

**Naziv prakse: Državna strategija suzbijanja korupcije**

**Kategorija prakse:**

- Kultura borbe protiv prijevара
- modeli smjernica i predložaka



**Kontakt:**

- Ministarstvo pravosuđa
- [Internetska stranica](#)
- [Poveznica na englesku verziju Državne strategije suzbijanja korupcije](#)
- [E-adresa](#)

**Država: Rumunjska**

### **Rizici od prijevare koji su uspješno neutralizirani**

- drugo

### **Kontekst i cilj(evi)**

Rumunjska vlada donijela je 2016. svoju Državnu strategiju suzbijanja korupcije (NAS) za razdoblje 2016. – 2020. (Hotărârea Guvernului br. 583/2016).

NAS je odgovor na zahtjeve članaka 310. i 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odnosno služi u borbi protiv prijevара i svih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima Unije. Države članice moraju poduzeti iste mjere za suzbijanje prijevара koje utječu na financijske interese Unije kao i one koje poduzimaju za suzbijanje prijevара koje utječu na njihove vlastite financijske interese. Države članice blisko surađuju putem nadležnih tijela.

Trenutačni rumunjski NAS nadovezuje se na NAS iz prethodnih razdoblja, s tim da je prvi NAS objavljen za razdoblje 2001. – 2004.

Svrha NAS-a za razdoblje 2016. – 2020. promicanje je integriteta primjenom pravnog i institucionalnog okvira s ciljem sprječavanja korupcije u Rumunjskoj.

Od ostalih takvih strategija razlikuje se definiranjem vrlo detaljnih i opipljivih ciljeva i rokova, te mehanizmom za praćenje koji nadgleda Ministarstvo pravosuđa (MP).

### **Opis prakse**

NAS je izrađen nakon složenog postupka javnog savjetovanja, u koji je bilo uključeno približno 90 subjekata iz civilnog društva, javnih institucija, privatnih tvrtki i poslovnih udruga. Postupak je provelo Ministarstvo pravosuđa, a trajao je otprilike 6 mjeseci. Strategija je odobrena normativnim aktom i objavljena je u Službenom listu Rumunjske.

NAS broji ukupno 45 stranica slijedeći ovu strukturu:

1. Uvod
2. Vrijednosti i načela
3. Okvir potreban za provedbu NAS-a
4. Opseg, ciljna skupina i predloženi pristup
5. Predviđeni utjecaj
6. Opći i specifični ciljevi, te glavne mjere
7. Pravne implikacije
8. Implikacije povezane s proračunom
9. Koordinacija provedbe i praćenja strategije.

Strategija je dopunjena s 4 priloga:

- skup pokazatelja uspješnosti za ciljeve, rizike povezane s ciljevima i izvore za provjeru

- provedbe ciljeva
- popis preventivnih mjera, odgovarajućih zakonodavnih akata i pokazatelja procjene
- popis podataka koje bi javna tijela/institucije trebale objaviti radi transparentnosti
- popis podataka koje bi poduzeća u državnom vlasništvu trebala objaviti radi transparentnosti.

Kako bi identificirao ključna područja djelovanja za razdoblje 2016. – 2020., tim zadužen za razvoj strategije analizirao je trenutačno stanje u zemlji, koristeći se uglavnom:

- izvješćima o mehanizmu suradnje i provjere (CVM)
- izvješćima GRECO-a
- izvješćima OECD-a
- Izvješćem Nacije u tranziciji
- Izvješćem EU-a o borbi protiv korupcije
- stećenim uvidima iz posjeta u svrhu procjene tijekom prethodnog NAS-a u razdoblju 2012. – 2015. (procijenjeno je 17 središnjih institucija i 66 subjekata iz lokalne javne uprave)
- utvrđenim dobrim praksama u vezi s provedbom prethodnog NAS-a
- rezultatima neovisne procjene provedbe prethodnog NAS-a
- postojećim drugim državnim i sektorskim politikama, kao što su Državna obrambena politika za razdoblje 2015. – 2019. koja korupciju prepoznaje kao glavni rizik, Strategija za jačanje javne uprave, Strategija za razvoj pravosuđa kao javne usluge, Državna strategija za javnu nabavu, Državna strategija za konkurentnost i Državna strategija za digitalnu agendu za Rumunjsku 2020.

Uz to, ocjenjivani su i uspoređivani rezultati Rumunjske s prosjekom EU po različitim indeksima i istraživanjima, uglavnom po ovim parametrima:

- Indeks percepcije korupcije
- Globalni barometar korupcije
- Indeks ekonomskih sloboda
- Eurobarometar
- Indeks javnog integriteta
- Indeks rizika od korupcije.

Kako bi upotpunili instrumente znanstvenog istraživanja, MP i Pravni fakulteti sveučilišta u Bukureštu i Amsterdamu, uz podršku Državne uprave za borbu protiv korupcije (DNA) i državnog odvjetništva pri Visokom kasacijskom i pravnom sudu, proveli su studiju o korupciji. Cilj studije bio je steći bolje razumijevanje uzroka korupcije, te osobne i profesionalne posljedice osuđujućih presuda za kaznena djela korupcije. Iz čega proizlazi da se studija usredotočila na osobe koje su imale neposrednog iskustva s rumunjskim pravnim sustavom u području borbe protiv korupcije i s osobama osuđenim za kaznena djela korupcije.

Na temelju prikupljenih informacija i istraživanja, strategija formulira jasne i mjerljive predviđene učinke, npr.:

- dostizanje prosjeka EU-a u pogledu percepcije korupcije
- znatno smanjenje, za najmanje 50%, broja slučajeva prijevара i korupcije u postupcima javne nabave, te incidenata u pogledu integriteta u prepoznatim ranjivim sektorima
- provedbu antikorupcijskih preventivnih mjera u više od 80% javnih ustanova i javnih poduzeća
- pristupanje Konvenciji OECD-a o suzbijanju podmićivanja
- regionalnu i međunarodnu promociju rumunjskog iskustva u borbi protiv korupcije.

Strategija jasno ocrtava okvir potreban za njezinu provedbu, i to:

- zakonodavnu i institucionalnu stabilnost
- neovisnost ili, ovisno o slučaju, operativnu autonomiju tijela nadležnih za

- sprječavanje korupcije i borbu protiv korupcije
- ostvarivanje plana integriteta na najvišoj izvršnoj razini
- transparentnost u pogledu primjene NAS-a
- studije utjecaja za odluke javne politike koje mogu utjecati na poslovni sektor i uspostavu otvorenog dijaloga s domaćim i stranim tvrtkama
- dodjelu odgovarajućih resursa.

Srž strategije čini definicija 6 općih ciljeva, svaki s po 1-8 specifičnih ciljeva. Ciljevi se temelje na analizi trenutnog stanja u zemlji.

Karakterističan je čimbenik to da NAS za svaki specifični cilj navodi i konkretne glavne mjere, imenuje odgovornu instituciju, te definira rok i predviđeni proračun. Ako konkretni ciljevi i mjere proizlaze iz određenih izvješća, npr. izvješća GRECO-a, to je isto detaljno opisano radi transparentnosti.

Primjer opisa cilja izgleda ovako:

Opći cilj 3 – jačanje integriteta, smanjenje ranjivosti i rizikâ od korupcije u prioritetnim sektorima i područjima djelovanja.

Specifični cilj 3.4 – povećanje integriteta, smanjenje ranjivosti i rizikâ od korupcije u pravosuđu.

Glavne mjere:

1. odobravanje i provedba višegodišnjeg akcijskog plana za promicanje integriteta u pravosuđu
2. dopunjavanje etičkog kodeksa za suce i tužitelje na takav način da nudi odgovarajuće smjernice posebno u pogledu sukoba interesa (npr. primjeri, vrste), nekompatibilnosti i pomoćnih aktivnosti, nepristranosti i srodnih područja (uključujući posebno prihvaćanje darova i drugih pogodnosti, ponašanje u privatnom životu) (preporuka GRECO-a, četvrti krug ocjenjivanja – točka 97.) i da osigura razdvajanje etičkih pitanja od disciplinskih;
3. pristupanje rizicima za integritet sudaca i tužitelja, posebno u slučajevima (i) kad Vrhovno sudbeno vijeće i Sudski inspektorat imaju aktivniju ulogu u pogledu analiza, informacija i savjeta te (ii) kad se naglašava uloga i učinkovitost onih koji obavljaju upravljačke funkcije na čelu sudova i državnih odvjetništava, bez narušavanja neovisnosti sudaca i tužitelja (preporuka GRECO-a, četvrti krug ocjenjivanja – točka 114.);
4. povećavanje truda u osposobljavanju i podizanju svijesti u vezi s integritetom i preventivnim komponentama antikorupcijskih politika, uključujući suce i tužitelje uključene u praksu (preporuka GRECO-a, četvrti krug ocjenjivanja – točka 119.).

Glavne mjere	Nadležne institucije	Krajnji rok	Predviđeni proračun
1.		2017. – 2020.	
2.	Vrhovno sudbeno vijeće (SCM)	4. tromjesečje 2017.	12 000 000 RON (približno 2,48 milijuna EUR)
3.		2. tromjesečje 2017.	
4.	SCM i Državni sudbeni institut (NIM)	2. tromjesečje 2017.	

Skup pokazatelja uspješnosti za svaki cilj detaljno je opisan u prilogu, a ističe povezane rizike i imenuje izvore provjere radi praćenja provedbe. Pokazatelji su uspješnosti za provedbu točke 4. za gore spomenute ciljeve i glavne mjere na primjer: broj sesija obuke, broj polaznika i broj imenovanih savjetnika za etička pitanja. Povezani rizici uključuju nedodjeljivanje potrebnih resursa i nisku razinu sudjelovanja. Izvori koji se mogu koristiti za provjeru provedbe glavnih mjera čine godišnja izvješća SCM-a i NIM-a.

Kao nadopunu ciljevima i mjerama prilog sadrži i popis od 12 preventivnih mjera koje bi trebale provoditi sve organizacije, uključujući na primjer: razradu etičkog kodeksa, uvođenje izjava o primitku poklona, upravljanje sukobom interesa, imenovanje savjetnika za etička pitanja, osiguravanje nekompatibilnosti funkcija, uvođenje zaštite zviždača i provođenje zabrana upravljanja imovinom nakon zapošljavanja.

U svrhu transparentnosti još dva priloga detaljno opisuju informacije koje bi javna tijela/institucije ili državna poduzeća trebali objaviti. To za tijela/institucije uključuje npr. godišnja izvješća, proračun, organizacijske nacрте, cjelovit popis osoba u rukovodećim svojstvima i detalje u vezi sa zahtjevima za informacijama od javnog interesa. Popis za državna poduzeća uključuje npr. imena, životopise, političku pripadnost i naknade za svakog člana uprave, otkrivanje izdataka zaposlenika i dugovanja državnom proračunu, izvješća vanjske revizije i godišnja izvješća.

U svrhu postizanja različitih ciljeva NAS navodi i glavne normativne akte, uključujući zakone, uredbe i deontološke kodekse koje treba mijenjati ili nove zakone koje treba donijeti.

Strategija procjenjuje da svaka javna ustanova s najmanje 50 zaposlenih treba u prosjeku izdvojiti proračun od oko 900 000 RON godišnje (oko 200 000 EUR) za provedbu NAS-ovih mjera. Financiranje će se osigurati iz proračuna institucija uključenih u provedbu NAS-a, uz mogućnost služenja vanjskim izvorima, kao što je Operativni program za administrativne kapacitete (POCA) za razdoblje 2014. – 2020. Od 478 projekata koje financira POCA od pokretanja programa 2014. godine, njih 82 (približno 17 %) bavi se integritetom, etikom, sprječavanjem korupcije i transparentnošću, što iznosi približno 70,9 milijuna EUR.

NAS se provodi pod nadležnošću i koordinacijom ministra pravosuđa koji podnosi izvještaj Vladi. Provedbu podupiru platforme za suradnju koje najmanje dva puta godišnje okupljaju predstavnike središnje ili lokalne javne uprave, te članove poslovne zajednice i civilnog društva.

Odjel za prevenciju kriminala pri MP-u domaćin je tehničkom tajništvu NAS-a, koje je odgovorno za nadzor NAS-a, a njegove aktivnosti uključuju:

- godišnja izvješća o praćenju uključujući napredak, deficite i preporuke
- misije procjene na licu mjesta: u 2019. godini ocijenjeno je 48 institucija na središnjoj razini zajedno s 90 subjekata u lokalnoj javnoj upravi
- obuku, savjetovanje javnih institucija o pitanjima integriteta i širenje najboljih praksi
- organizaciju antikorupcijskih događanja, uključujući Godišnju antikorupcijsku konferenciju
- redoviti saziv platformi za suradnju koje su u biti strukture odlučivanja za NAS
- metodološku podršku (procjena rizika od korupcije, ex post procjena incidenata u pogledu integriteta, unutarnja revizija sustava za prevenciju korupcije na razini svih javnih tijela)
- stvaranje indeksa institucionalnog integriteta
- provođenje anketa i istraživanja.

Vanjski procjenitelji imat će i ugovornu obvezu izvršavanja ex post procjena utjecaja NAS-a, korištenih resursa, te utjecaja, učinkovitosti i održivosti intervencija.

## Jedinstvene značajke

- razvoj NAS-a na temelju procjene prethodnih NAS-ova, međunarodnih studija, indeksâ i državnih istraživanja
- holistički pristup dokumentu (obraćanje svim javnim institucijama koje predstavljaju izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast, lokalnoj javnoj upravi, poslovnom sektoru i civilnom društvu)
- jasan pregled ciljeva s konkretnim i detaljnim mjerama, imenovanje nadležnih institucija, definiranje rokova i proračuna
- pokazatelji učinka za ciljeve i informacije o izvorima (npr. internetske stranice) za praćenje provedbe
- opsežan popis preventivnih mjera
- potrebna je definicija zakonskih promjena
- transparentnost o potrebnom proračunu
- mehanizam za praćenje preko tehničkog tajništva NAS-a
- metodološka potpora
- višestruki mehanizmi revizije (neovisna vanjska revizija, unutarnja revizija, misije recenziranja, CVM).

## Ishodi i rezultati

Na internetskoj stranici NAS-a mogu se naći izvješća vanjske procjene za različite obuhvaćene institucije, ministarstva, okružna vijeća, općine itd. Pored toga, redovito se objavljuju izvješća o praćenju provedbe NAS-a.

To dokazuje primjenu NAS-a u cijeloj zemlji i temeljito praćenje provedbe od strane tehničkog tajništva.

Konačna prosudba u vezi s ishodom NAS-a može se donijeti tek na kraju razdoblja njegove provedbe. Međutim, i detaljan prikaz strategije i mehanizam za praćenje obećavajući su preduvjeti za postizanje postavljenih ciljeva.

## Ključni čimbenici uspjeha

Prije svega, za uspješnu provedbu potrebno je posebno tajništvo. Tehničko tajništvo NAS-a ima 15 stalno zaposlenih i odgovarajuća sredstva za praćenje strategije.

Daljnji ključni čimbenici uspjeha su:

- sveobuhvatan pristup koji jamči svim zainteresiranim dionicima sudjelovanje u samoj strategiji, uključujući civilno društvo i poslovno okruženje
- praktični pristup, koji podrazumijeva terenski rad i stalni kontakt sa stručnjacima za borbu protiv korupcije u javnim institucijama
- nadovezivanje na najbolje prakse proizašle iz prethodnih NAS-ova (misije tematske procjene, platforme za suradnju)
- holističko obilježje, obraćanje institucijama iz svih oblika državnih vlasti: izvršne, sudbene i zakonodavne
- pouzdana metodologija praćenja
- dodjela resursa
- postupno jačanje vlasništva nad planom integriteta samih institucija
- snažna metodološka podrška.

## Izazovi koji su se pojavili i stečene spoznaje

Uspješnu provedbu inicijative otežali su:

- nedostatak jedinstvene političke volje/stavova na vrhu
- nedostatak zakonodavne stabilnosti i stalne podrške Parlamenta.

## **Potencijal za prenosivost**

**Korišteni postupak savjetovanja, primjenjivanje različitih izvora istraživanja, a i definicija konkretnih mjera lako mogu poslužiti kao model drugim državama.**

**Kako bi se nadziralo provođenje prakse, trebalo bi i stvoriti nadzorno tijelo slično tehničkom tajništvu NAS-a ili zadatak dodijeliti postojećem tijelu, npr. AFCOS-u.**