

Název praxe: Národní protikorupční strategie

Kategorie osvědčené praxe:

- Kultura boje proti podvodům
- Modely pokynů a šablon



Kontakt:

- Ministerstvo spravedlnosti
- [Webové stránky](#)
- [Odkaz na anglickou verzi NAS](#)
- [E-mail](#)

Země: Rumunsko

Úspěšně zvládnuté riziko(a) podvodu

- Ostatní

Kontext a cíl(e)

Rumunská vláda schválila svoji národní protikorupční strategii (NAS) na období 2016–2020 v roce 2016 (Hotărârea Guvernului č. 583/2016).

NAS odpovídá na požadavky článků 310 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie, která řeší boj proti podvodům a protiprávní jednání poškozující finanční zájmy Unie. Členské státy jsou povinny přijmout k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy. Členské státy musí úzce spolupracovat mezi příslušnými orgány.

Současná rumunská NAS vyháází z NAS pro předchozí období, přičemž první NAS byla stanovena pro období 2001-2004.

Účelem NAS 2016-2020 je podpořit bezúhonné jednání důkladným uplatňováním právního a institucionálního rámce s cílem předcházet korupci v Rumunsku.

Od ostatních strategií se liší definováním velmi podrobných a hmatatelných cílů a termínů a monitorovacím mechanismem pod dohledem Ministerstva spravedlnosti.

Popis použité praxe

NAS byla vypracována po složitém procesu veřejné konzultace, do kterého bylo zapojeno přibližně 90 subjektů z občanské společnosti, veřejných institucí, soukromých společností a obchodních sdružení. Proces vedlo Ministerstvo spravedlnosti a trval přibližně 6 měsíců. Strategie byla schválena normativním aktem a zveřejněna v Úředním věstníku Rumunska.

NAS má celkem 45 stránek a její struktura je následující:

1. Úvod
2. Hodnoty a zásady
3. Rámec potřebný pro implementaci NAS
4. Rozsah, cílová skupina a navrhovaný přístup
5. Předpokládaný dopad
6. Obecné a konkrétní cíle a hlavní aktivity
7. Právní důsledky
8. Důsledky související s rozpočtem
9. Koordinace provádění a monitorování strategie

Strategii doplňují 4 přílohy:

- Soubory výkonnostních ukazatelů pro cíle, rizika spojená s cíli a zdroje k ověření plnění cílů

- Seznam preventivních opatření, příslušných legislativních kroků a hodnotících ukazatelů
- Seznam informací, které by měly veřejné orgány/instituce zveřejňovat z důvodu transparentnosti
- Seznam informací, které by státní podniky měly zveřejňovat z důvodu transparentnosti

Aby bylo možné určit hlavní oblasti činnosti pro období 2016–2020, zpracovatelé strategie analyzovali současný stav věcí v zemi, přičemž použili zejména:

- Zprávy o mechanismu spolupráce a ověřování (CVM)
- Zprávy GRECO
- Zprávy OECD
- Zprávu Národy v tranzitu
- Zprávu o boji proti korupci v EU
- Formulář pro pozorování z hodnotících návštěv realizovaných během předchozí NAS 2012-2015 (hodnoceno bylo 17 ústředních institucí a 66 subjektů z místní veřejné správy)
- Byly identifikovány osvědčené postupy týkající se implementace předchozí NAS
- Výsledky nezávislého hodnocení implementace předchozí NAS
- Stávající další národní a sektorové politiky, např. Národní obranná politika 2015–2019, která identifikuje korupci jako hlavní riziko, strategie pro posílení veřejné správy, strategie pro rozvoj spravedlnosti jako veřejné služby, národní strategie pro veřejné zakázky, národní strategie pro konkurenceschopnost a národní strategie pro digitální agendu pro Rumunsko 2020.

Kromě toho byla hodnocena výkonnost Rumunska v různých indexech a průzkumech a srovnávána s průměrem EU, zejména:

- Index vnímání korupce
- Globální barometr korupce
- Index ekonomické svobody
- Eurobarometr
- Rejstřík veřejné bezúhonnosti
- Index rizika korupce

Za účelem doplnění nástrojů vědeckého výzkumu provedly Ministerstvo spravedlnosti a Právnické fakulty Univerzity v Bukurešti a Amsterdamu s podporou Národního protikorupčního ředitelství (DNA) a státního zastupitelství při Nejvyšším kasačním a trestněprávním soudu studii o korupci. Cílem studie bylo lépe porozumět příčinám korupce, jakož i osobním a profesním důsledkům odsouzení za trestné činy korupce. Studie se proto zaměřila na osoby, které měly bezprostřední zkušenosti s rumunským právním systémem v oblasti boje proti korupci, a osobami odsouzenými za trestné činy korupce.

Na základě shromážděných informací a výzkumu strategie studie formulovala jasné a měřitelné předpokládané dopady, např.:

- Dosažení průměru v EU, pokud jde o vnímání korupce
- Významné snížení případů podvodů a korupce při přidělování veřejných zakázek a incidentů z hlediska bezúhonného jednání v identifikovaných zranitelných odvětvích o nejméně 50 %
- Implementace protikorupčních preventivních opatření ve více než 80 % veřejných institucí a veřejných podniků
- Přistoupení k Úmluvě OECD o boji proti podplácení
- Regionální a mezinárodní propagace rumunských protikorupčních zkušeností

Strategie jasně nastiňuje rámec potřebný pro realizaci cílů, a to:

- Legislativní a institucionální stabilita
- Nezávislost, případně operační samostatnost orgánů odpovědných za předcházení

korupci a boj proti ní

- Realizace agendy pro bezúhonnost na nejvyšší výkonné úrovni
- Transparentnost týkající se implementace NAS
- Dopadové studie pro rozhodnutí ve veřejné politice, která mohou ovlivnit podnikatelský sektor, a zahájit otevřený dialog s místními a zahraničními společnostmi
- Přidělení příslušných zdrojů

Jádrem strategie je stanovení 6 obecných cílů, z nichž každý má 1–8 konkrétních cílů. Cíle vycházejí z analýzy současného stavu věcí v zemi.

Charakteristickým faktorem je, že pro každý konkrétní cíl NAS také uvádí konkrétní hlavní kroky a atributy odpovědné instituce, definuje termín a uvádí odhadovaný rozpočet. Pokud konkrétní cíle a opatření vycházejí z konkrétních zpráv/hlášení, např. zprávy GRECO, jsou pro přehlednost také uvedeny podrobně.

Příklad takového rozdělení je:

Obecný cíl 3 - Posílení bezúhonnosti, snížení zranitelnosti a korupčních rizik v prioritních odvětvích a oblastech činnosti.

Specifický cíl 3.4 - Zvyšování bezúhonnosti, snižování zranitelnosti a korupčních rizik v soudnictví

Hlavní opatření jsou:

1. schválení a realizace víceletého akčního plánu na podporu bezúhonnosti v soudnictví,
2. doplnění etického kodexu pro soudce a státní zástupce takovým způsobem, aby poskytovaly řádné vedení konkrétně s ohledem na střety zájmů (např. příklady, typy), neslučitelnosti a doplňkové činnosti, nestrannost a související oblasti (zejména včetně přijímání darů a dalších výhod, chování v soukromém životě) (doporučení GRECO, čtvrté hodnotící kolo - odst. 97) a zajištění oddělenosti etických problémů od disciplinárních,
3. přístup k ohrožení bezúhonnosti soudců a státních zástupců, zejména prostřednictvím
 - i) aktivního zastoupení Nejvyšší soudní rady a Soudního inspektorátu, pokud jde o analýzy, informace a rady a
 - ii) posílení úlohy a efektivity těch, kteří vykonávají řídicí funkce v čele soudů a státních zastupitelství, aniž by byla ovlivněna nezávislost soudců a státních zástupců (doporučení GRECO, čtvrté hodnotící kolo - odst.114),
4. zvýšení úsilí v oblasti školení a zvyšování povědomí, pokud jde o bezúhonnost a preventivní složky protikorupčních politik, včetně výkonu soudců a státních zástupců (doporučení GRECO, čtvrté kolo hodnocení - odst. 119).

Hlavní kroky	Odpovědné instituce	Termín	Předběžný rozpočet
1.		2017 – 2020	
2.	Nejvyšší soudní rada (SCM)	4. čtvrtletí 2017	12 000 000 RON (přibližně 2,48 milionů EUR)
3.		2. čtvrtletí roku 2017	
4.	SCM a Národní institut pro soudnictví (NIM)	2. čtvrtletí roku 2017	

Sada ukazatelů výkonnosti pro každý cíl je podrobně uvedena v příloze, která zdůrazňuje související rizika a pojmenovává zdroje ověření, aby bylo možné sledovat provádění. U výše uvedených cílů a hlavních kroků jsou výkonnostní ukazatele pro provádění bodu 4. například: počet školení, počet účastníků a počet jmenovaných etických poradců. Přidružená rizika zahrnují nepřidělení nezbytných zdrojů a nízkou úroveň účasti. Zdroji, které lze použít

k ověření provádění hlavních kroků, jsou výroční zprávy SCM a NIM.

Pro doplnění cílů a opatření obsahuje příloha také seznam 12 preventivních opatření, která by měla provádět všechny organizace, vč. například: vypracování etického kodexu, prohlášení o darech, řešení střetu zájmů, jmenování etických poradců, zajištění nekompatibility funkcí, zavedení ochrany oznamovatelů a vymáhání zákazů po skončení pracovního poměru.

Z důvodu transparentnosti jsou ve dvou dalších přílohách uvedeny podrobnosti, které by měly zveřejňovat veřejné orgány/instituce nebo státní podniky. To zahrnuje orgány/instituce, např. výroční zprávy, rozpočet, organizační schémata, úplný seznam osob ve vedoucí funkci a podrobnosti týkající se žádostí o informace veřejného zájmu. U státních podniků obsahuje seznam např. jména, životopisy, politickou příslušnost a výši odměn každého člena správní rady, zveřejňování výdajů a dluhů zaměstnanců na státní rozpočet, zprávy externího auditu a výroční zprávy.

Aby bylo možné dosáhnout různých cílů, NAS také uvádí hlavní normativní akty, včetně zákonů, vyhlášek a deontologických kodexů, které je třeba změnit, nebo nových právních předpisů, které je třeba přijmout.

Strategie odhaduje, že každá veřejná instituce s nejméně 50 zaměstnanci musí v průměru vyčlenit na implementaci opatření NAS rozpočet přibližně 900 000 RON ročně (přibližně 200 000 EUR). Financování bude zajištěno z rozpočtů institucí zapojených do implementace NAS s možností uchýlit se k externím zdrojům, jako je Operační program pro správní kapacitu (POCA) 2014-2020. Ze 478 projektů financovaných POCA od zahájení programu v roce 2014 se 82 (přibližně 17%) zabývá bezúhonností, etikou, prevencí korupce a transparentností, což představuje přibližně 70,9 milionu EUR.

Implementace NAS se provádí z pověření a koordinace ministra spravedlnosti, který odpovídá vládě. Implementaci podporují platformy pro spolupráci, které se setkávají alespoň jednou za dva roky a sdružují zástupce ústřední nebo místní veřejné správy, jakož i členy podnikatelské sféry a občanské společnosti.

Oddělení prevence kriminality v rámci Ministerstva spravedlnosti hostí Technický sekretariát NAS, odpovědný za monitorování NAS. Jeho činnosti zahrnují:

- výroční monitorovací zprávy vč. pokroku, nedostatků a doporučení,
- hodnotící mise v terénu: v roce 2019 bylo hodnoceno 48 institucí na centrální úrovni spolu s 90 subjekty v místní veřejné správě,
- školení, poradenství veřejným institucím v otázkách bezúhonnosti a šíření osvědčených postupů,
- organizace protikorupčních akcí včetně Výroční konference pro boj proti korupci,
- pravidelné svolávání platforem pro spolupráci, které jsou ve skutečnosti rozhodovací strukturou pro NAS,
- metodická podpora (hodnocení rizika korupce, hodnocení ex post incidentů bezúhonnosti, interní audit systému prevence korupce na úrovni všech veřejných orgánů),
- vytvoření indexu institucionální bezúhonnosti,
- provádění průzkumů a výzkumů.

Externí hodnotitelé budou rovněž vázáni smluvně k provedení hodnocení ex post dopadů NAS, použitých zdrojů a dopadů, účinnosti a udržitelnosti intervencí.

Jedinečné prvky

- Vypracování NAS na základě vyhodnocení předchozí NAS, mezinárodních studií, indexů a národních průzkumů
- Celistvý přístup k dokumentu (adresovaný všem veřejným institucím, které zastupují výkonné, zákonodárné a soudní orgány, místní orgány veřejné správy, podnikatelský sektor a občanskou společnost)
- Jasný nástin cílů s konkrétními a podrobnými opatřeními, definice odpovědných institucí, termíny a rozpočet
- Ukazatele výkonu pro cíle a informace o zdrojích (např. webové stránky) pro monitorování realizace
- Rozsáhlý seznam preventivních opatření
- Definice požadovaných právních změn
- Transparentnost ohledně požadovaného rozpočtu
- Monitorovací mechanismus prostřednictvím technického sekretariátu NAS
- Metodická podpora
- Několik mechanismů auditu (nezávislý externí audit, interní audit, posláním peer recenzí, CVM)

Výsledky a výstupy

Na webových stránkách NAS lze najít zprávy o externím hodnocení pro různé instituce, ministerstva, rady krajů, obce, atd. Kromě toho jsou zveřejňovány pravidelné monitorovací zprávy týkající se implementace NAS.

To ukazuje celonárodní využití NAS a důkladné následné kroky ohledně její implementace technickým sekretariátem.

Konečné rozhodnutí o výsledku NAS lze učinit až na konci jejího období. Jak podrobný nástin strategie, tak monitorovací mechanismus jsou však slibnými předpoklady pro dosažení stanovených cílů.

Klíčové faktory úspěchu

Úspěšná implementace vyžaduje především specializovaný sekretariát. Technický sekretariát NAS má 15 zaměstnanců na plný úvazek a disponuje náležitými zdroji, aby zvládl monitorování strategie.

Další klíčové faktory úspěchu jsou:

- komplexní přístup, který zaručuje, že všechny zúčastněné strany budou mít, co říct ke strategii, včetně občanské společnosti a podnikatelského prostředí,
- praktický přístup, který se promítá do terénních misí a nepřetržitý kontakt s protikorupčními odborníky ve veřejných institucích,
- stavění na osvědčených postupech vycházejících z předchozích NAS (tematické hodnotící mise, platformy pro spolupráci),
- celostní charakter, určení pro instituce s různými typy státních pravomocí: výkonné, soudní a zákonodárné orgány,
- silná metodika monitorování,
- rozdělování zdrojů,
- postupné posilování odpovědnosti za agendu bezúhonnosti samotných institucí,
- silná metodická podpora.

Zjištěné problémy/výzvy a poučení

Úspěšná realizace iniciativy byla blokována:

- nedostatkem jednotné politické vůle/postojů nahoře
- nedostatkem legislativní stability a trvalé podpory parlamentu

Potenciál přenositelnosti

Použitý proces konzultací, různé použité zdroje výzkumu a také definice konkrétních opatření jsou snadno přenositelné do jiných zemí.

Aby bylo možné monitorovat implementaci této praxe, měl by být také vytvořen monitorovací orgán podobný technickému sekretariátu NAS nebo přidělen úkol existujícímu orgánu, např. AFCOS.