perioada implementării SNA a fost clarificarea regulilor privind prevenirea conflictelor de interese în anul 2013. În acest context, acestea defineau clar restricții pentru relațiile dintre persoane cu putere de decizie din cadrul autorităților implicate în achiziții publice și participanții la procedurile de achiziții publice. Au fost de asemenea definite și persoanele cu putere de decizie din cadrul autorităților contractante care nu pot avea nici un fel de relație cu contractorii. Tot în anul 2013 a fost creat un organism de control în cadrul Ministerului Finanțelor Publice cu rolul de a verifica dacă aceste dispoziții sunt respectate. În cazul în care se semna un contract în ciuda notificării din partea Ministerului, notificarea urma a fi transmisă către ANI și, în funcție de natura problemei, și altor instituții cu competențe de cercetare sau sancționare.

Aceste activități par a fi în mod clar în concordanță cu Planul de Acțiune al SNA, cu toate că anumite măsuri nu au fost adoptate, de exemplu, constatarea nulității absolute a contractelor de achiziție publică, contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, încheiate cu încălcarea regulilor de evitare a conflictului de interese, sau constituirea unei baze de date cu companiile care și-au executat necorespunzător contractele din fonduri publice (măsura 1.6.6). La data elaborării acestei evaluări, promițătorul sistem electronic PREVENT a fost deja dezvoltat și va detecta automat conflictele de interese în materia achizițiilor publice, anterior selecției și atribuirii de contracte (în general corespunzător măsurilor 1.6.3 și 1.6.4). Cu toate acestea, încă nu se adoptaseră dispozițiile legale necesare pentru aplicarea sa.

Cu toate acestea, în conformitate cu constatările Raportului MCV din anul 2016 „Urmărirea penală a cazurilor de corupție legate de achizițiile publice a continuat în 2015, scoțând la lumină practici recurente de plată a unor comisioane ilegale pentru atribuirea contractelor de achiziții publice și punerea la dispoziție de fonduri publice în care sunt implicate rețele mari de funcționari publici și funcționari publici aleși și numiți în funcție în structurile administrative locale și județene”. (Comisia Europeană, 2016: 37) În timpul misiunii naționale, reprezentantul DNA a indicat achizițiile publice ca fiind cea mai vulnerabilă zonă, în care se înregistrează numeroase cazuri de corupție și abuz în serviciu la nivelul ministerelor, companiilor cu capital majoritar de stat și structurilor administrației publice locale. În tipologia cazurilor gestionate de DNA, pe lângă corupția în ce privește atribuirea contractelor și unde au avut loc multe îmbunătățiri la nivel legislativ, corupția pare să afecteze deciziile privind dacă și ce bunuri sau servicii să fie achiziționate prioritar, calitatea livărilor și posibilitatea contractorilor de a primi plata convenită pentru livrările efectuate.

O analiză recentă concluzionează că cel puțin în sectorul construcțiilor, firme private privilegiate, cu legături politice, au câștigat un număr disproportionat de mare de contracte în comparație cu media în perioada 2007-2013. Studiul a mai constatat existența a 208 situații de captură de stat între anii 2007 și 2013, definite ca fiind „cazul în care partea din suma totală acordată de o autoritate contractantă pe perioada unui an unei singure companii depășește 50% dacă autoritatea contractantă a acordat cel puțin trei contracte în anul respectiv”. (Doroftei et al, 2015: 39) Aproape 70% din aceste situații s-au produs la nivel local sau județean.

Reformele majore curente în materia achizițiilor publice în România (crearea în anul 2015 a Agenției Naționale de Achiziții Publice care combină funcțiile a două agenții anterioare, elaborarea noii legislații în materia achizițiilor publice supusă adoptării în anul 2016 și implementarea așteptată a sistemului PREVENT) atestă faptul că sistemul achizițiilor publice din România încă nu s-a stabilizat, iar capacitatea sa deplină de a face față vulnerabilităților de corupție va deveni mai clară în viitor.

***Nu există dovezi concludente care să ateste că măsurile puse în aplicare până în prezent au schimbat în mod fundamental practicile specifice în achizițiile publice din România. Având în vedere faptul că sistemul de monitorizare, potențial eficient, PREVENT, a fost conceput în 2013, eventuala cuprindere a acestuia în prevederile legale ar putea fi considerată ca un semn mult așteptat de susținere politică pentru reformele de integritate în domeniul achizițiilor publice.***

*Obiectivul specific 1.7 vizează „Promovarea unui mediu de afaceri concurențial, corect și integru” unde accentul se pune, printre altele, pe continuarea demersurilor de dobândire a statutului de membru cu drepturi depline al Grupului de Lucru privind Lupta împotriva Corupției în Tranzacțiile Internaționale al OCDE și, subsecvent, de aderare la Convenția OCDE privind Lupta împotriva Corupției în Tranzacțiile Internaționale, precum și pe discuții cu privire la creșterea gradului de conștientizare în rândul partenerilor din mediul de afaceri cu privire la prevenirea corupției în sectorul privat (măsura 1.7.1, dar și 1.7.3 și 1.7.4). Abordarea este relativ lejeră în ce privește programele de conformitate ale companiilor în care schimbul de bune practici (măsura 1.7.3) și diseminarea (1.7.5) prevalează în fața impunerii de obligații formale.*

Pe durata misiunilor, reprezentanții mediului de afaceri din România au atestat în primul rând largă răspândire în rândul companiilor (în special la vârful ierarhiei) a cunoștințelor despre măsurile anti-fraudă și anticorupție. Cu toate acestea, concepte cum ar fi răspunderea persoanei juridice pentru acte săvârșite de angajați sunt în continuare insuficient de bine cunoscute. Printre companiile care dețin cel mai bine dezvoltate programe de respectare a acestor norme se numără, de obicei, acele companii care au aderat fie la Legea S.U.A. privind lupta împotriva corupției (US Foreign Corrupt Practices Act) sau la Legea britanică privind lupta împotriva corupției (UK Bribery Act). Anumiți interlocutori și-au exprimat scepticismul privind practicile de rutină ale companiilor internaționale din România care se presupune că adoptă regulile de etică de la centru, dar nu reușesc să le pună în practică. În România este foarte probabil ca investigațiile în domeniul corupției realizate de DNA să fi furnizat cel mai puternic stimulente pentru anumite companii din sectorul public și privat de a lua măsuri împotriva riscurilor de corupție.

În anul 2013, Centrul de Resurse Juridice a realizat un studiu în rândul companiilor, având ca obiect etica și conformitatea. Rata de răspuns a fost foarte scăzută și dintre cei care au răspuns, două treimi au fost companii cu capital străin. Această situație ar putea fi

interpretată ca o dovadă indirectă a lipsei de interes a companiilor românești de a discuta despre etică și conformitate. Ne exprimăm speranța că această situație se va schimba în curând, dar deocamdată nu am constatat să existe dovezi concrete în acest sens. Elementele de integritate raportate de companii (coduri sau ghiduri interne de etică, departamente de etică și conformitate sau persoane desemnate, proceduri pentru prevenirea corupției și a conflictelor de interese, activități de training de etică, mecanisme de raportare anonimă a incidentelor de integritate) au fost mult mai comune în rândul companiilor cu capital străin. În schimb, companiile cu capital mixt român și străin au indicat un sprijin aproape egal în ce privește obligația de a dezvolta programe interne de conformitate pentru companiile care participă la proceduri de achiziții publice. (Centrul de Resurse Juridice, 2013: 17)

Un recent sondaj internațional de companii a indicat de fapt o imagine mai degrabă favorabilă în care o proporție sub medie a respondenților (39%) a fost de acord că darea și luarea de mită/practicile corupte sunt uzuale în mediul de afaceri din România, iar o proporție peste medie a respondenților a declarat că conducerea de la vârful ierarhiei și-a comunicat cu hotărâre angajamentul față de propriile politici anti-mită și anticorupție. (EY, 2015: 21) La întrebarea care ar fi valoarea minimă de la care ar considera un cadou ca fiind mită, 23% din companiile intervievate în România au răspuns că orice cadou este mită - una dintre cele mai mari proporții pentru acest răspuns între toate statele membre ale UE. (Comisia Europeană, 2015a: 67) Astfel de date sugerează faptul că în mediul de afaceri din România există o solidă bază de moralitate care poate acomoda și alte schimbări de valori.

România a transpus în întregime articolul 5 din Decizia-cadru 2003/568/JAI din 22 iulie 2003 privind combaterea corupției în mediul privat care prevede, printre altele, „că o persoană juridică poate fi trasă la răspundere în cazul în care absența supravegherii sau a controlului a permis săvârșirea infracțiunii”. (Comisia Europeană, 2011: 6) O aplicare mai riguroasă a acestor norme juridice probabil că ar servi ca stimulent suplimentar necesar companiilor pentru întărirea politicilor de integritate interne. România este unul dintre utilizatorii cei mai activi ai răspunderii penale a persoanei juridice din regiune, dar doar o mică parte din cazuri are legătură cu infracțiunea de corupție (OCDE RAC, 2015: 33, 34).

***Rămân multe de făcut pentru a motiva companiile să introducă măsuri interne anti-mită și anticorupție. Au fost luate anumite măsuri în scopul consolidării nivelului de conștientizare în rândul mediului de business, dar este nevoie de mai mult. În plus, aplicarea răspunderii persoanelor juridice pentru nesupraveghere ar fi fost insuficientă în ceea ce privește cazurile de corupție.***

*Obiectivul specific 1.8 „Consolidarea integrității, eficienței și transparenței la nivelul administrației publice locale” se extinde dincolo de simpla tematică anticorupție și, în absența unor serii temporale de sondaje și alți indicatori, este dificil să stabilim cu certitudine dacă a fost îndeplinit. În conformitate cu materialul scris furnizat de Ministerul Justiției și informațiile puse la dispoziție de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (în cele ce urmează, pe scurt - MDRAP) cu ocazia misiunii naționale, un volum considerabil de activități a fost realizat în legătură cu anumite măsuri propuse în Planul de Acțiune al SNA (vezi, de exemplu, măsura 1.8.6 care vizează dezvoltarea rețelelor de elaborare și evaluare a politicilor publice anticorupție).*

În cooperare cu Ministerul Justiției, MDRAP a facilitat crearea de rețele la nivelul unităților administrativ-teritoriale, de exemplu, asigurându-se că 2.272 din 3.228 unități au desemnat coordonatori pentru implementarea SNA. În conformitate cu informațiile furnizate de șeful Serviciului Anticorupție de la nivelul MDRAP, mai mult de 100 autorități locale au implementat metodologia de evaluare a riscului de corupție elaborată de Minister pentru

administrația publică locală. MDRAP a sprijinit autoritățile locale, printre altele, prin suportul tehnic care a constat în furnizarea de modele de coduri de etică, instrucțiuni privind utilizarea acestora, modele de autoevaluare în domeniul măsurilor anticorupție, îndrumare pentru dezvoltarea de planuri de acțiune sectoriale, etc. Activitățile suport au implicat numeroase activități de consultanță care au inclus mai mult de 120 de ședințe la sediul unităților administrativ-teritoriale, seminare și training. Mai mult de jumătate dintre unitățile administrativ-teritoriale (52%) au depus cel puțin un raport privind implementarea SNA în perioada 2012-2015. (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, 2016) Cu toate acestea, interlocutorii intervievați care au provenit din sectorul public, societatea civilă și mediul de afaceri au subliniat faptul că fenomenul corupției la nivel local rămâne unul din riscurile majore.

Între timp pare să existe o deplasare a centrului atenției dacă e să comparăm Planul de Acțiune al SNA și activitățile de follow-up. Primul a vizat anumiți facilitatori de corupție și operațiuni irositoare, cum ar fi simplificarea procedurilor administrative pentru eliberarea certificatelor și autorizațiilor (măsura 1.8.1), instituirea de standarde de cost (măsura 1.8.2) și adecvarea structurilor organizatorice prin raportare la standardele de cost și populația deservită (măsura 1.8.3). Realizările raportate au în vedere mai mult implementarea procedurilor SNA, de exemplu standardizarea (fără îndoială necesară) formatului rapoartelor de progres privind implementarea, și măsuri anticorupție tipice, cum ar fi evaluarea riscului de corupție. Realizările raportate (de exemplu respectarea prevederilor legale privind depunerea declarațiilor de avere și interese) și deficiențele (elaborarea de coduri de etică de regulă fără consultarea prealabilă a întregului personal al instituției) sunt importante, dar în același timp și mai „de suprafață“.

*În ciuda existenței unor exemple cunoscute de bune practici, rămâne o chestiune deschisă în ce măsură administrația publică locală a abordat unii dintre factorii fundamentali mai profunzi care conduc la corupție și administrarea în pierdere, care au fost incluse în Planul de Acțiune al SNA (de exemplu, reducerea riscurilor de corupție prin simplificarea procedurilor administrative pentru eliberarea certificatelor și autorizațiilor). Acest lucru este important, deoarece procedurile administrative greoaie, pot, uneori, să creeze astfel de stimulente pentru corupție, astfel încât un întreg complex de măsuri anticorupție va avea doar un efect limitat. Constatări privind formalitatea elaborării codurilor de etică, inadecvarea persoanelor care sunt responsabile cu consilierea etică, absența unor mecanisme pentru gestionarea corespunzătoare a cadourilor etc. sugerează lipsa de motivație în numeroase unități ale administrației publice locale pentru alocarea de resurse în activități anticorupție.*

## 5.2. Al doilea obiectiv general - creșterea gradului de educație anticorupție

Obiectivul specific 2.1 „Dezvoltarea componentei anticorupție a curriculumului de formare continuă pentru personalul propriu al instituțiilor publice” a fost implementat într-o manieră mai degrabă fragmentată. În conformitate cu Planul de Acțiune al SNA conducerea tuturor instituțiilor a fost responsabilă de „Asigurarea participării propriilor angajați la cursuri periodice privind normele etice și de conduită” (măsura 2.1.1). Se poate presupune că nevoia de training depinde în parte de nivelul de risc pentru anumite categorii de angajați. Cu toate acestea, în general, întregul sector public ar trebui implicat în aceste activități. Instituțiile au raportat în autoevaluările transmise date cu privire la activități de training pe diferite subiecte. Pentru a limita amploarea prezentului raport, vom insista acum doar pe date selectate cu privire la activități de training în domeniul eticii/deontologiei/codului de conduită, precum și pe regulile privind conflictul de interese.



În perioada 2012 - 2015, numărul persoanelor din cadrul ministerelor care au participat la activități profesionale de training în domeniul eticii/deontologiei/codului de conduită a fost distribuit după cum urmează (gradul autoevaluat de cunoștințe din paranteze indicat în formatul de date astfel cum a fost surprins în autoevaluare):

- 263.682 în sectorul Ministerului Afacerilor Interne (gradul de cunoștințe - ridicat),
- 59.083 în sectorul Ministerului Apărării Naționale (a variat între 58,79 și 92,79%),
- 54.132 în sectorul Ministerului Finanțelor Publice (variază între 75 și 100%),
- 26.287 în sectorul Ministerului Justiției (a variat între 75 și 100%),
- 11.735 în sectorul Ministerului Transporturilor (plus pentru instituțiile subordonate în anul 2012 - 40% din personalul de conducere și 380 persoane de la ISCTR) (a variat între 31,58 și 100%),
- 6.381 în sectorul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (90%),
- 5.850 în sectorul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (a variat între 76,64 și 100%),
- 3.859 în sectorul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (evaluări mixte - între 36 și 100%, scăzut, mediu, mare, foarte mare),
- 1.380 în sectorul Ministerului Culturii (foarte mare),
- 959 în sectorul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor (evaluări mixte - între 0 și 100%, mediu, bun),
- 515 în sectorul Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice (a variat între 90 și 95%),
- 507 în sectorul Ministerului Sănătății (plus 57% indicat pentru anul 2012) (a variat între 0 și 100%),
- 331 în sectorul Ministerului Afacerilor Externe (lipsă evaluare),
- 232 în sectorul Ministerului Fondurilor Europene (există o referință la un număr posibil mai mare reflectat în raportul anual, pentru evaluarea cunoștințelor aceiași referință indicată),
- 158 în sectorul Departamentului pentru Investiții Străine și Parteneriat Public-Privat (100%),
- 0 în sectorul Ministerului Comunicațiilor și pentru Societatea Informațională (mediu),
- Date inexistente pentru Ministerul Economiei, Comerțului și Relațiilor cu Mediul de Afaceri (fără răspuns), Ministerul Tineretului și Sporturilor (media pentru anul 2015) și Secretariatul General al Guvernului (nu este cazul).

Același tip de date privind anticorupția și alte instituții independente a relevat următoarele rezultate:

- 81.366 (anii 2012-2014) în Inspectoratul General al Poliției Române (ridicat),
- 334 la Curtea de Conturi (foarte ridicat),
- 204 la instituția Avocatului Poporului (100%),
- 180 la DNA (lipsă evaluare / fără răspuns),
- 115 la Consiliul Superior al Magistraturii (100%),
- 80 la Departamentul pentru Lupta Antifraudă (ridicat),
- 25 la Înalta Curte de Casație și Justiție (date inexistente),
- 24 la ANI, Consiliul Național de Integritate (ridicat),
- 6 la Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor (100%),
- 0 la Agenția Națională pentru Achiziții Publice (a variat între 79,5 și 100%),
- 0 la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (a variat între 96 și 100%),
- 0 la Autoritatea Electorală Permanentă (fiecare angajat are acces la codul de conduită, acesta fiind publicat pe intranet),

- fără răspuns / datele privind Consiliul Concurenței, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Serviciul Român de Informații, Camera Deputaților și Senatul României. Datele privind DGA au fost incluse în datele privind Ministerul Afacerilor Interne.

Datele de mai sus trebuie privite prin prisma faptului că pentru anumite instituții și anumiți ani nu există răspunsuri disponibile. Amploarea activităților de training furnizat la nivelul diferitelor ministere diferă considerabil, cu toate că pentru o evaluare corespunzătoare cifrele ar trebui corelate cu numărul total al angajaților. Nu este clar dacă datele privind sectoare aparent atât de vulnerabile ca, de exemplu, sănătatea includ toate activitățile de training care au fost puse la dispoziția angajaților, inclusiv a medicilor. Dacă este așa, atunci cifrele par a fi în mod evident insuficiente.

Într-un material separat transmis nouă prin intermediul Ministerului Justiției, Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice a oferit o trecere în revistă a activităților educaționale anticorupție pe care le-a organizat și care indică o diversitate de acțiuni, inclusiv, de exemplu, training în domeniul respectării normelor etice și morale de conduită dedicate personalului din sectorul educațional și la care au participat 6.482 cadre didactice și 1.931 personal auxiliar și aceasta doar în anul 2015.

Pentru multe instituții datele nu indică nici o evoluție în timp, de exemplu evaluarea nivelului de cunoștințe tinde să fie identic sau similar pe toată perioada avută în vedere de SNA. De exemplu, acesta a fost în mod invariabil „ridicat” pentru toate instituțiile din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, invariabil 90% pentru Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, foarte ridicat pentru Ministerul Culturii, mediu pentru Ministerul Comunicațiilor și pentru Societatea Informațională. Același lucru este valabil și pentru diverse alte instituții independente. Așadar se poate trage concluzia că în cele mai multe sectoare fie evaluarea a fost prea formalistă, fie activitățile au avut un impact scăzut asupra nivelului de cunoștințe.

Cu toate acestea, există și excepții. De exemplu, la Ministerul Finanțelor Publice nivelul de cunoștințe a variat de la 75% în anul 2012 la 78,7% în anul 2015 și la Agenția Națională de Administrare Fiscală de la 82% în anul 2012 la 95,01% în anul 2015. Spre comparație, indicatorul pentru Comisia Națională de Prognoză (aflată și ea în subordinea Ministerului Finanțelor Publice) a fost de 100% pe toată durata. Indicatorul anual pentru Ministerul Apărării Naționale a crescut de la 78,46% în anul 2012 la 88,24% în anul 2015. La Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, Agenția Națională pentru Protecția Mediului indicatorul a fost 60% în al doilea semestru al anului 2012, 70% în primul semestru al anului 2013, 85% în anul 2014 și 80% în anul 2015 în timp ce pentru Garda Națională de Mediu a fost în mod invariabil 100%.

În tabelul de mai jos am redat evaluările anuale privind nivelul de cunoaștere a reglementărilor din domeniul conflictului de interese de către angajații ministerelor (acolo unde rapoartele disting între aparatul central și ai altor instituții din sector, în tabel se regăsește doar primul), ai instituțiilor implicate în lupta împotriva corupției și alte instituții independente pentru perioada de referință de patru ani.

**Tabelul 3. Evaluări anuale privind nivelul de cunoaștere a reglementărilor din domeniul conflictului de interese de către angajații ministerelor, ai instituțiilor implicate în lupta împotriva corupției și ai altor instituții independente (sursa - rapoarte de autoevaluare)**

	MAE	MAI	MADR	MApN	MCul	MDRAP	MECRMA	MENCS	MFP
--	-----	-----	------	------	------	-------	--------	-------	-----

2012	Lipsă evaluare	Ridicat	90%	61.2%	Foarte ridicat	80%	fără răspuns	90%	70%
2013	Lipsă evaluare	Ridicat	90%	68.25%	Foarte ridicat	80%	fără răspuns	90%	70%
2014	Lipsă evaluare	Ridicat	90%	92.62%	Foarte ridicat	80%	fără răspuns	90%	92%
2015	Lipsă evaluare	Ridicat / 0.368421	90%	84.26%	Foarte ridicat	90%	fără răspuns	95%	92.70%

	MFE	MJ	MMAP	MMFPSPV	MCSI	MS	MTS	MT
2012	0	*	Lipsă evaluare	77% Foarte bun sau bun; 13% suficient; 10% insuficient sau deloc	Mediu	58%	fără răspuns	Lipsă evaluare
2013	0%		Lipsă evaluare	Ridicat	Mediu	1	fără răspuns	Lipsă evaluare
2014	0%		Lipsă evaluare	Ridicat	Maximum	100%	fără răspuns	Lipsă evaluare
2015	În curs		Scăzut	Foarte ridicat	Maximum	Date inexistente	Ridicat	Date inexistente

\*Angajații au fost informați prin circulare cu privire la termenele de depunere a declarațiilor de avere și interese și cu privire la modul de completare a acestora și li s-a recomandat să consulte ghidurile elaborate de ANI în cooperare cu SAR.

	ANI, CNI	AEP	ANAP	Av. Pop.	CNSC	CSM	Curtea de Conturi	Consiliul Concurenței	CDEP
2012	N/A	0	Lipsă evaluare	Lipsă evaluare	100%	Date inexistente	Foarte ridicat	fără răspuns	fără răspuns
2013	Ridicat	0	91.17%	100%	100%	Date inexistente	Foarte ridicat	Date inexistente	fără răspuns
2014	Ridicat	0	Evaluare periodică	100%	100%	100%	Foarte ridicat	Date inexistente	fără răspuns
2015	Ridicat	0	100%	100%	100%	100%	Foarte ridicat	Date inexistente	fără răspuns

	DLAF	DGA	DNA	ÎCCJ	IGPR	ONPCSB	PÍCCJ	SRI	Senat
2012	Mediu 77%	Incl. în MAI	Lipsă evaluare	Date inexistente	Bun	100%	fără răspuns	fără răspuns	fără răspuns

			are						
2013	86%		Lipsă evaluare	Date inexistente	Ridicat	100%	Date inexistente	fără răspuns	fără răspuns
2014	84.69%		Lipsă evaluare	Date inexistente	Ridicat	100%	Date inexistente	fără răspuns	fără răspuns
2015	92%		-	Date inexistente	Incl. în MAI	100%	Date inexistente	Date inexistente	fără răspuns

De remarcat că lipsa de consecvență în ce privește formatul datelor (de exemplu procente și termeni descriptivi) reflectă modul în care informația a fost furnizată în autoevaluare.

Datele indică faptul că și la nivel teoretic, dacă datele sunt valide și de încredere, schimbările în curs și, de aici, impactul măsurilor relevante pot fi evaluate doar în cazul câtorva instituții. De exemplu datele de la Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Finanțelor Publice și Departamentul pentru Lupta Antifraudă par a indica într-un mod realist fluctuații privind cunoașterea.

În ce privește ghidurile pentru angajați (măsura 2.1.3), experții au luat cunoștință de existența mai multor materiale de importanță majoră, de exemplu ghidurile elaborate de ANI privind conflictul de interese și incompatibilitățile, precum și privind modul de completare a declarațiilor de avere și interese.

Datele disponibile indică faptul că activitățile de training în domeniul eticii/ deontologiei/ codurilor de etică au înregistrat un impact cuantificabil la nivelul anumitor instituții, în timp ce la nivelul altor instituții nu au înregistrat niciun impact. Se recomandă efectuarea unui studiu centralizat cu participarea angajaților din sectorul public. Pe de altă parte, un astfel de sondaj ar oferi date comparabile privind diversele instituții participante. Pe de altă parte, probabil că și gradul de încredere al acestor date ar crește ca urmare a faptului că studiul ar fi efectuat în mod independent de instituțiile participante.

***Gradul de pregătire pentru angajații autorităților publice diferă foarte mult în diferitele autorități și doar în câteva părți ale sectorului public impactul unei astfel de formări poate fi văzut. În ceea ce privește indicatori cum ar fi gradul de cunoaștere, autoevaluarea pare nepotrivită pentru monitorizarea centrală, deoarece interesul legitim pentru anumite instituții să denatureze concluziile este prea mare.***

*Obiectivul specific 2.2 „Creșterea gradului de informare a publicului cu privire la impactul fenomenului de corupție” a avut în vedere în principal publicul larg și elevii. În comparație cu UE, toleranța privind corupția în România este destul de scăzută. În anul 2013 corupția era considerată ca fiind inacceptabilă de către 61% din respondenți și, în 16 din 28 de state membre, proporția a fost chiar mai ridicată. Proporția românilor care ar ști unde să se adreseze în cazul în care s-ar confrunța sau ar asista la un caz de corupție a fost de 43%, adică cu un punct procentual sub media UE 27 (fără Croația). (Comisia Europeană, 2014c: 104, T10) Aceste date indică o nevoie reală de a crește gradul de conștientizare în rândul populației și de angajare în formarea de valori pozitive.*

Activitățile de creștere a gradului de conștientizare au continuat să fie fragmentate. După cum ni s-a declarat, au avut loc numeroase activități de creștere a gradului de conștientizare, de exemplu, Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice raportând un număr de circa 1.200-1.600 discuții publice/ evenimente la nivel național și local pe teme anticorupție. Opiniile exprimate de ONG-uri cu privire la gradul de conștientizare în rândul populației au indicat în general faptul că gradul de conștientizare a corupției a crescut la nivelul societății. Cu toate acestea, au existat și observații critice:

- resursele și consecvența în ce privește eforturile care vizează educația publicului sunt insuficiente pentru obținerea unor schimbări reale și de substanță în atitudinea populației,
- prejudecăți în ce privește procedurile și instrumentele anticorupție în domeniul activităților de educație și focus insuficient pe schimbarea valorilor,
- insuccesul privind integrarea educației anticorupție în programele de învățare continuă pe tot parcursul vieții.

În conformitate cu Planul de Acțiune al SNA, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului (la data curentă Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice) este principala instituție responsabilă de activitățile din cadrul acestui obiectiv specific. Pe parcursul misiunii, reprezentanții Ministerului au menționat un proiect finanțat din fonduri europene în cadrul căruia a fost elaborată o strategie dedicată luptei împotriva corupției pentru domeniul educației. Una dintre aceste activități a fost o campanie de comunicare pentru publicul larg care a utilizat, printre altele, și reclame TV. Conform prevederilor Planului de Acțiune al SNA (măsura 2.2.2), alte activități de creștere a gradului de conștientizare au avut în vedere elevii/studentii. De exemplu, Ministerul raportează un număr de 2.768 activități extracuriculare anticorupție, respectiv programe ca subiect opțional în 1.127 curricule școlare în anul 2015.

În plus, și alte instituții au desfășurat activități de informare care au vizat cetățenii care nu sunt angajați în sectorul public. DGA a raportat faptul că în anul 2015 a elaborat ghiduri și postere relevante în cooperare cu organizații neguvernamentale și alți parteneri. În particular, „cu sprijinul Serviciului Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor a fost diseminat un număr de 500.000 fluturași anticorupție, la nivel național, în rândul elevilor și profesorilor de la școlile de conducere auto”. (Direcția Generală Anticorupție, 2016: 3)

***În ciuda unui număr relevant de activități de sensibilizare, există aproape un consens între cei interesați cu privire la insuficiența educației și a activităților de sensibilizare a publicului larg. În parte, aceasta pare a fi un rezultat direct al resurselor limitate ale SNA. Pe de altă parte, anumite metode de sensibilizare, cum ar fi dezbaterile publice, emisiuni speciale, serii de articole și utilizarea social media nu sunt în mod necesar foarte solicitante din punctul de vedere al resurselor și se pot realiza chiar și în condițiile unor constrângeri bugetare mai severe.***

### **5.3. Al treilea obiectiv general - combaterea corupției prin măsuri administrative și penale**

Primul obiectiv specific din cadrul acestui obiectiv general este strâns legat de obiectivul de referință nr. 3 din cadrul mecanismului de cooperare și verificare (în cele ce urmează - MCV) și urmărește „Continuarea progreselor deja înregistrate în procesul de investigare cu imparțialitate și soluționare de către instanțe a faptelor de mare corupție și la nivel local” (obiectivul specific 3.1). Este unanim recunoscut faptul că în ultima decadă România a avut

un istoric impresionant de investigații și hotărâri judecătorești în cazuri de corupție la nivel înalt. (Freedom House, 2015b)

Una dintre măsurile de cea mai mare importanță în cadrul acestui obiectiv specific este „*continuarea efectuării de investigații profesionale și imparțiale în cazurile de competența DNA*” (măsura 3.1.2). DNA este un parchet specializat care investighează cauze de corupție la nivel înalt și mediu. Pe parcursul misiunii naționale, un reprezentant al DNA a prezentat date care atestă creșterea activității de urmărire - creșterea numărului persoanelor trimise în judecată (828 în anul 2012 față de 1.258 în anul 2015), persoane condamnate în dosare DNA (743 în anul 2012 față de 973 în anul 2015) și valoarea bunurilor de confiscat de instanțe (în jur de 100 milioane euro în anul 2012 față de circa 200 milioane euro în anul 2015). În plus, numărul demnitarilor trimiși în judecată a crescut de cinci ori în anul 2015 față de anul 2013. Printre demnitarii din cauzele DNA se numără 21 parlamentari (deputați și senatori), cinci miniștri, un fost prim-ministru, precum și 100 primari și președinți de consilii județene.

Este cunoscut faptul că în anumite dezbateri publice s-a vorbit despre o posibilă politizare a activității DNA. Cu toate acestea, în conformitate cu analiza efectuată de alianța „România Curată” și care a avut ca obiect dosarele DNA din perioada mai 2013 - aprilie 2014, au fost vizate personalități provenind din toate principalele partide, Partidul Social-Democrat fiind cel mai bine reprezentat în acest sens (aprox. 40% din cele 33 de dosare analizate). Pe durata mandatului actualului Procuror Șef al DNA, Laura Codruța Kövesi, situația a fost echilibrată în ce privește afilierea politică a persoanelor condamnate. (România Curată, 2014) În sondajul Eurobarometru având ca obiect companiile în anul 2013, România a avut cel mai mare număr de respondenți (61%) dintre toate statele membre ale UE care au fost de acord asupra faptului că în țara lor măsurile anticorupție se aplică imparțial și fără motive ulterioare. (Comisia Europeană, 2014b: 98) Procentajul a fost mai scăzut, dar totuși ridicat (49%) în anul 2015. (Comisia Europeană, 2015a: 147)

Măsura 3.1.3 vizează celeritatea și prevede „*adoptarea de măsuri manageriale pentru judecarea într-un termen rezonabil a dosarelor de mare corupție la nivelul tuturor instanțelor de judecată competente*”. În conformitate cu datele DNA, în anul 2015 „durata întregului proces penal, de la sesizarea organelor de urmărire penală și până la pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive, a fost după cum urmează:

- maximum 1 an în cazul a 84 persoane condamnate, adică o creștere de 64,71% în comparație cu anul 2014 (51 persoane condamnate),
- între 1 și 2 ani în cazul a 113 persoane condamnate, adică o creștere de 56,94% în comparație cu anul 2014 (72 persoane condamnate),
- între 2 și 3 ani în cazul a 72 persoane condamnate, adică o creștere de 19,10% în comparație cu anul 2014 (89 persoane condamnate),
- între 3 și 4 ani în cazul a 68 persoane condamnate, adică o descreștere de 48,87% în comparație cu anul 2014 (133 persoane condamnate),
- între 4 și 5 ani în cazul a 346 persoane condamnate, adică o creștere de 198,28% în comparație cu anul 2014 (116 persoane condamnate),
- mai mult de 5 ani în cazul a 290 persoane condamnate, adică o descreștere de 57,29% în comparație cu anul 2014 (679 persoane condamnate)”. (Direcția Națională Anticorupție, 2016)

Cifre comparabile pentru anul 2013:

- în termen de 1 an în cazul a 20 persoane condamnate,
- între 1-2 ani în cazul a 77 persoane condamnate,
- între 2-3 ani în cazul a 90 persoane condamnate,

- între 3-4 ani în cazul a 166 persoane condamnate,
- între 4-5 ani în cazul a 61 persoane condamnate,
- între 5-6 ani în cazul a 55 persoane condamnate,
- între 6-7 ani în cazul a 41 persoane condamnate,
- mai mult de 7 ani în cazul a 541 persoane condamnate. (Direcția Națională Anticorupție, 2014)

Tendința generală în ce privește celeritatea pare favorabilă, având în vedere reducerea numărului de hotărâri de condamnare definitive care au necesitat mai mult de 5 ani de la sesizarea organelor de urmărire penală. Proporția acestor dosare a fost de 60,6% în anul 2013, 59,6% în anul 2014 și de doar 29,8% în anul 2015. Fără îndoială că schimbările înregistrate de aceste date pot reflecta nu doar o eficiență îmbunătățită, ci și evoluții în ce privește natura dosarelor. Cu toate acestea, experții nu au primit date conform cărora dosarele instrumentate de DNA au devenit în medie mai puțin complexe.

***Intensitatea activității în cazurile de corupție la nivel mediu și înalt a crescut puternic, în timp ce durata foarte mare a investigațiilor și a procedurilor judiciare în cazurile Direcției Naționale Anticorupție a scăzut într-o oarecare măsură. Represiunea penală în România are un efect potențial disuasiv la toate nivelurile (uneori chiar și cu efectul secundar îngrijorător care conduce la evitarea luării oricăror decizii de către funcționarii publici, din cauza fricii de represiune). Cu toate acestea, potrivit Direcției Naționale Anticorupție mai mult de jumătate dintre condamnări sunt cu suspendare. Adesea, hotărârile de confiscare a bunurilor provenite din corupție nu rezultă în returnarea banilor către bugetul de stat.***

Un alt obiectiv specific are în vedere „îmbunătățirea calitativă și cantitativă a activității de monitorizare și evaluare a averilor și a intereselor, astfel încât să se obțină efecte disuasive, care să permită limitarea cazurilor de averi nejustificate, conflicte de interese sau incompatibilități” (obiectivul specific 3.2). ANI are un rol deosebit de însemnat în ce privește acest obiectiv specific, având în vedere faptul că este agenția care, cu ajutorul mijloacelor administrative, verifică suspiciunile în legătură cu averi care nu pot fi justificate, conflicte de interese și incompatibilități. Experților li s-a relatat faptul că adoptarea SNA pentru perioada 2012-2015 a fost precedată de strategia proprie a ANI pentru identificarea, prevenirea și sancționarea conflictelor de interese, incompatibilităților și averilor a căror proveniență nu poate fi justificată, aprobată în anul 2011.

Planul de Acțiune al SNA prevede „realizarea, de către autoritățile administrative și judiciare, a unei evidențe a sancțiunilor în ceea ce privește incompatibilitățile, conflictele de interese și confiscarea bunurilor a căror proveniență nu poate fi justificată ca urmare a constatărilor ANI” (măsura 3.2.5). Conform celor relatate de către reprezentantul ANI cu ocazia primei misiuni, în legătură cu bunurile a căror proveniență nu poate fi justificată, pe perioada de implementare a SNA, Agenția a finalizat aproape 100 de cazuri în care diferența dintre bunurile dobândite și venitul realizat pe durata exercitării funcției publice a fost în total între 30 și 40 milioane euro. Au fost confiscate și restituite la bugetul statului aproximativ 3 milioane de euro. Astfel, confiscarea bunurilor a căror proveniență nu poate fi justificată bazată pe legislația din domeniul civil își arată efectele, chiar dacă suma bunurilor efectiv confiscate este mult mai scăzută decât totalul sumelor a căror proveniență nu poate fi justificată.

Activitatea ANI nu a condus la o scădere cuantificabilă a cazurilor de conflicte de interese și incompatibilități. Explicația furnizată de ANI este că investigațiile efectuate determină

cetățenii să sesizeze ANI mai frecvent cu posibile încălcări. Din acest motiv, numărul cazurilor a înregistrat de fapt o ușoară creștere de la an la an. Ar fi necesară efectuarea unei analize aprofundate pentru a afla răspunsul la întrebarea dacă creșterea numărului de cazuri identificate ar putea fi cauzată de insuficiente măsuri de prevenire, insuficiente sancțiuni disuasive sau ambele. În datele obținute în urma autoevaluărilor, instituțiile în general nu raportează deciziile ANI care confirmă existența unor conflicte de interese în rândul angajaților (vezi Tabelul 4 de mai jos). Motivele pentru aceasta nu sunt clare, dar ar putea constitui la prima vedere o dovadă a unei atenții limitate pe care multe instituții o acordă deciziilor ANI. Pentru a obține o imagine completă, datele provenite din autoevaluări ar trebui comparate cu datele statistice ale ANI.

**Tabelul 4. Numărul anual al deciziilor ANI de confirmare a conflictelor de interese în ministere (inclusiv agenții subordonate), instituții anticorupție și alte instituții independente (sursa - rapoarte de autoevaluare)**

	MAI	MADR	MAPN	MDRAP	MFP	MS	DGA	IGPR	Alte instituții
2012	0	0	0	0	Referință la ANI	68%	Incl. la MAI	0	Zero, fără răspuns, etc.
2013	5	1	0	0	2 și referință la ANI	1		2	
2014	0	3	1	0	1 și referință la ANI	7		0	
2015	0	0	0	1	Referință la ANI	1		Inclus la MAI	

De remarcat că lipsa de consecvență în ce privește formatul datelor (de exemplu cifre absolute și procente) reflectă modul în care informația a fost furnizată în autoevaluare.

Planul de Acțiune al SNA a prevăzut monitorizarea (follow-up) parcursului cazurilor ANI înaintate instituțiilor/autorităților competente (măsura 3.2.1). Cu ocazia misiunii, ne-am format convingerea că ANI are o bună privire de ansamblu în ce privește gestionarea cazurilor de averi a căror proveniență nu poate fi justificată, conflicte de interese sau incompatibilități la nivelul instanțelor și al altor autorități. Pagina de internet a ANI cuprinde informații privind persoanele cărora le este interzisă deținerea de funcții publice sau de demnitate, cazuri aflate în instanță sau hotărâri judecătorești definitive.

***Investigații complexe au vizat cazuri de îmbogățire ilicită, conflicte de interese și incompatibilități la toate nivelurile de funcționari publici. În ciuda anumitor rezistențe, chiar și membri ai Parlamentului au trebuit să-și părăsească funcțiile din cauza incompatibilităților. Cu toate acestea, efectele pe termen lung ale acestor activități nu sunt încă vizibile. Dovada dezirabilă a impactului final ar fi o reducere a numărului de cazuri în prezența unei capacități puternice de aplicare a legii, administrative și penale.***

Obiectivul specific 3.3 vizează „Asigurarea protecției efective a intereselor financiare ale UE în România, prin mijloace legislative, operaționale și informaționale specifice”. Documentele care au fost disponibile pentru această evaluare și interviurile efectuate cu ocazia misiunilor au furnizat informații limitate în ce privește mijloacele de asigurare specifică a protecției intereselor financiare ale UE. Tabelul 5 arată că foarte puține instituții



au date provenite din autoevaluări cu privire la încălcări în conformitate cu registrul de abateri de conduită ale demnitarilor, funcționarilor publici, personalului contractual cu atribuții în domeniul protecției intereselor financiare ale UE și măsurile administrative adoptate pentru înlăturarea cauzelor sau circumstanțelor care au favorizat încălcarea normelor.

**Tabelul 5. Indicatori anuali privind registrul de abateri de conduită ale demnitarilor, funcționarilor publici, personalului contractual cu atribuții în domeniul protecției intereselor financiare ale UE (sursa - rapoarte de autoevaluare)**

(Numărul și tipul abaterilor / numărul măsurilor administrative adoptate pentru înlăturarea cauzelor sau circumstanțelor care au favorizat încălcarea normelor)

	MAI	MADR	MCul	MS	CNSC	Departa men tul pent ru Lupt a Antif raud a	DGA	IGPR	Alte instituții
2012	0/0	Date inexistente	Date inexistente	10%/10%	Nu se aplică	În conformitate cu planurile de acțiune	Inclus în MAI	Date inexistente	Zero, Date inexistente, fără răspuns, etc.
2013	13/19	Date inexistente	Date inexistente	fără răspuns	Nu se aplică			13/19	
2014	7/1	Agencia pentru Finanțarea Investițiilor Rurale - 57 persoane, avertisment scris/ Date inexistente	13/13	Date inexistente	Nu se aplică			7/0	
2015	2/4	0/0	Date inexistente	Date inexistente	Nr. decizii 134 și 259 2015			Inclus în MAI	

De remarcat că lipsa de consecvență în ce privește formatul datelor (de exemplu cifre absolute, procente, descrieri) reflectă modul în care informația a fost furnizată în autoevaluare. Ministerul Fondurilor Europene a furnizat doar referințe generale la raportul anual.

*Datele sunt controversate în ceea ce privește impactul corupției asupra utilizării fondurilor UE în România. Informațiile disponibile nu permit concluzii concrete în cadrul acestei evaluări. Rapoartele de autoevaluare ale ministerelor furnizează foarte puține*

***date în ceea ce privește nerespectarea legii de către demnitari, funcționari publici, personal contractual cu atribuții în domeniul protecției intereselor financiare ale UE.***

*Obiectivul specific 3.4 vizează „Consolidarea mecanismelor de control administrativ”. Măsurile din cadrul acestui obiectiv specific includ evaluarea sistemului sancțiunilor administrative și a implemetării lor (măsura 3.4.1), consolidarea autonomiei operaționale a structurilor de control intern și audit (măsura 3.4.3), introducerea cu titlu experimental în instituții publice a testelor de integritate ca măsură exclusiv administrativă de evaluare a respectării standardelor etice (măsura 3.4.5), aplicarea de sancțiuni disciplinare cu caracter disuasiv pentru încălcarea standardelor etice și de conduită anticorupție la nivelul tuturor funcțiilor și demnităților publice (măsura 3.4.6).*

Documentele și interviurile desfășurate cu ocazia misiunilor nu au furnizat informații suficiente pentru o evaluare comprehensivă a impactului măsurilor din cadrul acestui obiectiv specific. DGA a efectuat teste de integritate cu privire la ofițerii din cadrul MAI (87 teste efectuate în anul 2015 cu 12 rezultate negative). (Direcția Generală Anticorupție, 2016: 3) Cu toate acestea, experții nu au obținut dovezi privind utilizarea testelor de integritate la nivelul altor instituții ale administrației publice.

În urma desfășurării interviurilor cu părți interesate au fost exprimate următoarele observații cu privire la controlul administrativ, dar care nu au fost verificate independent de experți:

- măsurile anticorupție sunt adeseori percepute ca simplă formalitate și în multe instituții publice nu sunt internalizate,
- numărul funcționarilor publici care au făcut obiectul unor proceduri disciplinare în urma unor incidente de integritate este mai scăzut decât numărul celor puși sub urmărire penală, ceea ce indică o insuficientă aplicare a răspunderii disciplinare,
- controlul și auditul intern au, în general, un efect scăzut în ce privește prevenirea practicilor corupte și sunt prea puțin utilizate ca instrumente de management,
- în anumite sectoare ale administrației publice funcționarii publici nu se simt capabili să reziste presiunii exercitate de la nivel superior în sensul de a da curs solicitărilor de activități lipsite de etică.

***Nu au fost identificate dovezi de practici administrative eficiente, la nivel general, de combatere a corupției și a unui comportament lipsit de etică în serviciul public, cu anumite excepții, de exemplu, în cadrul Ministerului Afacerilor Interne.***

*Obiectivul specific 3.5 vizează „Creșterea gradului de recuperare a produselor infracțiunilor urmând cele mai bune practici din alte state membre UE și consolidarea practicii judiciare”. Pe perioada implementării SNA, România a făcut o serie de pași importanți în vederea creșterii gradului de recuperare a produselor infracțiunii. De exemplu, în anul 2012 au intrat în vigoare prevederi legislative cu privire la confiscarea extinsă care permit confiscarea bunurilor aparținând unei persoane condamnate dacă aceasta nu poate explica proveniența respectivelor bunuri (măsura 3.5.2). Valoarea bunurilor indisponibilizate în cazurile de corupție a crescut: „Potrivit DNA, punerile sub sechestru în cazurile trimise în instanță în cursul anului 2015 se ridică la o sumă totală de aproximativ 452 de milioane EUR. În aceeași perioadă de referință, sumele confiscate printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru cauzele instrumentate de DNA au fost de 29,6 milioane EUR și un număr mare de bunuri mobile.” (Comisia Europeană, 2016: 34) Pe durata misiunii, un reprezentant al DNA a relatat faptul că DNA a solicitat instanței confiscarea unor bunuri în valoare totală de aproximativ 200 milioane euro în anul 2015 și că cifra respectivă a fost de aproximativ 100 milioane euro în anul 2012.*

Cu toate acestea, Comisia Europeană a considerat că rata de recuperare efectivă a fost dificil de determinat ca urmare a lipsei de date statistice de încredere, ceea ce este de regretat în contextul misiunii preconizate în cadrul SNA de a dezvolta „un mecanism integrat de monitorizare a măsurilor asigurătorii și a confiscărilor dispuse în cauzele vizând infracțiuni grave, inclusiv de corupție, precum și a stadiului valorificării bunurilor provenite din infracțiuni” (măsura 3.5.5). Cu ocazia misiunii, experții au aflat că într-adevăr această problemă a persistat și va fi rezolvată atunci când Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate va deveni operațională în 2016/2017.

Planul de Acțiune al SNA a inclus și o măsură de inițiere a unui număr mai mare de investigații în cazurile de spălare de bani ca infracțiune de sine stătătoare (măsura 3.5.3). Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că nu este necesară o condamnare anterioară sau o condamnare concomitentă pentru o infracțiune predicat pentru a putea condamna o persoană pentru spălare de bani. (MONEYVAL, 2013: 13) Cu toate acestea, cu ocazia misiunii experții nu au aflat dacă numărul investigațiilor în dosare de spălare de bani ca infracțiune de sine stătătoare a crescut conform previziunilor Planului de Acțiune.

***România a făcut pași legislativi importanți pentru a consolida recuperarea bunurilor provenite din infracțiuni, valoarea bunurilor sechestrate și a confiscărilor dispuse crescând în mod radical pe parcursul perioadei de implementare a SNA, însă gradul de punere în executare a ordinelor de confiscare rămâne în continuare neclar.***

#### **5.4. Alte constatări privind impactul**

Al patrulea obiectiv general „Aprobarea planurilor sectoriale și dezvoltarea sistemului național de monitorizare a SNA” vizează în special modul în care este organizată implementarea SNA. Așa fiind, respectivele activități sunt revizuite la Capitolul 6 „Elemente favorabile și nefavorabile în procesul de implementare a SNA 2012-2015”. În conformitate cu raportul privind stadiul implementării SNA în perioada 2012-2014, toate autoritățile guvernamentale de la nivel central și cele independente și-au numit coordonatori pentru planurile sectoriale: „Planurile sectoriale sunt actualizate periodic și la fiecare șase luni se transmit rapoarte intermediare de țară care includ inventarul măsurilor de prevenire a corupției și indicatorii de evaluare.” (Raport de situație) În sondajul de opinie efectuat pentru această evaluare, un număr considerabil de respondenți (78%) cred că planurile sectoriale anticorupție constituie instrumente utile pentru prevenirea corupției.

Evaluarea impactului SNA este afectată de modul în care au fost definiți indicatorii de performanță ai SNA și planul de acțiune al acesteia. În primul rând, mulți dintre indicatorii planului de acțiune reflectă ceea ce trebuie făcut și numărat (de exemplu numărul comunicatelor de presă sau utilizatori ai platformelor electronice), dar nu definesc ținte. Așadar nu este posibil să știm care nivel de activitate trebuie considerat succes. De exemplu, unul dintre cei doi indicatori pentru măsura 1.4.4 „asigurarea publicității surselor de finanțare a activității partidelor politice și a cheltuielilor efectuate” este numărul sancțiunilor. Fără a ține seama de context și explicațiile suplimentare, este imposibil de spus dacă un număr mai ridicat sau mai scăzut ar fi un semn de succes. În al doilea rând, majoritatea indicatorilor reflectă output-uri și nu furnizează informații despre modul în care aceste output-uri au afectat activitatea unei anumite instituții, prevalența corupției sau integritatea. Cu alte cuvinte, a existat o lipsă de indicatori de rezultat.

Pe alocuri, abordarea progresivă a Planului de Acțiune al SNA aduce într-un fel un impact programat limitat, de exemplu, în ce privește subiectul extrem de controversat al

imunităților parlamentarilor Planul de Acțiune a prevăzut doar un termen (maximum 72 ore) pentru soluționarea cererilor respective. În sine, aceasta nu constituie un motiv de a critica Planul de Acțiune, având în vedere faptul că abordarea în pași poate reflecta adevăratele provocări, astfel cum au fost percepute la momentul elaborării documentului. Cu toate acestea, înseamnă și că o realizare modestă va fi contabilizată ca implementare reușită a acțiunii chiar și atunci când probleme majore ar putea rămâne nerezolvate.

Cu ocazia misiunii, mai multe părți interesate și-au exprimat aprecierea pentru SNA ca instrument de management care a întărit responsabilitatea instituțiilor publice în ce privește elaborarea și implementarea măsurilor de integritate în spiritul SNA. O observație recurentă a fost că acum cel puțin toate instituțiile știu că sunt obligate să desfășoare diverse activități de prevenire a corupției și de întărire a integrității.

*Experții au constatat că indicatorii de performanță ai SNA și planul de acțiune al acestora conțin puține ținte și au fost elaborați mai degrabă pentru a înregistra output-uri fără a se centra pe impactul mai larg. Impactul direct al planurilor sectoriale asupra numărului incidentelor de integritate este probabil limitat la nivelul a numeroase instituții, dar de regulă aceste planuri sunt considerate ca fiind instrumente utile de sensibilizare printre funcționarii publici.*

## 6. Elemente favorabile și nefavorabile în procesul de implementare a SNA

**Coordonarea și includerea părților interesate:** Mulți dintre respondenți (68%) consideră că strategia a fost suficient de coordonată și gestionată. Implementarea SNA este gestionată la nivel central de Ministerul Justiției care raportează Guvernului. La Ministerul Justiției a fost creat Secretariatul Tehnic ca centru de expertiză anticorupție. Inițial, acesta a dispus de 7 experți. Trei persoane suplimentare de la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (o persoană între 2014 și 2016) și o persoană de la Direcția Generală Anticorupție au lucrat în cadrul Secretariatului împreună cu personalul permanent. În anul 2016 numărul posturilor a crescut de la 7 la 17.

Coordonarea și includerea părților interesate au fost realizate în special prin cinci **platforme de cooperare** a diverselor părți interesate. Cu ocazia misiunii, în special în discuțiile purtate cu reprezentanții ONG-urilor și ai mediului de afaceri, aceștia au confirmat, în general, caracterul inclusiv al acestui mecanism de cooperare și au apreciat efectele acestuia în ce privește crearea de încredere. Ședințele platformelor nu au fost foarte frecvente, de exemplu platforma de cooperare cu mediul de afaceri se întâlnea de două ori pe an. (Călinescu, 2015) În conformitate cu Raportul de Situație privind Implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, în perioada 2012-2014 au fost organizate opt runde de convocare a platformelor. Aceasta ar putea indica posibilitățile limitate de a uza de resursele părților interesate, cu excepția cazului în care este posibilă răsplătirea eforturilor acestora.

*Implementarea SNA a avut de câștigat de pe urma faptului că a existat un organism de coordonare bine definit (Ministerul Justiției) și un mecanism instituțional (platforme de cooperare) pentru a valorifica expertiza diverselor părți interesate, precum și pentru a crea încredere și a întări eforturile comune. Cu toate acestea, numărul personalului în cadrul Secretariatului Tehnic al Ministerului a fost insuficient pentru a asigura monitorizarea și analiza comprehensive.*

**Alocarea resurselor:** Un număr mare de experți anticorupție (63%) care au participat la sondajul de opinie în rândul experților consideră că **strategia a fost subfinanțată**. Un număr egal nu este de acord cu afirmația conform căreia au fost cheltuite prea multe resurse pe

anumite activități. De remarcat faptul că aceste două întrebări au strâns un procent relativ ridicat de răspunsuri „nu știu”, având în vedere faptul că experții s-ar putea să nu cunoască cu exactitate modul de alocare a fondurilor pentru implementarea SNA (20%, respectiv 28%). Aceste constatări s-au conturat și cu ocazia interviurilor desfășurate pe teren, lipsa resurselor fiind adeseori identificată ca lacună principală a strategiei. Implementarea SNA a depins de alocarea ocazională de ajutor din străinătate sau fonduri europene, în timp ce cererile de fonduri depind în mare măsură de inițiativa instituțiilor de implementare. Au fost derulate o serie de proiecte cu finanțare internațională în scopul implementării obiectivelor SNA. Acestea au susținut activități din cadrul tuturor obiectivelor generale ale SNA. Este bine cel puțin că, în ce privește resursele internaționale, a fost posibilă asigurarea unui anumit echilibru între diversele componente ale SNA.

Planul de acțiune pentru implementarea SNA indică faptul că, de exemplu, activitățile din domeniul prevenirii corupției vor trebui finanțate în special din fonduri în limita bugetului aprobat al instituției respective. Într-un anumit sens, aceasta indică un lucru clar, mai exact faptul că instituțiile responsabile își vor derula activitățile în baza fondurilor de la bugetele aprobate ale respectivelor instituții. Pe de altă parte, o astfel de reprezentare a resurselor necesare poate crea falsa impresie că implementarea SNA nu presupune costuri suplimentare la bugetele de stat. De fapt, prin faptul că nu au fost evidențiate costurile preconizate, resursele pentru numeroase activități din cadrul SNA au fost lăsate să facă obiectul unor decizii *ad hoc* emise de fiecare dintre instituțiile responsabile sau orice alt decident relevant.

S-a raportat că bugetele unor instituții cheie, cum ar fi Agenția Națională de Integritate și Direcția Generală Anticorupție, au fost mărite pe perioada implementării SNA. De exemplu, în anul 2014 au fost alocate DNA 50 de posturi suplimentare de agenți de poliție judiciară, iar în anul 2015 un număr de 50 de posturi suplimentare de procuror și 55 de posturi de personal auxiliar de specialitate. (Comisia Europeană, 2016: 28) S-a raportat faptul că „Ministerul Justiției a promovat în mod repetat interesele agențiilor anticorupție din România prin sprijinirea bugetelor acestora pentru a facilita în acest fel activitatea acestora în condiții optime, atât la [DNA], cât și la [ANI]”. (Raport de Situație) Pe durata misiunii, reprezentanții DNA și ANI au confirmat faptul că la momentul respectiv dispuneau de resursele bugetare corespunzătoare. Acesta este un aspect important pentru că în acest fel România a demonstrat că este pregătită să aloce resurse pentru combaterea corupției. Cu toate acestea, în anul 2014, Grupul de Lucru al Inițiativei SUA - România a constatat că „secretariatul tehnic care s-a ocupat de implementarea [SNA] ar trebui să beneficieze de un buget crescut și personal mai calificat pentru a prelua funcțiile de monitorizare și training”. (Centrul pentru Analiza Politicilor Europene, 2014: 22)

***Finanțarea de la buget alocată implementării SNA s-a centrat în mod lesne de înțeles pe agențiile specializate în lupta împotriva corupției (resursele acestora chiar au crescut pe durata perioadei de implementare). Cu toate acestea, nevoile altor instituții din domeniul luptei împotriva corupției au fost neglijate, ceea ce a atestat prioritatea scăzută a luptei anticorupție.***

**Monitorizare:** SNA prevede un mecanism de autoevaluare prin care instituțiile publice (ministerele, autoritățile independente și structurile locale) sunt chemate să transmită autoevaluări bianuale. Ministerul Justiției însuși recunoaște faptul că autoevaluările au în general un nivel scăzut de calitate și că răspunsurile nu au fost standardizate. (Matioc, 2015) Este probabil ca partenerii să nu fi considerat că furnizarea acestor informații este obligatorie într-un sens strict și aceasta a contribuit la caracterul mai scăzut de încredere al datelor. Furnizarea datelor a fost preconizată a se realiza printr-un instrument online care urma să

facă informațiile disponibile și publicului larg. Cu toate acestea, se pare că din cauza unor aspecte de ordin tehnic publicarea nu a fost posibilă.

În plus față de cele de mai sus, o revizuire a compilațiilor de răspunsuri venite de la instituții a ocazionat următoarele observații:

- anumite instituții se pare că au ignorat cererea de a furniza datele fie referitor la anumite perioade, fie pentru întreaga durată de implementare a SNA,
- în ce privește evaluările furnizate, este dificil, dacă nu chiar imposibil de știut ce anume reprezintă ele mai exact, de exemplu 80% înseamnă că 80% dintre angajați au cunoștințe sau că nivelul mediu de cunoaștere este de 80%, fiind chiar mai dificil atunci când vine vorba de evaluări cum ar fi „mediu” sau „bine”,
- numărul mare de categorii raportate poate face ca personalul care raportează să considere că aceasta reprezintă un obstacol major și raportarea ar putea fi făcută într-un mod formalist, cu prea puțin interes pentru calitatea datelor,
- lipsa de evaluare de calitate limitează posibilitățile de a cunoaște nuanțele eforturilor anticorupție la nivelul diverselor instituții,
- autoevaluarea este utilă în primul rând instituțiilor înșiși care completează datele, dar prezintă limitări în ce privește obținerea de date de încredere pentru nevoile de monitorizare centrală, de exemplu ca urmare a părtinirii manifestate de instituțiile raportoare.

***Mecanismul de autoevaluare prin care instituțiile publice au fost chemate să transmită autoevaluări bianuale a furnizat un volum mare de date în special cantitative cu privire la activitățile acestora în cadrul SNA. Cu toate acestea, având în vedere anumite aspecte, nivelul de încredere al datelor este îndoielnic, interpretarea este dificilă și nu s-a asigurat publicitatea necesară.***

**Misiunile tematice** la instituțiile publice au constituit un instrument inovator care, în parte, a replicat experiența internațională, de exemplu, evaluările GRECO la nivel național. În cursul misiunii, părțile interesate și-au exprimat aprecierea față de misiunile tematice, printre altele pentru faptul că acestea au permis cu adevărat evaluarea progresului înregistrat la implementarea SNA. Interacțiunea pe durata misiunilor tematice a permis o înțelegere reciprocă crescută în rândul părților interesate și a furnizat informații de detaliu privind realizările și provocările de la nivelul diferitelor instituții.

Remarcăm faptul că s-a procedat la publicarea constatărilor misiunilor tematice, această publicitate exercitând probabil o presiune sporită asupra autorităților publice de a pune în practică recomandările relevante. Până la data de 26 aprilie 2015, pe pagina de internet a SNA, au fost publicate 66 evaluări ale structurilor locale și 9 evaluări ale autorităților centrale. (Ministerul Justiției, 2013) Cu toate acestea, dovezi indirecte indică faptul că anumite instituții publice nu au considerat recomandările misiunilor ca cerințe care trebuie implementate.

Evaluările conțin recomandări precise și relevante. De exemplu, în ce privește subiectul conflictelor de interese evaluarea recomanda Departamentului pentru Lupta Antifraudă (DLAF) includerea într-o procedură internă scrisă a pașilor obligatorii care trebuie urmați în cazul în care este necesară abținerea ca urmare a unui conflict de interese al unui funcționar public. O altă recomandare a fost de a aloca atribuțiuni de control unui program IT care ia în considerare în mod automat funcțiile deținute anterior de fiecare angajat al DLAF în scopul de a evita conflictele de interes în ce privește angajatorii anteriori. (Raport de evaluare tematică privind implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015, Departamentul

pentru Lupta Antifraudă) Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor i s-a formulat recomandarea de a (1) dezvolta proceduri operaționale privind managementul declarațiilor de avere și interese; (2) înregistra declarațiile de avere și interese în registre speciale, separat pentru fiecare an, și de a închide registrele la finalul fiecărui an; (3) implementa măsuri pentru identificarea timpurie a incidentelor de integritate; (4) ține un registru pentru înregistrarea recomandărilor formulate de persoana responsabilă, în scris și verbal, angajaților care au solicitat consiliere; și (5) pentru persoana responsabilă de declarațiile de avere și interese de a participa la un curs de specialitate relevant. (Raport de evaluare tematică privind implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) O vulnerabilitate a exercițiului rezidă în faptul că nu se publică nicio informație cu privire la implementarea recomandărilor, chiar dacă acestea au fost formulate cu câțiva ani în urmă (în 2013).

***Misiunile tematice ale SNA au reprezentat un instrument inovator și această experiență românească merită diseminată ca bună practică la nivel internațional. În particular misiunea tematică a permis evaluatorilor să obțină o imagine de profunzime în interiorul anumitor instituții pe care majoritatea mecanismelor naționale de monitorizare utilizate în diverse state nu au reușit să o obțină. Noua strategie poate fi clădită pe această practică și poate prevedea misiuni periodice/anuale de follow-up care să se centreze pe progresul înregistrat de instituții în ce privește implementarea recomandărilor.***

Un alt instrument de monitorizare este **evaluarea eficienței reacției instituționale** la incidente de integritate. Instituțiilor li s-a cerut să prezinte măsurile adoptate pentru abordarea factorilor care au facilitat producerea incidentului. La ora actuală, aceste evaluări nu sunt publicate pe pagina de internet a SNA. Noi am revizuit rapoartele emise de 18 instituții.

De exemplu, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a raportat 19 incidente (12 condamnări și 7 acțiuni disciplinare). Informațiile privind reacția instituțională se limitează la suspendarea și demiterea magistraților în cauză, fără a indica dacă au fost abordați factorii care au facilitat producerea incidentelor. Și în cazul Ministerului Culturii care a raportat 11 incidente, atât de penal, cât și pe linie disciplinară, măsurile se limitează la suspendare sau demitere. Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale a raportat trei incidente de integritate și a menționat ca măsuri adoptate doar formularea de plângeri penale. Raportul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor nu a cuprins nicio informație privind măsurile adoptate pentru remedierea împrejurărilor care au facilitat producerea incidentelor de integritate.

O altă categorie de rapoarte sunt cele care conțin informații privind sancțiunile aplicate, precum și acțiunile de follow-up vizând măsurile de prevenire. De exemplu, în raportul Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice și instituțiilor subordonate pentru anul 2015, 11 din 32 instituții au menționat măsurile de prevenire, cum ar fi transmiterea raportului comisiei de etică instituțiilor relevante, elaborarea unei strategii și a unui plan de acțiune anticorupție, cooperarea între o instituție din domeniul educației și structura teritorială a Direcției Generale Anticorupție, dezvoltarea normelor interne de prevenire a corupției, emiterea unor avertismente periodice cu privire la incidente de corupție, training/cursuri, dezbateri tematice, prezentări și discuții de caz, crearea unei linii telefonice de tip hotline, interzicerea profesorilor de a evalua examenele naționale, etc. Inspectoratul General pentru Imigrări a indicat în raportul aferent celui de-al doilea semestru al anului elaborarea unor instrucțiuni pentru unitățile teritoriale de intensificare a măsurilor de training și control în domeniul anticorupției, inclusiv măsuri existente și suplimentare pentru prevenirea

riscurilor de corupție identificate la nivelul structurii centrale a Inspectoratului. În această categorie de rapoarte se înscrie și raportul transmis de Jandarmeria Română (pentru primul semestru al anului 2015). Au fost raportate numeroase acțiuni de follow-up cu privire la Poliția Română și Poliția de Frontieră.

În ce privește anumite organisme, răspunsurile variază în rândul diverselor instituții conexe. Pentru anul 2015, Agenția Națională de Administrare Fiscală a raportat incidente de la nouă instituții. Răspunsurile privind diversele instituții la care au avut loc incidente au variat. Unul dintre acestea a furnizat o descriere detaliată a acțiunilor subsecvente. Cu toate acestea, alte instituții doar au înregistrat acțiuni, cum ar fi rezilierea relațiilor de prestări de servicii sau nu au furnizat niciun fel de informații privind măsuri subsecvente. Raportul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice a fost similar.

Raportul Camerei Deputaților (prima jumătate a anului 2015) a cuprins o trecere în revistă a voturilor privind cererile de încuviințare privind începerea urmăririi penale, reținerea și arestarea parlamentarilor și miniștrilor, precum și deciziile privind incompatibilitățile, conflictele de interese și sancțiunile aplicate. Raportul menționează, de asemenea, adoptarea amendamentului de lege cu privire la simplificarea procedurii de vot.

***Unele rapoarte privind reacțiile instituționale furnizează o valoroasă privire de ansamblu asupra măsurilor de prevenire adoptate, în timp ce altele conțin doar anumite aspecte seci privind presiunea, de exemplu suspendarea sau demiterea. Rapoartele au servit și ca un important memento pentru autoritățile publice referitor la faptul că incidentele de integritate reprezintă eșecuri al căror risc de repetare ar trebui limitat prin acțiuni de management corespunzătoare.***

## 7. Pași de urmat recomandați

Fără îndoială, România are o multitudine de probleme de corupție de rezolvat. Mai jos regăsiți aspectele pe care noi, în calitate de experți anticorupție, le considerăm a fi cele mai importante în sensul rezolvării acestora. Punctul nostru de vedere este că mai puțin înseamnă mai mult, adică dacă se dorește obținerea cel puțin a unor rezultate tangibile, guvernul ar trebui să facă mai puțin și să se concentreze pe câteva priorități. Experiența altor state arată că la stabilirea priorităților se face o critică justificată referitor la ce a fost omis din strategie. Strategia nu este flexibilă și nici bugetul, astfel încât fie se dorește să se facă aproape totul și în final să nu se realizeze aproape nimic, fie se poate opta pentru a face doar puțin și astfel să se realizeze mai mult.. De remarcat faptul că în conformitate cu majoritatea opiniilor experților care au participat la sondaj, strategia a dus lipsă de resurse și a fost supraîncărcată cu obiective. În răspunsurile libere din cadrul sondajului s-a accentuat și îngrijorarea pentru lipsa de focus, ca vulnerabilitate a strategiei anterioare. Unele dintre opiniile noastre sunt similare celor exprimate în evaluarea strategiilor 2005-2010 și nu dorim să ne repetăm.

În ce privește ceea ce ar trebui să se afle în centrul viitoarei politici anticorupție a României, fiecare expert care a participat la sondaj a avut posibilitatea de a alege trei priorități. Respondenții au enumerat printre cele trei priorități absolute focusarea pe procedurile de achiziții publice (16%), implementarea măsurilor instituționale anticorupție la nivelul instituțiilor publice (evaluarea de risc, linii telefonice de tip hotline, training de etică, audit intern) (16%), prevenirea corupției la nivelul clasei politice (13%). Al doilea set de priorități include educația, creșterea gradului de sensibilizare, prevenirea corupției la nivelul sistemului judiciar și al autorităților locale, set care a beneficiat de un sprijin mai scăzut decât primul set - între 7-10%. Al treilea set de priorități, de asemenea cu sprijin mult mai



scăzut (3-5%), a inclus prevenirea corupției în mediul de afaceri, sănătate, întreprinderi de stat și fonduri europene și în domeniul transporturilor. Celelalte domenii nu au fost desemnate ca fiind prioritare și s-au bucurat de susținerea a maximum 2% dintre experți. Aceste domenii au fost energia, aplicarea legii, mediul, agricultura și apărarea. Aceasta, însă, nu indică faptul că în aceste domenii există mai puțină corupție decât, de exemplu, în educație sau sănătate care au fost deja prioritizate în strategia anticorupție anterioară. Mai degrabă indică faptul că în alte sectoare corupția a fost mai puțin vizibilă. Contactele directe ale oamenilor cu sistemul de sănătate publică și educație sunt mult mai intense decât cele cu apărarea sau mediul sau multe altele. În plus, sistemul de sănătate publică și educația s-au aflat sub lupa cercetătorilor și ONG-urilor de mai multă vreme și au beneficiat de studii, motiv pentru care se întâmplă să fie replicate dintr-un document de politici în altul. Această situație ar putea fi luată în considerare de către Guvernul României la elaborarea noii strategii - dobândirea unor cunoștințe de mai mare profunzime cu privire la riscurile de corupție în alte sectoare.

De remarcat faptul că în conformitate cu clusterul de cuvinte de mai sus, care a creionat cele mai importante vulnerabilități ale strategiei anterioare (figura 2), cel mai frecvent citate au inclus lipsa resurselor financiare și umane, slaba implicare managerială în implementarea planurilor sectoriale și formalismul; lipsa activităților de training și educație și, în cele din urmă, lipsa măsurilor de prevenire. Alte vulnerabilități au fost mai puțin vizibile astfel cum au declarat experții anticorupție care au participat la sondaj. Intervalele dintre vulnerabilități sunt diferite în ce privește limitarea oportunităților anticorupție, ceea ce înseamnă că lipsa activităților de training și educație nu este comparabilă cu lipsa de voință politică în ce privește limitarea corupției. Cu toate acestea, noi am luat în considerare cele mai multe dintre vulnerabilitățile menționate, dintre care unele de o mai mare importanță au luat forma unor recomandări separate, iar altele au fost incluse în explicații și analize. În plus, recomandările finale au luat forma ideilor exprimate de experți pe durata misunilor naționale, a zecilor de documente și dosare, studii, articole și analize. Autorii reali ai recomandărilor sunt românii și chiar așa este și normal, în timp ce noi am avut rolul de a formula și prioritiza ideile acestora.

Având în vedere cele de mai sus, scheletul pe care se va contura următoarea strategie este **domeniul achizițiilor publice**. Substanța o va constitui **transparența**. Mai presus de toate și pe durata întregului proces transparența trebuie să fie principala aspirație, în timp ce pe de altă parte achizițiile publice ar putea constitui aspectul principal în toate sectoarele, fie că vorbim de sănătate, apărare, educație sau orice alt sector. Mai degrabă față de a accentua sancțiunile, ar trebui inspirată conformitate prin furnizarea de oportunități mai bune acelor agenții care în practică au determinat schimbări la nivelul organizațiilor și sectoarelor respective. Aceasta ar putea constitui o întoarcere cu 180 de grade de la sancțiune la încurajare și motivare, ceea ce la final va ajuta la internalizarea normelor.

### **Achizițiile publice și alte tipuri de contracte - faceți din acestea o adevărată prioritate**

Achizițiile publice hrănesc corupția, având în vedere faptul că implică sume mari de bani, aduc profit companiilor, ajută la acoperirea cheltuielilor de partid ale politicienilor și fac posibilă îmbogățirea peste noapte a persoanelor din administrația publică, făcând ca toți să își urmărească interesele simultan și în interes reciproc interdependent (Neu et al, 2014). Achizițiile publice constituie mai mult de o treime din volumul cheltuielilor publice, fiind un domeniu în care mita în numerar este larg răspândită (Mungiu-Pippidi et al, 2015). În România, achizițiile publice din domeniul construcțiilor absorb sume imense de bani, însă rezultatele lasă mult de dorit. Achizițiile publice care nu implică fonduri europene comportă un risc mai mare de favoritism politic și există tendința la nivelul instituțiilor publice de a

avea proceduri cu un singur ofertant. Circa 15% din procedurile de achiziții publice sunt câștigate de companii care au făcut donații partidelor politice aflate la guvernare. (Mungiu-Pippidi et al, 2015) Conform informațiilor care ne-au parvenit, plățile către contractori sunt adeseori întârziate de către autoritățile locale ca urmare a lipsei resurselor financiare, ceea ce va atrage și mai multă corupție și va diminua încrederea în instituțiile publice. De asemenea, persoanele responsabile din domeniul achizițiilor publice aproape nu au beneficiat de niciun fel de training specializat anticorupție, în timp ce abordarea generală în ce privește lupta împotriva corupției în domeniul achizițiilor publice poate fi mai bine descrisă ca fiind tehnocrată și atașată normelor UE.

Din acest motiv, prioritatea politicii anticorupție a României ar putea fi achizițiile publice și alte tipuri de contracte (activitățile de prevenire ar trebui să vizeze toate contractele în ciuda pragului oficial al valorii achizițiilor de 30.000 euro), atât în perioada pre-contract, cât și post-contract, indiferent de sector. Corupția care apare pe durata perioadei pre-contract include de regulă limitarea cererilor de ofertă de participare, elaborarea unor caiete de sarcini și specificații tehnice părtinoare, organizarea de cereri de ofertă false, dependența de un anumit furnizor de servicii (de exemplu, echipamente de spital atunci când medicii sunt obișnuiți cu anumite tipuri de bunuri și modificările sunt dificile), dezvăluirea de informații confidențiale. Corupția în perioadele post-contract implică modificări la contracte, eludarea regulilor privind subcontractarea, etc. (Neu et al, 2014)

În România s-au făcut deja eforturi în domeniul achizițiilor publice, de exemplu, planuri de implementare a măsurilor de creștere a transparenței, în conformitate cu care alocările de fonduri de la bugetul de stat către autoritățile publice s-ar realiza în funcție de publicarea activă de către acestea a cheltuielilor publice pe o platformă online centralizată (Anticorrp, 2016), însă este nevoie de o abordare mai fermă în toate sectoarele. DNA a identificat diferite tipuri de abuz în domeniul achizițiilor publice (inclusiv acolo unde câștigurile sunt utilizate pentru finanțarea partidelor politice). Tipurile de abuz trebuie atent analizate în vederea elaborării unor soluții eficiente. Controlul intern și auditul sunt considerate piatra de temelie în ce privește prevenirea corupției în domeniul achizițiilor publice, operaționalizate în discreție scăzută, împărțirea sarcinilor, păstrarea înregistrărilor, acces egal la documente (Neu et al, 2014).

*Vă recomandăm să faceți în așa fel încât procesul de achiziții publice și de contractare din tot spectrul serviciului public (indiferent de nivelul guvernamental sau domeniul de activitate) să fie cât mai transparent posibil, inclusiv să analizați întregul proces din punctul de vedere al transparenței. Faceți în așa fel încât oamenii care elaborează și decid condițiile pentru licitații să își declare conflictele de interese în toate entitățile publice; să se pună în aplicare monitorizarea conflictelor de interese în achizițiile publice (PREVENT); faceți în așa fel încât toate întrebările adresate în timpul procesului de achiziție publică să fie disponibile și accesibile on-line în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) oricărei persoane, în format deschis; faceți toate ofertele publice; dezvăluiți publicului toate cheltuielile într-o bază de date publică, cu un instrument analitic ușor de utilizat; garantați promptitudinea plăților de către contractanții publici; furnizați formare profesională constantă în ceea ce privește conflictele de interese pentru toți funcționarii responsabili cu achizițiile publice în administrația centrală și locală și în companiile de stat; prioritizați sectoarele de monitorizare (monitorizare pe bază de risc) și asigurați instruirea celor responsabili de monitorizarea achizițiilor publice din cadrul Ministerului Finanțelor Publice. Introduceți „lista neagră” a companiilor și managerilor acestora care au încălcat legea privind achizițiile publice - o măsură deja prevăzută în strategia anticorupție anterioară.*

*În plus față de achizițiile publice și contractare ca prioritate orizontală, există mai multe tipuri de instituții și sectoare care ar trebui considerate ca fiind prioritare, de exemplu administrația publică locală, având în vedere faptul că internalizarea respectării cerințelor din domeniul anticorupției pare a fi deosebit de neunitară la acest nivel, sănătatea, domeniu în care o mare parte din populația României se lovește de corupție în modul cel mai direct, educația, având în vedere rolul fundamental al acesteia în creșterea gradului de conștientizare și formare de valori, partidele politice (finanțarea și alte măsuri de creștere a integrității), dat fiind că se cunoaște faptul că câștigurile obținute din corupție sunt utilizate pentru finanțarea partidelor politice în timp ce aceste organizații joacă un rol crucial în formarea voinței politice, și întreprinderile de stat, acesta fiind un domeniu cu risc deosebit de ridicat de sifonare a banilor publici.*

### **Faceți din transparență o regulă în practică și furnizați informații adecvate**

Transparența, care a constituit deja un principiu de bază al strategiei anterioare, înseamnă reguli, acțiuni și decizii care fac posibil ca publicul să primească ușor răspuns la toate întrebările cum ar fi de ce, ce și cât de mult. Transparența face posibilă responsabilitatea autorității publice față de societate și sporește încrederea în instituțiile publice (Uslaner, 2001). În schimb, aceasta este de natură a reduce corupția (Sööt și Rootalu, 2012). Transparența procesului de luare a deciziilor constituie piatra de temelie a oricărei politici anticorupție eficiente și, în același timp, este și îngrijorarea principală la nivelul întregii administrații publice din România. Transparența și accesul oamenilor la procesul de luare a deciziilor în administrația publică și potențialul de conflicte de interese reprezintă două fațete ale aceleiași probleme.

Dacă analizăm prima fațetă a problemei (accesul publicului la procesul de luare a deciziilor), transparența este periclitată de presă care este doar în parte liberă, în timp ce mesajele media sunt uneori scrise la comanda unor proprietari obscuri de media. Chiar mai mult decât atât, ca urmare a rapoartelor și reclamei negative făcute de ONG-uri, respectarea prevederilor Legii privind transparența decizională s-a îmbunătățit la nivelul multor instituții publice (Dragos et al, 2012). Cu toate acestea, cu ocazia interviurilor am aflat că Legea privind accesul liber la informațiile de interes public și Legea privind transparența decizională nu sunt considerate priorități de către toate instituțiile și la unele autorități locale funcționarii uneori nu sunt familiarizați cu această legislație, făcând abstracție de cei care nici nu cunosc faptul că această legislație există. Această situație este confirmată de un studiu care indică faptul că funcționarii de la nivel local nu doresc să acorde acces la informații și că majoritatea oamenilor simpli nu sunt familiarizați cu această legislație (Androniceanu, 2011). Bugetarea participativă la nivelul autorităților locale prin care cetățenii pot decide într-o anumită măsură în privința modului de cheltuire a bugetului local ar putea fi o idee care să merite a fi experimentată la unele autorități locale și care ar crește transparența bugetului local. Am aflat că această idee a fost deja discutată în cadrul Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă.

Cealaltă fațetă a problemei este direct legată de prevenirea conflictelor de interese la nivelul instituțiilor publice și va fi abordată în următoarea recomandare în legătură cu opacitatea.

*În ceea ce privește posibilitățile publicului de a obține informații, vă recomandăm monitorizarea punerii în aplicare a accesului la informații de interes public la nivel local și implicarea populației locale în elaborarea bugetelor locale. Cu toate că normele privind transparența și accesul la informații de interes public există pe hârtie, este necesar să se identifice toate procesele în care opacitatea ar putea provoca corupție, de exemplu, în acordarea de licențe și autorizații. Instruirea funcționarilor locali și a companiilor aflate în proprietatea municipalității, evaluarea sistemică a publicării proactive de date locale*

*(legislația locală, date cu privire la salarii, buget, etc.), analizarea implementării efective a solicitărilor de informații, campanii de sensibilizare cu privire la drepturile cetățenilor de a obține informații de la nivelul autorităților locale, ar putea fi folosite pentru a spori transparența la nivel local. Creșteți transparența mass-media prin, printre altele, impunerea cerințelor de dezvăluire a unor informații detaliate cu privire la proprietarii mass-media și beneficiarii finali, prin interzicerea entităților din zone economice off-shore de a înființa companii de mass-media, prin de-politizarea Consiliul Național al Audiovizualului.*

### **Găsiți zonele vulnerabile și faceți lumină asupra proceselor opace: faceți procesele de la nivelul administrațiilor publice simple și transparente**

Un alt aspect important privind transparența are legătură cu procesele de la nivelul instituțiilor publice (emiterea de autorizații, alocarea de fonduri, luarea altor decizii). Centrarea strategiei anterioare pe educație și sănătate reflectă domeniile curente de îngrijorare, având în vedere faptul că, astfel cum reiese din sondaje, aceste domenii sunt percepute ca fiind cel mai corupte, situație confirmată adesea și de experiențele actuale. Strategia anterioară pune un mare accent pe educarea experților, având în vedere faptul că sensibilizarea și educarea profesorilor și pacienților reprezintă elemente importante ale politicii anticorupție, în timp ce acordă o atenție mai modestă unor aspecte mai fundamentale, cum ar fi finanțarea școlilor locale, numirea directorilor de școli pe criterii politice, finanțarea spitalelor. În una dintre întâlniri s-a spus că politicienii români înclină să vadă corupția din sănătate ca fiind o problemă a medicilor și pacienților, ceea ce însă nu este. Focusarea în special pe sensibilizarea medicilor și pacienților potențează această înțelegere și mai mult în timp ce problema nu este legată de „personalul lacom din sănătate”. Recunoscând faptul că salariile din sănătate nu îndeplinesc cerințele actuale atâta vreme cât un medic rezident câștigă în jur de 200 euro și un medic specialist în jur de 500 euro, iar cei care tocmai și-au obținut specializările sunt forțați să dea mită pentru a obține un post într-un spital, în timp ce mulți migrează în Germania și Anglia (Economist, 2015; Odobescu, 2015; Stancu, 2014), ar fi foarte multe lucruri de făcut pentru a ameliora managementul instituțiilor de sănătate publică. În interviuri s-a exprimat punctul de vedere că sectorul de sănătate se caracterizează printr-o proastă administrare care face ca sumele de bani irosite să fie imense. În interviuri s-a invocat lipsa de transparență în ce privește alocarea fondurilor către spitale de către Casa Națională de Asigurări de Sănătate. Modele similare sunt revelate în educație, domeniu în care mita pentru diplome și obținerea unui loc de muncă sunt la ordinea zilei (Mungiu-Pippidi, 2013).

*În acest context, campaniile de sensibilizare și educația diferitelor grupuri trebuie să fie parte integrantă din politica anticorupție, iar o atenție sporită trebuie să fie acordată proceselor de luare a deciziilor care sunt vulnerabile și lipsite de transparență. În cazul în care procesul de luare a deciziilor nu este transparent, acesta ar trebui să fie schimbat, de exemplu în domenii ca recrutarea de medici în spitale, alocarea de bani pentru instituțiile medicale, achiziționarea de echipamente medicale și medicamente. Un început bun este analiza de risc deja existentă, dar schimbările fundamentale încă urmează. Efectuați studii (sau analize de risc) care să indice vulnerabilitățile din toate sectoarele, inclusiv apărare, mediu și altele. Încurajați utilizarea de soluții electronice (e-certificate, e-înregistrare pentru medici, e-rețete, e-consiliere de către medici, e-școală, inclusiv e-testare) pentru a limita posibilitățile de corupție. Ar trebui încurajate inițiative precum Coaliția Universităților Curate și evaluarea lor asupra universităților.*

### **Înlăturarea formalismului, oferirea de stimulente**

Alături de transparența procesului decizional, în condițiile în care strategia anterioară puneă semnul egalității între corupție și management defectuos și atrăgea atenția asupra legăturilor dintre managementul public și corupție, în practică slaba implicare managerială și

formalismul rămân unul din cele mai serioase obstacole în calea implementării cu succes a strategiei anticorupție. Sondajul de opinie pe care l-am efectuat a indicat faptul că prevenirea corupției la nivelul instituțiilor publice și planurile sectoriale nu și-au atins scopul final în cadrul strategiei, în timp ce, concomitent, acestea sunt considerate obiective principale ale politicii anticorupție. Acest aspect este adevărat în special în ce privește implementarea planurilor sectoriale. Formalitate înseamnă că managementul indică pe hârtie ce s-a întreprins și consideră că este suficient, în timp ce interesul real al acestuia în ce privește combaterea corupției este scăzut și se consideră că le este impus din afară. Organizațiile implementează politici anticorupție în mod formal, dar nu sunt interesate de succesul substanțial al acestora (Hein, 2015). La interviuri ni s-a spus că se pune prea multă speranță în legi în loc de a se insista pe însușirea normelor și valorilor de etică. În plus, studiul privind persoanele condamnate pentru fapte de corupție relevă faptul că instrumentele de prevenire au lipsit din organizațiile în care își desfășurau activitatea persoanele condamnate (Huisman et al, 2015). Nici auditul intern, nici sancțiunile disciplinare nu sunt foarte populare în cadrul organizațiilor. Aceasta indică faptul că managerilor le lipsește motivația de a respecta legea, fie având în vedere că aceasta nu se aplică, fie din cauză că ei consideră că respectarea legii nu le-ar aduce niciun avantaj.

*Diverse stimulente ar trebui oferite pentru a motiva organizațiile și managerii lor să integreze politici anticorupție în cadrul operațiunilor lor, de exemplu, alocarea de fonduri suplimentare pe baza prezenței măsurilor anticorupție (România deja preconizează să utilizeze sumele confiscate provenite din fapte de corupție în scopul alocării lor instituțiilor publice proporțional cu activitățile anticorupție desfășurate), eliberarea unui certificat de „bună guvernare” pentru instituție sau administrația locală. Interesul actual scăzut al angajaților majorității instituțiilor publice de a participa la cursuri de formare profesională anticorupție ar putea fi stimulat prin corelarea numărului de persoane care au participat la astfel de training-uri cu oferirea de recompense. În mod similar, să se ofere stimulente de afaceri pentru companiile care au politici anticorupție în vigoare. Printre acestea se numără acordarea de avantaje publice, recunoașterea publică, precum și condiții de plată favorabile (Brooks, 2014). Trainingul (online) obligatoriu cu testare interactivă în mediu online oferit tuturor managerilor de instituții publice ar putea constitui cadrul în care aceștia s-ar putea familiariza cu lista de măsuri anticorupție pentru organizații care include:*

- 1) măsuri care au la bază etica și valorile: exemplul personal al managerilor și rolul acestora în explicarea valorilor și activităților anticorupție, activități de training de etică și coduri de conduită, includerea discuțiilor legate de cazuri de conflicte de interese, dezvoltarea unui manual practic privind conflictele de interese, stabilirea unui climat de muncă bun și bazat pe încredere în cadrul unei organizații, încurajarea raportării incidentelor;*
- 2) măsuri administrative: discutarea incidentelor în cadrul întâlnirilor, formularea principiilor de recrutare, declararea intereselor (declarații speciale ad-hoc pentru procedurile de achiziții publice), rotația, principiul celor patru ochi, separarea rolurilor, analiza de risc, auditul intern și extern, legarea celui din urmă de analiza de risc și strategia organizației;*
- 3) măsuri de control: utilizarea sancțiunilor administrative, sesizarea incidentelor în fața organelor de aplicare a legii, monitorizarea respectării normelor.*

### **Faceți campaniile de sensibilizare vizibile și nu uitați de oamenii de afaceri**

Numeroși experți au observat că politica anticorupție din România este dominată de aspecte juridice și se bazează pe instrumente de aplicare a legii care nu vor face posibilă obținerea unui impact asupra dimensiunii corupției, ci vor aborda doar consecințele (Hein, 2015). Unii experți și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că se acordă o prea mică atenție activităților de prevenire, exemplificând prin faptul că numeroase arestări au fost televizate, în

timp ce campaniile de sensibilizare au fost mai puțin vizibile. Deși strategia în sine înclină spre prevenire și nu spre represiune, control și sancționare, ceea ce este confirmat de observația că există mai multe măsuri de prevenire decât de represiune, imaginea acțiunilor statului și modul în care ele se prezintă în fața părților interesate și a publicului joacă un rol important în transmiterea mesajului.

*Din punctul de vedere al comunicării, este crucial pentru Ministerul Justiției să demonstreze în mod public și să introducă inițiative de sensibilizare. Acest lucru nu ar trebui să însemne neapărat sloganuri de tipul „nu mitei” sau campanii similare, ci ar putea include conferințe, inițiative locale organizate în mod sistematic (în unele țări, cel mai bun mod de a ajunge la comunitățile locale este prin intermediul unor evenimente mixte de concerte și discursuri), emisiuni speciale de radio la nivel central și regional, comunitățile Facebook pentru știrile anticorupție și discuții, jocuri și aplicații mobile pentru tineri, ateliere de lucru regionale cu oamenii de afaceri, evenimente școlare, precum și orice alte mijloace de sensibilizare și care să atragă atenția. Concentrați-vă atenția, pentru a sensibiliza, pe cele mai importante grupuri (de exemplu pe tineri, ca purtători de mesaj către părinții lor și pe oamenii de afaceri ca purtători de mesaj către angajații lor). Susțineți o programă școlară specifică pentru licee și un sistem de învățământ obligatoriu (există deja anumite activități în acest sens desfășurate de ONG-uri care au ca obiect elaborarea de cursuri de integritate împreună cu universitățile din România) pentru fundamentarea conceptelor de transparență și democrație. Includeți riscurile de mituire a funcționarilor publici străini conform Convenției OCDE în training-urile de business.*

### **Membrii Parlamentului ar trebui să ofere un exemplu personal**

O țară ca România, în care activitatea de cercetare penală este remarcabilă, oferă totuși exemple incredibile de parlamentari condamnați definitiv, dar care își continuă activitatea în Parlament. Acest lucru este posibil ca urmare a faptului că interzicerea desfășurării activității poate fi impusă de instanță ca pedeapsă accesorie, legea neinterzicând în mod automat persoanelor condamnate pentru fapte de corupție să își exercite mandatele. În acest context, practica instanțelor rămâne neunitară la nivel național, atâta vreme cât unii judecători dispun de pedepse accesorii, iar alții nu (ne ocupăm de acest aspect în următoarea recomandare atunci când vorbim despre introducerea de ghiduri privind individualizarea pedepselor de către judecători). Acest aspect este amplificat de noțiunea că „elita politică nu respectă principiile statului de drept și se plasează deasupra legii (Hein, 2015)”. Adeseori ni s-a comunicat faptul că efectul de descurajare nu se produce, unii explicând acest fenomen în parte prin aceea că jumătate din persoanele condamnate nu execută pedepsele în închisoare, ci primesc pedepse cu suspendarea executării. Cu toate acestea, problematica este mai complexă decât atât și se pare că există două aspecte care au legătură cu efectul de descurajare: comportamentul și exemplul personal al parlamentarilor și duritatea sancțiunilor și potențialul sancțiunilor din perspectiva prevenției generale în sensul de a-i opri pe alții de la săvârșirea de fapte condamnabile (vom discuta despre ultimul aspect în recomandarea următoare). Chestiunea legată de respectarea legii nu trebuie pusă în legătură directă cu pedepsirea mai multor persoane, având în vedere faptul că ne-am gândi că atunci când se îndepărtează pedeapsa fără a internaliza norma oamenii vor acționa la fel ca înainte sau cum consideră ei că este bine.

În mod clar parlamentarii și activitatea parlamentarilor se află sub lupa publicului larg și a organizațiilor internaționale și ceea ce stabilesc aceștia ca exemplu personal va fi urmat de restul societății. Internalizarea normelor anticorupție de către parlamentari nu poate fi lăsată la voia întâmplării. Mâinile Guvernului sunt parțial legate în ce privește Parlamentul (Parlamentul fiind mandatarul, în timp ce Guvernul joacă rolul unui mandant, care acționează sub supravegherea mandatarului), cu toate că obligațiile internaționale constrâng într-o

anumită măsură statul la anumite acțiuni. Un bun început ar putea fi implementarea recomandărilor GRECO. Ca observație pozitivă, corupția este un factor mobilizator electoral puternic și, deși politicieni corupți ajung să fie realeși, tendința în Europa este de a scoate „infractorii” din parlament cu ocazia alegerilor (de Sousa & Moricioni, 2013).

Creșterea gradului de conștientizare în rândul populației și scăderea toleranței față de corupție, îndepărtarea barierelor care stau în calea noilor veniți în politică, creșterea încrederii în sistemul judiciar sunt câteva din principalele variabile care ar putea fi influențate de politica de stat în scopul de a spori percepția negativă a populației și de a reduce corupția în mediul politic.

*Implementați recomandările GRECO cu privire la parlamentari, respectiv adoptarea de coduri de conduită pentru parlamentari însoțite de ghiduri și training-uri și clarificarea normelor privind conflictele de interese și acceptarea cadourilor (raportul de evaluare al rundeii a patra GRECO). Obligați partidele politice să adopte coduri interne de conduită. Stabiliți în cadrul Parlamentului un comitet care să poată pune la dispoziția parlamentarilor ghiduri și consultanță privind prevenirea conflictelor de interese. (Reflecțați asupra ideii propuse cu ocazia misiunii de către ONG-uri de a lega alocările bugetare către partidele politice de rata de condamnări pentru fapte de corupție înregistrată în cadrul partidului respectiv, ceea ce ar putea însemna că mai mulți membri de partid corupți vor determina automat reducerea alocărilor bugetare către partid).*

#### **Păstrați sabia ascuțită**

În ce privește aplicarea legii, România are o situație relativ favorabilă și dispune de organe de luptă împotriva corupției deosebit de bine reputeate, cum ar fi ANI și DNA. Chiar dacă nivelul de încredere în multe instituții publice este scăzut, DNA se bucură de un nivel ridicat de încredere publică. Efectul secundar al acestei încrederi ridicate rezultă, printre altele, din numărul în creștere al sesizărilor depuse la DNA și care uneori nu au legătură cu activitatea DNA. Numărul investigațiilor DNA a crescut deja, volumul de lucru se află și el în creștere, ceea ce înseamnă literalmente liste de așteptare și o medie de 100 de dosare per procuror. Un număr mai scăzut de investigații poate cauza reducerea nivelului de încredere și, automat, un număr mai mic de sesizări. Pe de altă parte, România se luptă cu hotărâri judecătorești lungi și neunitare, având în vedere faptul că spețe similare primesc soluții complet diferite la instanțe diferite. La aceasta se adaugă faptul că 73% dintre români cred că dosarele de corupție la nivel înalt nu sunt investigate suficient de temeinic în România (Eurobarometru, 2014). Procedurile judiciare în dosarele de corupție sunt de lungă durată din cauza întârzierilor procedurale, pe de o parte, și din cauza lipsei capacității instanțelor, pe de altă parte, în timp ce judecătorii sunt în continuare corupți (Hein, 2015). Cauzele similare nu sunt tratate la fel și persoanele condamnate primesc sentințe diferite de la instanțe diferite sau de la complete de judecată diferite. Există ghiduri privind individualizarea pedepselor de către judecători, dar care nu sunt luate în considerare.

În ce privește sancționarea, România are deja un număr ridicat de persoane private de libertate și, în conformitate cu World Prison Brief, România are 144 persoane custodiate la 100.000 locuitori, situându-se astfel pe o poziție de mijloc la nivel european, în timp ce în statele Europei de Nord populația din închisori este de circa 50-60 la 100.000 locuitori. Dacă ținem seama de faptul că strategia anticorupție a României suferă de subfinanțare, trebuie precizat și faptul că plasarea persoanelor condamnate în penitenciare reprezintă cea mai costisitoare formă de sancționare. Unii interlocutori și-au manifestat îngrijorarea vis-a-vis de faptul că actualmente există mai multe dosare penale referitoare la conflicte de interese și fapte de corupție decât dosare de drept administrativ (de exemplu, concedieri), ceea ce face ca lupta împotriva corupției să fie mai costisitoare pentru stat, astfel încât instituțiile au

nevoie de training în ce privește aplicarea sancțiunilor administrative (vezi mai sus). În conformitate cu studiile realizate cu privire la persoanele condamnate în România, intervenția justiției penale are un impact considerabil asupra vieții personale și profesionale a infractorilor condamnați (Huisman et al, 2015). Experiența corupților pare să aibă un efect de descurajare în ce privește săvârșirea de noi fapte penale. O mai bună comunicare a acestor consecințe ar putea servi și ca factor disuasiv pentru colegii care operează în medii similare vulnerabile la corupție, astfel cum propun autorii studiului.

*Asigurați stabilitatea instituțiilor-cheie anticorupție: Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Agenția Națională de Integritate. Pentru a păstra standardele de investigație și nivelul de încredere față de DNA, alocați fonduri suplimentare și resurse umane adecvate, în cadrul noii strategii. Pe de altă parte, DNA ar trebui să explice mandatul și rolul său publicului, astfel încât să nu fie sesizat cu plângeri care exced competenței sale.*

*Concentrați-vă pe confiscare (executarea confiscării bunurilor ilicite nu pare să fie suficient de consolidată încă). Munca în folosul comunității (cei condamnați pentru corupție ar putea ispăși pedeapsa în instituții sociale, cum ar fi spitale, creșe, școli etc.), recuperarea prejudiciului produs, concedieri și interdicții de ocupare a funcției ar putea fi puse în aplicare în mod consecvent pentru cei condamnați pentru corupție.*

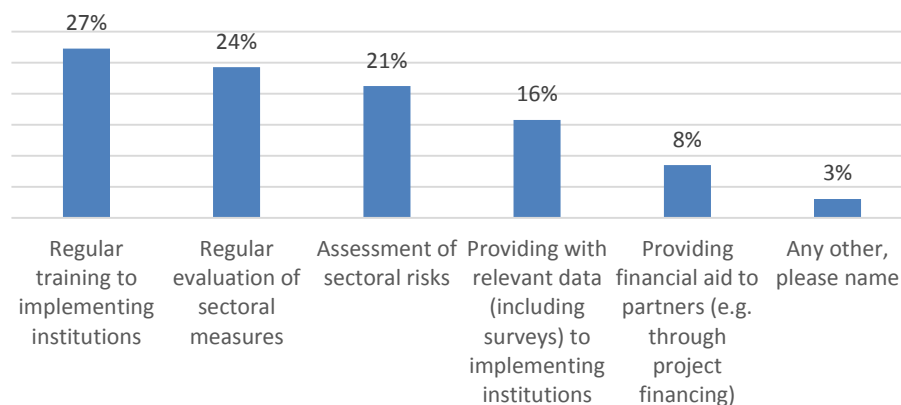
*Asigurați-vă că procedurile pre-judiciare și judiciare nu treneză și nu durează mult, monitorizați termenii și alți indicatori de performanță pentru procedurile judiciare. Integritatea judecătorilor (pentru că acest lucru are un efect direct asupra respectării legii de către restul societății) și uniformitatea hotărârilor judecătorești ar trebui să prevaleze în centrul strategiei anticorupție. Utilizați mai mult ghidurile de individualizare a pedepsei elaborate de DNA.*

**Rolul Ministerului Justiției ar trebui să includă training-ul, analiza de date și solicitarea de fonduri pentru politica anticorupție**

Expertii care au răspuns la sondaj consideră că rolul principal al Ministerului Justiției în ce privește implementarea măsurilor anticorupție sectoriale ar trebui să fie acordarea de training periodic instituțiilor de implementare (27%). Să ne reamintim faptul că lipsa activităților de training și educația au fost considerate printre cele mai mari vulnerabilități ale strategiei (vezi figura 2). Un procent ceva mai mic consideră că Ministerul Justiției ar trebui să evalueze periodic măsurile sectoriale (24%). Așteptările sunt mai mici în ce privește furnizarea de date analitice (16%) și ajutor financiar (8%). De asemenea, s-a menționat că evaluarea periodică ar trebui să fie mai frecventă și să includă incidentele de integritate. Rolul Ministerului ar trebui să fie și coordonarea activităților instituțiilor între sectoare. Se speră că Ministerul va pune la dispoziție asistență tehnică pentru monitorizare și va furniza în mod constant informații despre bune practici, măsuri legislative și altele de acest fel, stabilind astfel o platformă comună de consiliere.

**Figura 3. În opinia dumneavoastră, care ar trebui să fie rolul principal al Ministerului Justiției în ce privește sprijinirea implementării măsurilor anticorupție sectoriale? Vă rugăm selectați trei răspunsuri! (Număr total răspunsuri: 165)**





În ce privește analiza de date, autoevaluările bianuale transmise de instituțiile publice prezintă doar date inconsecvente cel puțin în parte și aceasta ca urmare a motivației scăzute a multor agenții de a completa formularele, așa încât nu pot fi utilizate pentru analizarea impactului strategiei, în ciuda a trei ani de colectare de date. Pe scurt, instrumentul de sondaj nu funcționează. Per ansamblu, analiza politicii putea fi mai facilă și mult consolidată. Multe date sunt obținute din diverse surse, cum ar fi tipologii DNA sau misiuni de evaluare (peer review) la autoritățile locale, unde sunt colectate impresii în mod direct, date care au putut fi sistematizate și utilizate în scopul analizei politicii anticorupție. Aceste surse de date au putut fi valorificate pentru evaluarea impactului strategiei anticorupție. Pe lângă Indicele de Percepere a Corupției al Transparency International, au putut fi utilizați o serie de alți indicatori. Noi am propus câțiva în caseta de mai jos:

#### **Lista indicatorilor de performanță posibili și a posibilităților de măsurare a gradului de conștientizare și a contactelor cu corupția**

- Indicele de integritate publică care reprezintă un indice nou și comprehensiv al diverselor co-variabile privind corupția (inclusiv libertatea presei, povara administrativă, etc)
- Toleranța populației față de corupție (Eurobarometru)
- Importanța problemelor de corupție (Eurobarometru)
- Încrederea față de diverse instituții (sondaje locale sau sondaje internaționale, de exemplu European Social Survey)
- Gradul de conștientizare a corupției de către publicul larg, oamenii de afaceri și funcționarii publici separat. Efectuați sondaje dedicate care să măsoare schimbarea de opinie în ce privește corupția și etica. Aceasta ar putea include scenarii legate de corupție și etică pe care respondenții trebuie să le marcheze ca fiind acceptabile sau nu și care sunt buni indicatori privind schimbarea valorilor. Mai jos câteva propuneri de întrebări extrase din sondaje anticorupție din Estonia<sup>2</sup>:

*Respondenții pot evalua situația în ce privește acceptabilitatea, utilizând o scală Likert cu 4 opțiuni, de la „Mi se pare perfect acceptabil” până la „Nu mi se pare acceptabil sub nici o formă”.*

*Un pacient este supus unei intervenții chirurgicale, sărind peste lista de așteptare pentru că medicul este coleg cu fratele pacientului.*

*Un funcționar public promite unui om de afaceri că în schimbul unui favor va convinge un înalt funcționar public de la minister să emită o decizie favorabilă unui proiect al omului*

<sup>2</sup>Pentru alte informații vezi [www.korrupsioon.ee](http://www.korrupsioon.ee) sau contactează [mari-liis.soot@just.ee](mailto:mari-liis.soot@just.ee)

de afaceri.

Etc.

*O altă opțiune ar fi să le cereți să evalueze dacă scenariile de mai sus sunt fapte de corupție sau nu (de la „Mi se pare perfect acceptabil” până la „Nu mi se pare acceptabil sub nici o formă”).*

*Este corupție atunci când un funcționar public acceptă un cadou după ce a furnizat un serviciu.*

*Este corupție atunci când un funcționar public acceptă bani, un cadou sau un folos în schimbul deciziei de a nu aplica o amendă unei persoane sau pentru a grăbi o lucrare.*

*Este corupție atunci când un om de afaceri face o donație unui partid politic în schimbul unei decizii favorabile.*

Etc.

*O altă opțiune ar fi utilizarea unui experiment în sondajul aplicat unui om de afaceri pentru a înțelege contactele acestei categorii cu corupția. Cercetătorii „trișează” prin manipularea numărului de opțiuni ale respondentului. Dacă există o diferență în medie în discuție între bază și tratament vor ști că a rezultat din „acceptarea mitei”. Astfel cercetătorii vor putea estima proporția celor care vor accepta mită. Diferența în medie ar trebui să fie mai mare de 0 și mai mică de 1. Jumătate dintre respondenți răspund la întrebările privind „baza”, în timp ce cealaltă jumătate la întrebările privind „tratamentul”. Afirmațiile trebuie adaptate la nevoile din România.*

Unii oameni consideră că unele dintre acțiunile de mai jos sunt inacceptabile. Câte - nu care - dintre acțiunile de mai jos le-ați întreprins? (ROȚIȚI AFIRMAȚIILE)

Baza	Tratamentul
1. Am mers la cumpărături private în timpul orelor din jurul prânzului 2. Am rezervat vacanța familiei pe internet în timpul programului de lucru 3. Am petrecut sfârșitul de săptămână cu partenerii de afaceri 4. Am petrecut sfârșitul de săptămână împreună cu familia pe cheltuiala partenerilor mei de afaceri	1. Am mers la cumpărături private în timpul orelor din jurul prânzului 2. Am rezervat vacanța familiei pe internet în timpul programului de lucru 3. Am petrecut sfârșitul de săptămână cu partenerii de afaceri 4. Am petrecut sfârșitul de săptămână împreună cu familia pe cheltuiala partenerilor mei de afaceri 5. Am dat bani numerar unor funcționari publici în legătură cu o afacere

Pentru sectorul achizițiilor publice și sectoarele vulnerabile (sănătate, educație) ar putea fi utilizați indicatori separați, cum ar fi:

- perceperea corupției în domeniul achizițiilor publice conform oamenilor de afaceri (Eurobarometru).
- Ar putea exista și opțiunea de a elabora un indice compozit pentru integritate în domeniul sănătății și educației care să ia în considerare transparența achizițiilor publice, simplitatea procedurilor, accesul la servicii (de exemplu liste de așteptare), gradul de conștientizare la nivel de sector, etc.

Utilizați statistici oficiale, dar țineți seama de faptul că statisticile depind în mare măsură de modificările legislative și capacitatea de punere în aplicare.

Conform sondajului, cea mai mare vulnerabilitate a strategiei anterioare a fost finanțarea insuficientă. Inutil de precizat că prioritățile trebuie să fie cel puțin într-o oarecare măsură reflectate în buget, strategia anterioară fiind a patra la rând fără alocări suplimentare de la buget. Utilizarea doar a cererilor de fonduri de la donatori, existente sau în funcție de proiect, nu va conduce la rezultate sustenabile, un gol deja menționat în evaluarea strategiilor 2005-2010 (vezi Raportul de evaluare...). Lipsa alocărilor exacerbează percepția că anticorupția în România a înregistrat progrese datorită Comisiei Europene și a câtorva activiști anticorupție. Aceasta este de natură a lansa un semnal eronat la nivelul comunității internaționale, inclusiv grupul de lucru anticorupție din cadrul OCDE la care România aspiră să adere. Astfel, Ministerul Justiției ar trebui să fie negociatorul principal pentru alocări suplimentare de la bugetul de stat pentru inițiativele anticorupție. Importanța alocărilor conexe strategiei rezidă în puterea de convingere - multe ministere ar susține atunci măsura la nivel guvernamental (de exemplu, alocările de fonduri în favoarea DNA ar deveni în acest caz deopotrivă interesul Ministerului Afacerilor Interne și al Ministerului Justiției). Finanțarea activității de prevenire și educație în cadrul altor organisme și intensificarea activității analitice și de educație reclamă alocarea de resurse sporite de către Ministerul Justiției, aspect care ar trebui luat în considerare la elaborarea bugetului. Am aflat că în cadrul perioadei de finanțare UE 2014-2020 se vor putea depune propuneri de proiecte în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă care este dotat cu un buget de 100 milioane euro.

*Mențineți rolul Ministerului Justiției în coordonarea implementării strategiei anticorupție și întăriți capacitatea de analiză a acestuia. Furnizați activități de training sistematice și consultanță părților interesate, din sectorul public sau privat, și oferiți părților interesate feedback periodic privind măsurile sectoriale. Organizați training comun pentru cei implicați în activitatea de aplicare a legii și pentru cei care provin din diverse sectoare (energie, sănătate). Acordați prioritate angajaților din domeniul achizițiilor publice. Continuați misiunile de evaluare (peer review) și monitorizare deoarece constituie un aspect important și benefic de creștere a gradului de sensibilizare și consiliere la nivelul autorităților locale. Elaborați module de training pentru funcționarii publici, combinând e-modulele și discuțiile directe, utilizați jocuri de valoare. Colectați bune practici și publicați-le pe pagina de internet (un exemplu de pagină de internet de bune practici privind combaterea infracțiunilor motivate de ură este disponibil la adresa de internet a [FRA](#)).*

*Cladiți-vă politica anticorupție pe analiza de date, includeți date culese în timpul vizitelor în teren, analiza de risc, statistici oficiale, etc și includeți diverși indicatori în evaluarea politicii - vezi lista propusă în caseta de mai sus.*

*Alocați buget suplimentar pentru implementarea politicii anticorupție.*

### **Acționați permanent**

La final am ținut seama de faptul că timpul disponibil pentru abordarea problematicilor este scurt (până la 4 ani), astfel încât nu pot fi realizate modificări fundamentale în ce privește serviciile publice, în timp ce, pe de altă parte, se pare că modificările fundamentale sunt de fapt ceea ce este necesar, așa încât ar trebui făcuți pași în acest sens. Aceasta va constitui o abordare și în ceea ce privește formalismul, în conformitate cu care soluțiile juridice și tehnocrate înlocuiesc aspectele substanțiale. Anumite servicii publice pot fi îmbunătățite

rapid prin e-servicii și alte simplificări (de exemplu, plăți electronice, înregistrări electronice). România ar putea elabora o strategie anticorupție (până la 10 ani), aprobată de Parlament, care să cuprindă planuri de implementare de 4 ani (cu buget) aprobate de Guvern, cu raportări anuale și discurs al ministerului justiției în Parlament. Și acesta ar fi un pas înainte în ce privește rezolvarea lipsei de sprijin politic pentru aspectele anticorupție din partea parlamentului și ar impulsiona inițiativa politică în acest domeniu la nivelul ministerelor.

*Gândiți strategic, îndrăzniți să abordați cele mai importante servicii publice și elaborați strategia pentru cel puțin 10 ani. Prezentați-o spre aprobare Parlamentului și lăsați Guvernul să prezinte un raport privind modul de implementare în fața Parlamentului.*

## Trimiteri

Actmedia (2016) *EY Survey: the perception level of corruption decreases in Romania*. <http://actmedia.eu/daily/ey-survey-the-perception-level-of-corruption-decreases-n-romania/63378>. (Accesat ultima dată la 27.04.2016)

Androniceanu, A. (2011) Transparency of the Romanian Local Public Administration. *Administration and Public Management*, 17: 33-46. [http://www.ramp.ase.ro/en/\\_data/files/articole/2011/17-02.pdf](http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/2011/17-02.pdf). (Accesat ultima dată la 29.04.2016).

Anticorrp(2016) *2016, the Decisive Year for Public Integrity Reform in Romania*. <http://anticorrp.eu/news/2016-the-decisive-year-for-public-integrity-reform-in-romania/>. (Accesat ultima dată la 27.04.2016).

Direcția Generală Anticorupție (2016) *Raport de activitate 2015*.

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.

BBC (2015) *Romania Country Profile*. <http://www.bbc.com/news/world-europe-17776265>. (Accesat ultima dată la 25.04.2016).

Brooks, J. (2014). *Fear of punishment not enough to combat corruption. Give rewards too*. <http://news.trust.org/item/20140305231013-yop9d/>. (Accesat ultima dată la 14.05.2014).

Călinescu, C.V., Coordonator al Secretariatului Tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție (2015), informații furnizate pentru un studiu OCDE.

Center for European Policy Analysis (2014) *Romania's "Tipping Point", Advancing Rule of Law, Governance and Public Leadership*. <http://cepa.org/sites/default/files/CEPA.Report.Romania'sTippingPoint.July2014.compressed.pdf>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Centrul pentru Resurse Juridice (2013) *Ethics and Compliance in the Romanian Business Sector*, research report, Bucharest. [http://issuu.com/crjromania/docs/ethics\\_and\\_compliance\\_in\\_the\\_romani](http://issuu.com/crjromania/docs/ethics_and_compliance_in_the_romani). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Direcția Națională Anticorupție (2014) *Raport privind activitatea desfășurată - 2013*. [http://www.pna.ro/bilant\\_activitate.xhtml?id=27](http://www.pna.ro/bilant_activitate.xhtml?id=27). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Doroftei, M., Dimulescu, V. și (ed.) Mungiu-Pippidi, A. (2015) *Romanian public procurement in the construction sector. Corruption risks and particularistic links*. Romanian Academic Society. <http://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2015/06/D8.1.5-Romania.pdf>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Dragos, D.C; Neamtu, B; Cobarzan, B. V. (2012) Procedural transparency in rural Romania: linking implementation with administrative capacity? *International Review of Administrative Sciences* 78(1): 134-157.

Economist (2015) *Health-Care Corruption. Patients Bearing Gifts*. <http://www.economist.com/news/europe/21647087-central-and-eastern-europe-low-paid-doctors-accept-bribes-and-patients-offer-them-patients-bearing> (Accesat ultima dată la 29.04.2016).

Ellis, G. (2015) *Romania's War on Corruption*. <http://www.aljazeera.com/programmes/peopleandpower/2015/10/romania-war-corruption-151021134500708.html> (Accesat ultima dată la 25.04.2016).

EUbusiness (2014) *Romanian top court rejects MPs' 'super immunity' legislation*. <http://www.eubusiness.com/news-eu/romania-justice.svp> (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Comisia Europeană (2011) *Report from the Commission to the European Parliament and the Council based on Article 9 of Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector*. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Comisia Europeană (2014a) *Annex Romania to the EU Anti-Corruption Report*. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_romania\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_romania_chapter_en.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Comisia Europeană (2014b) *Flash Eurobarometer 374, Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Comisia Europeană. (2014c) *Special Eurobarometer 397. Corruption*. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/397/surveyKy/1076>. (Accesat ultima dată la 26.04.2016).

Comisia Europeană (2015a) *Flash Eurobarometer 428, Businesses' Attitudes Towards Corruption in the EU*. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>. (Accesat ultima dată la 26.04.2016).

Comisia Europeană (2015b) *Romania: Technical Report Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania*

*under the Co-operation and Verification mechanism.*  
[http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd\\_2015\\_8\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2015_8_en.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Comisia Europeană (2016) *Romania: Technical Report Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification mechanism.*  
[http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd\\_2016\\_16\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2016_16_en.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

EY (2015) *Fraud and Corruption- the Easy Option for Growth? Europe, Middle East, India and Africa Fraud Survey 2015*, EYGM Limited. [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-emeia-fraud-survey/\\$FILE/ey-emeia-fraud-survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-emeia-fraud-survey/$FILE/ey-emeia-fraud-survey.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Freedom House (2015a) *Romania, Freedom of the Press.*  
<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/romania>. (Accesat ultima dată la 25.04.2016).

Freedom House (2015b) *Romania, Nations in Transit 2015.*  
<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/romania>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Freedom House (2016) *Romania, Nations in Transit 2016.*  
<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/romania>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Global Legal Monitor (2015) *Romania: Court Finds Immunity Law Unconstitutional.*  
<http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/romania-court-finds-immunity-law-unconstitutional/>. (Accesat ultima dată la 11.05.2016).

GRECO (2012) *Compliance Report on Romania.*  
[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)18\\_Romania\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)18_Romania_EN.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

GRECO (2015a) *Evaluation Report Romania.*  
[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4\\_Romania\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

GRECO (2015b) *Interim Compliance Report on Romania.*  
[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2015\)13\\_Interim\\_Romania\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2015)13_Interim_Romania_EN.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Hein, M. (2015) *The Fight Against Government Corruption in Romania: Irreversible Results or Sisyphian Challenge?* *Europe-Asia Studies* 67:5, 747-776.

Huisman, W.; Gorsira, M; Trandafir, A-R.(2015) *Offenders on Causes and Consequences of Corruption. A Study on Corruption in Romania.* VU University Amsterdam, University of Bucharest, Ministry of Justice of Romania.

Index of Public Integrity. <http://integrity-index.org/>. (Accesat ultima dată la 11.05.2016).

Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare / Banca Mondială (2012) *Implementing Right to Information. A Case Study of Romania.*

<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/RTI-CS-Romania.pdf>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

La Forgia, E. (2014) *Romania Court Finds Immunity Law Unconstitutional*.  
<http://www.jurist.org/paperchase/2014/01/romania-court-finds-immunity-law-unconstitutional.php>. (Accesat ultima dată la 25.04.2016).

Matioc, A. (2015) *Report on Self Assessment of Implementation of NSA*.

Ministerul Justiției (2013) *Rapoarte misiuni de evaluare*.  
<http://sna.just.ro/monitorizaresna/misiunievaluare.aspx>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Ministerul Justiției (2015) *Informații actualizate privind implementarea recomandărilor Comisiei Europene cu privire la Raportul Anticorupție*.

Ministerul Justiției (n.d.) *Implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 la nivelul administrației publice locale*.

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (2016) *Raport de monitorizare (R4) privind stadiul și impactul implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 la nivelul administrației publice locale în anul 2015 comparativ pentru perioada 2012-2015*.

MONEYVAL (2014) *Report on Fourth Assessment Visit, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Romania*.  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/ROM4\\_MERMONEYVAL\(2014\)4\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/ROM4_MERMONEYVAL(2014)4_en.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Mungiu-Pippidi, A. (2013). *Corruption in universities: a blueprint for reform*.  
<https://www.timeshighereducation.com/comment/opinion/corruption-in-universities-a-blueprint-for-reform/2009139.article>. (Accesat ultima dată la 29.04.2016).

Mungiu-Pippidi, A. (2015a) *Corruption: Romanian-Style*. Aspen Institute. Prague.  
<http://www.aspeninstitute.cz/en/article/1-2015-corruption-romanian-style/>. (Accesat ultima dată la 11.05.2016).

Mungiu-Pippidi, A. (2015b) *Public Integrity and Trust in Europe*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), Hertie School of Governance. Berlin:  
<https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/public-integrity-and-trust-in-europe>. (Accesat ultima dată la 25.04.2016).

Mungiu-Pippidi, A. (ed) et al (2015). *Volume 3: Government Favouritism in Europe. The Anticorruption Report*. EU FP7 ANTICORRP Project. Barbara Budrich Publishers. Opladen. Berlin. Toronto. <http://anticorrrp.eu/publications/volume-3-government-favouritism-in-europe/>. (Accesat ultima dată la 27.04.2016).

Direcția Generală Anticorupție (2016) *Extras din Raportul de activitate al Direcției Naționale Anticorupție 2015*.

Neu, D., Everett, J., Rahamann, A.S. (2015). Preventing corruption within government procurement: Constructing the disciplined and ethical subject. *Critical perspectives on Accounting*, 28:49-61.

Nineoclock (2014) *Basescu rejects law that eliminates incompatibility of local representatives*. <http://www.nineoclock.ro/basescu-rejects-law-that-eliminates-incompatibility-of-local-representatives/> (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Odobescu, O. (2015) *Romania considers legalized bribery to keep doctors*. The Washington Times. <http://www.washingtontimes.com/news/2015/oct/6/romania-considers-legalized-bribery-to-keep-doctor/?page=all>. (Accesat ultima dată la 29.04.2016).

OECD ACN (2015) *Liability of Legal Persons for Corruption in Eastern Europe and Central Asia*. [www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf](http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Olaru, B. (2013) Inegalități în accesul la serviciile medicale în România și Uniunea Europeană. O analiză comparativă. *Revista Română de Bioetică*, Vol. 11, Nr 1: 111-122.

Păun, C. (2016) *Romania's Corruption Crackdown Pays Off*. <http://www.politico.eu/article/romania-corruption-crackdown-pays-off-pruna-ciolos-ponta-transparency/>. (Accesat ultima dată la 25.04.2016).

Pelin, M. & Popescu, A.M. (2015) *New Election Law in Romania*. Radio România Internațional. [http://www.rrr.ro/en\\_gb/new\\_election\\_law\\_in\\_romania-2534281](http://www.rrr.ro/en_gb/new_election_law_in_romania-2534281). (Accesat ultima dată la 25.04.2016).

Popescu, I. (2016) *New corruption cases in Romania target Targu Mures mayor and county council president*. <http://www.romania-insider.com/targu-mures-mayor-county-council-president-prosecuted-for-corruption/169108/>. (Accesat ultima dată la 25.04.2016).

*Raport de evaluare tematică privind implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015, Departamentul de Luptă Antifraudă (DLAF), 27 mai 2013. Noiembrie 2013.* [http://sna.just.ro/Portals/0/Raport%20DLAF\\_final%20conciliat%20.pdf](http://sna.just.ro/Portals/0/Raport%20DLAF_final%20conciliat%20.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

*Raport de evaluare tematică privind implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC), 18 iunie 2013. Noiembrie 2013.* <http://sna.just.ro/Portals/0/Raport%20evaluare%20CNSC%20consolidat.pdf>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Romania-Insider (2016) *Romania records third largest growth in EU*. <http://www.romania-insider.com/romania-records-third-largest-growth-in-eu/166476/>. (Accesat ultima dată la 14.05.2016).

România Curată (2014) *Is the National Anticorruption Directorate (DNA) creating politicized cases?* [e-mail]

Societatea Academică din România (2016a) *Transparența instituțiilor publice din România și Republica Moldova - un ideal greu de atins*. <http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2016/04/Policy-brief-74-Accesul-la-informatii-de-interes-public-in-Romania-si-Republica-Moldova.pdf>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).



Societatea Academică din România (2016b) *Transparența instituțională în România și Republica Moldova*.

[http://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2016/02/Studiu\\_SAR\\_Rapoarte-activitate\\_544.pdf](http://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2016/02/Studiu_SAR_Rapoarte-activitate_544.pdf). (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

De Sousa, L. & Moriconi, M. (2013) Why voters do not throw the rascals out? - A conceptual framework for analysing electoral punishment of corruption. *Crime, Law & Social Change* 60: 471-502.

Stancu, E. (2014). Mass exodus: Why corruption in Romania's healthcare system is forcing its doctors to work abroad. *Independent*.

<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/mass-exodus-why-corruption-in-romania-healthcare-system-is-forcing-its-doctors-to-work-abroad-9035108.html> (Accesat ultima dată la 29.04.2016).

*Raport intermediary privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015.*

Sööt, Mari-Liis and Rootalu, Kadri (2012) Institutional trust and opinions of corruption. *Public Administration and Development*, 32 (1), 82-95.

Transparency International (2016) *Corruption Perceptions Index 2015*.

<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>. (Accesat ultima dată la 26.05.2016).

Uslaner, E. M. (2001) *Trust and Corruption*. Paper presented at the Conference on Political Scandals, Past and Present at the University of Salford, June.

Banca Mondială (2015) *GDP per Capita*. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. (Accesat ultima dată la 14.05.2016)

World Prison Brief. [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate). (Accesat ultima dată la 25.04.2016).