

Denumirea practicii:  
**Strategia națională anticorupție**

Categoria practicii:

- Cultura antifraudă
- Orientări și modele de șabloane



Contact:

- Ministerul Justiției
- [Site](#)
- [Link către versiunea în limba engleză a SNA](#)
- [E-mail](#)

Țara: **România**

### Riscul (riscurile) de fraudă contracarat(e)

- Altele

### Context și obiectiv(e)

Guvernul României și-a adoptat Strategia națională anticorupție (SNA) pentru perioada 2016-2020 în 2016 (Hotărârea nr. 583/2016 a Guvernului).

SNA răspunde cerințelor prevăzute la articolele 310 și 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și anume privind combaterea fraudei și a oricărui operațiuni ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Statelor membre li se cere să ia aceleași măsuri pentru a combate fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, precum și pentru a combate fraudă care aduc atingere propriilor interese financiare. Statele membre trebuie să asigure o strânsă între autoritățile competente.

Actuala SNA a României se bazează pe SNA-uri din perioadele anterioare, prima SNA fiind publicată pentru perioada 2001-2004.

Scopul SNA 2016-2020 este promovarea integrității prin aplicarea cadrului juridic și instituțional în vederea prevenirii corupției în România.

Aceasta se distinge de alte astfel de strategii prin definirea unor obiective și de termene foarte detaliate și tangibile și printr-un mecanism de monitorizare supravegheat de Ministerul Justiției (MJ).

### Descrierea practicii

SNA a fost elaborată în urma unui proces complex de consultare publică, în cadrul căruia au fost implicate aproximativ 90 de entități din societatea civilă, instituții publice, întreprinderi private și asociații de afaceri. Procesul a fost condus de MJ și a durat aproximativ șase luni. Strategia a fost aprobată printr-un act normativ și a fost publicată în Monitorul Oficial al României.

SNA cuprinde 45 de pagini în total, urmând această structură:

1. Introducere
2. Valori și principii
3. Cadrul necesar punerii în aplicare a SNA
4. Scop, publicul-țintă și abordarea propusă
5. Impactul scontat al strategiei
6. Obiective generale și specifice, acțiuni principale
7. Implicații juridice
8. Implicații bugetare
9. Coordonarea punerii în aplicare și a monitorizării strategiei

Strategia este completată de patru anexe:

- Seturile de indicatori de performanță, riscurile asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și sursele de verificare a punerii în aplicare a obiectivelor

- Inventarul măsurilor de prevenire, actele legislative corespunzătoare și indicatorii de evaluare
- Lista informațiilor care ar trebui publicate de autoritățile/instituțiile publice din motive de transparență
- Lista informațiilor care ar trebui publicate de întreprinderile de stat din motive de transparență

Pentru a identifica domeniile principale de acțiune pentru perioada 2016-2020, dezvoltatorii strategiei au analizat starea actuală a lucrurilor din țară, utilizând în principal:

- Rapoartele Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV)
- Rapoartele GRECO
- Rapoartele OCDE
- Raportul Națiunilor în Tranzit
- Raportul anticorupție al UE
- Informații obținute în urma vizitelor de evaluare din cursul SNA anterioare 2012-2015 (au fost evaluate 17 instituții centrale, precum și 66 de entități din administrația publică locală)
- Bune practici identificate în ceea ce privește punerea în aplicare a SNA anterioare
- Rezultatele obținute în urma evaluării independente a punerii în aplicare a SNA anterioare
- Alte politici naționale și sectoriale existente, de exemplu, politica națională de apărare 2015-2019, care identifică corupția ca un risc major, Strategia pentru consolidarea administrației publice, Strategia de dezvoltare a justiției ca serviciu public, Strategia națională pentru achiziții publice, Strategia națională pentru competitivitate și Strategia națională privind agenda digitală pentru România 2020.

În plus, performanța României în diverși indici și sondaje a fost evaluată și comparată cu media UE, în principal:

- Indicele de percepție a corupției
- Barometru global al corupției
- Indicele libertății economice
- Eurobarometru
- Indicele integrității publice
- Indicele riscului de corupție

Pentru a completa instrumentele de cercetare științifică, MJ și Facultățile de Drept ale Universităților din București și Amsterdam, cu sprijinul Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, au realizat un studiu asupra corupției. Scopul studiului a fost de a obține o mai bună înțelegere a cauzelor corupției, precum și a consecințelor personale și profesionale ale condamnărilor pentru infracțiuni de corupție. Prin urmare, studiul s-a adresat persoanelor care aveau experiență imediată în sistemul juridic românesc în domeniul combaterii corupției și cu persoanele condamnate pentru infracțiuni de corupție.

Pe baza informațiilor și a cercetărilor colectate, strategia formulează efecte preconizate clare și măsurabile, de exemplu:

- Atingerea mediei UE în ceea ce privește percepția corupției
- Reducerea semnificativă, cu cel puțin 50 %, a cazurilor de fraudă și corupție a procedurilor de achiziții publice și a incidentelor de integritate în sectoarele vulnerabile identificate
- Punerea în aplicare a măsurilor preventive de combatere a corupției în peste 80 % din instituțiile publice și întreprinderile publice
- Aderarea la Convenția OCDE privind lupta împotriva corupției
- Promovarea regională și internațională a experienței în combaterea corupției a României

Strategia conturează în mod clar cadrul necesar punerii sale în aplicare, și anume:

- Stabilitate legislativă și instituțională
- Independența sau, după caz, autonomia operațională a autorităților responsabile cu prevenirea și combaterea corupției
- Realizarea agendei de integritate la nivel executiv superior
- Transparență în ceea ce privește punerea în aplicare a SNA
- Studii de impact pentru deciziile de politici publice care pot afecta sectorul de afaceri și angajarea

- într-un dialog deschis cu întreprinderile locale și străine
- Alocarea resurselor adecvate

Nucleul strategiei este definirea a șase obiective generale, fiecare a câte 1-8 obiective specifice. Obiectivele se bazează pe analiza situației actuale din țară.

Factorul distinctiv este că, pentru fiecare obiectiv specific, SNA enumeră și acțiunile principale concrete și atribuie o instituție responsabilă, definește un termen-limită și oferă un buget estimat. Dacă obiectivele și acțiunile concrete provin din rapoarte specifice, de exemplu un raport GRECO, acesta este, de asemenea, detaliat din motive de transparență.

Un exemplu de astfel de defalcare este:

Obiectivul general 3 - Consolidarea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în sectoarele și domeniile de activitate prioritare.

Obiectiv specific<sup>o</sup>3.4 - Creșterea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în sistemul judiciar

Acțiunile principale:

1. Aprobarea și punerea în aplicare a unui plan de acțiune multianual pentru promovarea integrității în sistemul judiciar;
2. Complementarea Codului deontologic al judecătorilor și procurorilor astfel încât să ofere îndrumări adecvate în special în ceea ce privește conflictele de interese (de exemplu, exemple, tipuri), incompatibilitățile și activitățile accesorii, imparțialitatea și domeniile conexe (inclusiv, în special, acceptarea cadourilor și a altor avantaje, comportamentul în viața privată) (recomandarea GRECO, a patra rundă de evaluare - punctul 97) și să asigure separarea problemelor etice de problemele disciplinare;
3. Abordarea riscurilor pentru integritatea judecătorilor și procurorilor, în special prin (i) asigurarea de către Consiliul Suprem al Magistraturii și Inspekția Judiciară a unui rol mai activ în ceea ce privește analizele, informațiile și îndrumările; și (ii) consolidarea rolului și eficacității celor care îndeplinesc funcții de conducere în cadrul instanțelor și al serviciilor de urmărire penală, fără a afecta independența judecătorilor și a procurorilor (recomandarea GRECO, a patra rundă de evaluare - punctul<sup>o</sup>114);
4. Creșterea eforturilor de formare și sensibilizare în ceea ce privește integritatea și componentele preventive ale politicilor de combatere a corupției, inclusiv pentru judecătoria și procurorii în exercițiu (recomandarea GRECO, a patra rundă de evaluare - punctul 119).

Principalele acțiuni	Instituțiile responsabile	Termenul-limită	Bugetul estimat
1.		2017-2020	
2.	Consiliul Suprem al Magistraturii (CSM)	Al patrulea trimestru din 2017	12°000 000 RON (aproximativ 2,48 milioane EUR)
3.		Al 2-lea trimestru din 2017	
4.	CSM și Institutul Național al Magistraturii (INM)	Al 2-lea trimestru din 2017	

Un set de indicatori de performanță pentru fiecare obiectiv este detaliat în anexă, evidențiind riscurile asociate și denumind sursele de verificare pentru a monitoriza punerea în aplicare. Pentru obiectivele și acțiunile principale menționate anterior, indicatorii de performanță pentru punerea în aplicare a punctului 4 sunt, de exemplu: numărul de sesiuni de formare, numărul de participanți și numărul de consilieri etici desemnați. Riscurile asociate includ nealocarea resurselor necesare și un nivel scăzut de participare. Sursele care pot fi utilizate pentru verificarea punerii în aplicare a acțiunilor principale sunt rapoartele anuale ale CSM și INM.

Pentru a completa obiectivele și măsurile, anexa conține și o listă cu 12 măsuri preventive care ar trebui puse în aplicare de toate organizațiile, inclusiv de exemplu: elaborarea unui cod de etică, implementarea declarațiilor privind cadourile, gestionarea conflictelor de interese, desemnarea consilierilor de etică,

asigurarea incompatibilităților funcțiilor, introducerea protecției avertizorilor de integritate și aplicarea interdicțiilor post-angajare.

În scopul transparenței, două anexe suplimentare detaliază informațiile care ar trebui publicate de autoritățile/instituțiile publice sau de întreprinderile de stat. Aceasta include pentru autorități/instituții, de exemplu, rapoarte anuale, buget, organigrame, lista completă a persoanelor cu capacitate de conducere și detalii privind cererile de informații de interes public. Pentru întreprinderile de stat, lista include, de exemplu, numele, CV-urile, afilierea și remunerația politică a fiecărui membru al consiliului de administrație, prezentarea cheltuielilor și a datoriei aferente personalului la bugetul de stat, rapoarte de audit extern și rapoarte anuale.

Pentru a atinge diferitele obiective, SNA enumeră, de asemenea, principalele acte normative, inclusiv legile, ordonanțele și codurile deontologice care trebuie modificate sau actele noi care trebuie adoptate.

Strategia estimează că fiecare instituție publică cu cel puțin 50 de angajați trebuie să aloce, în medie, un buget de aproximativ 900 000 RON pe an (aproximativ 200 000 EUR) pentru punerea în aplicare a măsurilor SNA. Finanțarea va fi asigurată din bugetele instituțiilor implicate în punerea în aplicare a SNA, cu posibilitatea de a recurge la surse externe, cum ar fi Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA) 2014-2020. Dintre cele 478 de proiecte finanțate de POCA de la lansarea programului în 2014, 82 (aproximativ 17%) se referă la integritate, etică, prevenirea corupției și transparență, având o valoare de aproximativ 70,9 milioane EUR.

Punerea în aplicare a SNA se realizează sub autoritatea și coordonarea ministrului justiției care raportează guvernului. Punerea în aplicare este susținută de platforme de cooperare care se întâlnesc cel puțin o dată la doi ani, reunind reprezentanți ai administrației publice centrale sau locale, precum și membri ai comunității de afaceri și ai societății civile.

Departamentul pentru prevenirea criminalității din cadrul MJ găzduiește secretariatul tehnic al SNA, fiind responsabil cu monitorizarea SNA. Activitățile sale includ:

- Rapoarte anuale de monitorizare inclusiv progresul, lacune și recomandări;
- Misiuni de evaluare la fața locului: în 2019, 48 de instituții la nivel central au fost evaluate alături de 90 de entități din administrația publică locală;
- Instruirea, consilierea instituțiilor publice în probleme de integritate și diseminarea celor mai bune practici;
- Organizarea de evenimente anticorupție, inclusiv Conferința anuală anticorupție;
- Convocarea regulată a platformelor de cooperare care sunt, de fapt, structurile decizionale pentru SNA;
- Sprijin metodologic (evaluarea riscului de corupție, evaluarea ex post a incidentelor de integritate, auditul intern al sistemului de prevenire a corupției la nivelul tuturor autorităților publice);
- Crearea unui indice de integritate instituțională;
- Efectuarea de sondaje și de activități de cercetare.

Evaluatorii externi vor fi, de asemenea, contractați pentru a efectua o evaluare ex post a impactului SNA, a resurselor utilizate și a impactului, eficienței și durabilității intervențiilor.

## **Caracteristici unice**

- Dezvoltarea SNA pe baza evaluării SNA anterioare, studii internaționale, indici și sondaje naționale
- Abordarea holistică a documentului (adresată tuturor instituțiilor publice care reprezintă autoritățile executive, legislative și judiciare, administrațiilor publice locale, sectorului de afaceri și societății civile)
- O prezentare clară a obiectivelor cu măsuri concrete și detaliate, definirea instituțiilor responsabile, termene-limită și buget
- Indicatori de performanță pentru obiective și informații despre surse (de exemplu, site-uri) monitorizarea punerii în aplicare
- Listă extinsă de măsuri preventive
- Definiția modificărilor juridice necesare

- Transparență cu privire la bugetul necesar
- Mecanism de monitorizare prin intermediul secretariatului tehnic al SNA
- Asistență metodologică
- Mecanisme de audit multiple (audit extern independent, audit intern, misiuni de evaluare inter pares, CVM)

## Efecte și rezultate

Pe site-ul SNA, puteți găsi rapoarte de evaluare externă pentru diferitele instituții din domeniu, ministere, consilii județene, municipalități etc. În plus, sunt publicate rapoarte periodice de monitorizare privind punerea în aplicare a SNA.

Acest lucru indică adoptarea la nivel național a SNA și o monitorizare amănunțită a punerii sale în aplicare de către secretariatul tehnic.

**O decizie finală cu privire la rezultatul SNA poate** fi luată numai la sfârșitul perioadei sale. Cu toate acestea, atât prezentarea detaliată a strategiei, cât și mecanismul de monitorizare sunt condiții prealabile promițătoare pentru atingerea obiectivelor stabilite.

## Principalii factori ai succesului

În primul rând, o punere în aplicare reușită necesită un secretariat dedicat. Secretariatul tehnic al SNA numără 15 angajați cu normă întreagă și dispune de resurse adecvate pentru a gestiona monitorizarea strategiei.

Alți factori principali ai succesului sunt:

- o abordare cuprinzătoare care garantează tuturor părților interesate că își pot exprima opinia cu privire la parcursul strategiei, inclusiv societatea civilă și mediul de afaceri;
- o abordare practică, tradusă în misiuni de teren și contact permanent cu experți în combaterea corupției din instituțiile publice;
- bazarea pe cele mai bune practici rezultate din SNA anterioare (misiuni de evaluare tematică, platforme de cooperare);
- un caracter holistic, adresându-se instituțiilor din toate puterile statului: executivă, juridică și legislativă;
- o metodologie puternică de monitorizare;
- alocarea resurselor;
- creșterea treptată a dreptului de proprietate asupra agendei de integritate a instituțiilor;
- o puternică asistență metodologică.

## Provocări întâmpinate și învățăminte desprinse

Punerea în aplicare cu succes a inițiativei a întâmpinat dificultăți legate de:

- lipsa voinței/atitudinilor politice uniforme la nivelul conducerii
- lipsa stabilității legislative și a sprijinului continuu al Parlamentului

## **Potențial de transferabilitate**

Procesul de consultare utilizat, diferitele surse de cercetare aplicative și, de asemenea, definirea elementelor concrete de acțiune sunt ușor transferabile în alte țări.

Pentru a monitoriza punerea în aplicare a practicii, ar trebui creat și un organism de monitorizare similar cu secretariatul tehnic al SNA sau sarcina ar trebui atribuită unui organism existent, de exemplu AFCOS.