

Nazwa praktyki:

**Krajowa strategia  
antykorupcyjna**

Kategoria praktyki:

- Kultura zwalczania nadużyć finansowych
- Wytyczne i modele szablonów



**Kontakt:**

- Ministerstwo Sprawiedliwości
- [Witryna internetowa](#)
- [Łącze do angielskiej wersji serwera NAS](#)
- [Adres e-mail](#)

Państwo: **Rumunia**

## Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

- Inne

## Kontekst i cele

Rząd Rumunii przyjął Narodową Strategię Antykorupcyjną (NAS) na lata 2016-2020 w 2016 r. (Hotărârea Guvernului nr 583/2016).

NAS odpowiada na wymogi artykułów 310 i 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli zwalczanie oszustw i wszelkich bezprawnych działań szkodzących interesom finansowym Unii. Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia takich samych środków do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują w przypadku walki z nimi na poziomie krajowym. Ścisłe koordynują one współpracę między właściwymi organami.

Obecna rumuńska strategia NAS jest oparta na strategii z poprzednich okresów; pierwszą NAS opublikowano na lata 2001-2004.

Celem NAS 2016-2020 jest promowanie uczciwości poprzez stosowanie ram prawnych i instytucjonalnych w celu zapobiegania korupcji w Rumunii.

Od innych tego typu strategii odróżnia ją określenie bardzo szczegółowych i konkretnych celów, i terminów oraz mechanizm monitorowania nadzorowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości (MS).

## Opis praktyki

NAS opracowano w wyniku złożonego procesu konsultacji społecznych, w których uczestniczyło około 90 podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, instytucje publiczne, firmy prywatne i stowarzyszenia przedsiębiorców. Proces prowadziło Ministerstwo Sprawiedliwości i trwał on około 6 miesięcy. Strategię zatwierdzono aktem normatywnym i opublikowano w rumuńskim dzienniku urzędowym.

NAS liczy łącznie 45 stron według poniższej struktury:

1. Wprowadzenie
2. Wartości i zasady
3. Ramy niezbędne do wdrożenia NAS
4. Zakres, grupa docelowa i proponowane podejście
5. Przewidywane skutki
6. Ogólne i szczegółowe cele oraz działania
7. Konsekwencje prawne
8. Wpływ na budżet
9. Koordynacja wdrażania i monitorowania strategii

Strategię uzupełniają 4 załączniki:

- Zestawy wskaźników wydajności dla celów, ryzyka związane z celami i źródła weryfikacji realizacji

celów

- Wykaz środków zapobiegawczych, odpowiednich aktów prawnych i wskaźników oceny
- Wykaz informacji, które powinny być publikowane przez organy/instytucje publiczne w celu zapewnienia przejrzystości
- Wykaz informacji, które powinny być publikowane przez przedsiębiorstwa państwowe w celu zachowania przejrzystości

W celu określenia głównych obszarów działań na lata 2016-2020 twórcy strategii przeanalizowali aktualny stan rzeczy w kraju, wykorzystując głównie:

- sprawozdania w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (CVM);
- raporty GRECO;
- raporty OECD;
- raport Kraje Tranzytowe;
- raport o zwalczaniu korupcji w UE;
- spostrzeżenia z wizyt oceniających w poprzedniej NAS 2012-2015 (ocenie poddano 17 instytucji centralnych oraz 66 podmiotów z lokalnej administracji publicznej);
- dobre praktyki zidentyfikowane w odniesieniu do wdrożenia poprzedniej NAS;
- wyniki niezależnej oceny wdrożenia poprzedniej NAS;
- istniejące inne polityki krajowe i sektorowe, np. polityka obrony narodowej na lata 2015-2019, w której za główne zagrożenie uznano korupcję, strategia na rzecz wzmocnienia administracji publicznej, strategia na rzecz rozwoju wymiaru sprawiedliwości jako usługi publicznej, krajowa strategia na rzecz zamówień publicznych, krajowa strategia na rzecz konkurencyjności oraz krajowa strategia na rzecz agendy cyfrowej dla Rumunii 2020.

Ponadto wyniki Rumunii w różnych wskaźnikach i badaniach zostały ocenione i porównane ze średnią UE, głównie:

- wskaźnik postrzegania korupcji;
- globalny barometr korupcji;
- indeks wolności gospodarczej;
- eurobarometr;
- indeks uczciwości publicznej;
- indeks ryzyka korupcji;

Aby uzupełnić instrumenty badań naukowych Ministerstwo Sprawiedliwości i wydziały prawa uniwersytetów w Bukareszcie i Amsterdamie, przy wsparciu Krajowej Dyrekcji Antykorupcyjnej (DNA) oraz prokuratury działającej przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości, przeprowadziły badanie na temat korupcji. Jego celem było lepsze zrozumienie przyczyn korupcji, a także osobistych i zawodowych konsekwencji skazania za przestępstwa korupcyjne. Dlatego też w badaniu wzięły udział osoby, które miały bezpośrednie doświadczenia z rumuńskim systemem prawnym w zakresie zwalczania korupcji oraz osoby skazane za przestępstwa korupcyjne.

W oparciu o zebrane informacje oraz badania strategia formułuje jasne i mierzalne przewidywane oddziaływania, np:

- osiągnięcie średniej UE pod względem postrzegania korupcji;
- znaczne ograniczenie, o co najmniej 50%, przypadków nadużyć finansowych i korupcji w procedurach zamówień publicznych oraz przypadków naruszenia zasad uczciwości w zidentyfikowanych sektorach wrażliwych
- wdrożenie antykorupcyjnych działań prewencyjnych w ponad 80% instytucji publicznych i przedsiębiorstw publicznych
- przystąpienie do Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa;
- regionalna i międzynarodowa promocja doświadczeń Rumunii w zakresie walki z korupcją.

W strategii wyraźnie nakreślono ramy niezbędne do jej realizacji, a mianowicie:

- stabilność legislacyjna i instytucjonalna;
- niezależność lub, w zależności od przypadku, autonomia operacyjna organów odpowiedzialnych za zapobieganie i zwalczanie korupcji

- realizacja programu uczciwości na najwyższym szczeblu kierowniczym;
- przejrzystość w zakresie wdrażania NAS;
- badania wpływu na decyzje z zakresu polityki publicznej, które mogą mieć wpływ na sektor biznesowy i angażowanie się w otwarty dialog z lokalnymi i zagranicznymi firmami;
- alokacja odpowiednich zasobów.

Rdzeniem strategii jest zdefiniowanie 6 celów ogólnych, z których każdy zawiera od 1 do 8 celów szczegółowych. Opierają się one na analizie aktualnego stanu rzeczy w kraju.

Cechą wyróżniającą jest to, że dla każdego konkretnego celu NAS wymienia również konkretne główne działania i przypisuje odpowiedzialną instytucję, określa termin i podaje szacunkowy budżet. Jeżeli konkretne cele i działania wynikają z konkretnych sprawozdań, np. sprawozdania GRECO, jest to również wyszczególnione w celu zachowania przejrzystości.

Przykładem takiego podziału jest:

Cel ogólny 3 – wzmocnienie integralności, zmniejszenie podatności na zagrożenia i ryzyka korupcji w priorytetowych sektorach i obszarach działalności.

Cel szczegółowy 3.4 – zwiększenie integralności, zmniejszenie podatności na zagrożenia i ryzyka korupcji w sądownictwie

Główne działania:

1. zatwierdzenie i wdrożenie wieloletniego planu działania na rzecz promowania uczciwości w sądownictwie;
2. uzupełnienie kodeksu etyki sędziów i prokuratorów w taki sposób, aby zawierał on odpowiednie wskazówki dotyczące konfliktu interesów (np. przykłady, rodzaje), niezgodności i działalności dodatkowej, bezstronności i powiązanych obszarów (w tym zwłaszcza przyjmowania prezentów i innych korzyści, postępowania w życiu prywatnym) (zalecenie GRECO, czwarta runda oceniająca – pkt 97) oraz aby zapewnić oddzielenie kwestii etycznych od dyscyplinarnych;
3. podjęcie działań w związku z zagrożeniami dla etyki zawodowej sędziów i prokuratorów, w szczególności poprzez
  - (i) bardziej aktywną rolę Najwyższej Rady Sądownictwa i Inspektoratu Sprawiedliwości w zakresie analiz, informacji i doradztwa oraz
  - (ii) wzmocnienie roli i skuteczności osób pełniących funkcje kierownicze na czele sądów i prokuratury, bez naruszania niezawisłości sędziów i prokuratorów (zalecenie GRECO, czwarta tura oceny – pkt 114);
4. Zwiększenie wysiłków w zakresie szkoleń i podnoszenia świadomości w odniesieniu do uczciwości i elementów prewencyjnych polityki antykorupcyjnej, w tym dla sędziów i prokuratorów wykonujących zawód (zalecenie GRECO, czwarta tura oceny – pkt 119).

Główne działania	Odpowiedzialne instytucje	Termin składania raportów	Szacowany budżet
1.		2017-2020	
2.	Najwyższa Rada Sądownictwa (SCM)	4. kwartał 2017 r.	12 000 000 RON (ok. 2,48 mln EUR)
3.		2. kwartał 2017 r.	
4.	SCM i Krajowy Instytut Sądownictwa (NIM)	2. kwartał 2017 r.	

W załączniku wyszczególniono zestaw wskaźników wykonania dla każdego celu, podkreślając związane z nim ryzyko i wskazując źródła weryfikacji w celu monitorowania realizacji. W odniesieniu do celu i głównych działań wymienionych powyżej, wskaźnikami realizacji punktu 4. są na przykład: liczba sesji szkoleniowych, liczba uczestników i liczba wyznaczonych doradców ds. etyki. Związane z tym ryzyko obejmuje nieprzydzielenie niezbędnych zasobów i niski poziom uczestnictwa. Źródłem, które można wykorzystać do weryfikacji realizacji głównych działań są coroczne sprawozdania SCM i NIM.

Aby uzupełnić cele i środki, załącznik zawiera również listę 12 środków zapobiegawczych, które powinny

zostać wdrożone przez wszystkie organizacje, w tym na przykład: opracowanie kodeksu etycznego, wdrożenie oświadczeń o prezentach, zarządzanie konfliktami interesów, powoływanie doradców ds. etyki, zapewnienie niezgodności funkcji, wprowadzenie ochrony informatorów oraz egzekwowanie zakazów po ustaniu zatrudnienia.

W celu zapewnienia przejrzystości w dwóch kolejnych załącznikach wyszczególniono informacje, które powinny być publikowane przez organy/instytucje publiczne lub przedsiębiorstwa państwowe. W przypadku organów/instytucji obejmuje to np. sprawozdania roczne, budżet, schematy organizacyjne, pełną listę osób na stanowiskach kierowniczych oraz szczegółowe informacje dotyczące wniosków o udzielenie informacji będących w interesie publicznym. W przypadku przedsiębiorstw państwowych wykaz obejmuje np. nazwiska, życiorysy, przynależność polityczną i wynagrodzenie każdego członka zarządu, ujawnienie wydatków związanych z personelem i zadłużenia wobec budżetu państwa, sprawozdania z audytu zewnętrznego i sprawozdania roczne.

Aby osiągnąć różne cele, NAS wymienia również główne akty normatywne, w tym ustawy, rozporządzenia i kodeksy deontologiczne, które należy zmienić lub uchwalić nowe akty.

W strategii oszacowano, że każda instytucja publiczna zatrudniająca co najmniej 50 pracowników musi przeznaczyć średnio budżet w wysokości około 900 000 RON rocznie (około 200 000 EUR) na wdrożenie środków NAS. Finansowanie będzie zapewnione z budżetów instytucji zaangażowanych we wdrażanie NAS, z możliwością sięgnięcia do źródeł zewnętrznych, takich jak Program Operacyjny Potencjał Administracyjny (POCA) 2014-2020. Spośród 478 projektów finansowanych przez POCA od uruchomienia programu w 2014 r., 82 (ok. 17%) dotyczą uczciwości, etyki, zapobiegania korupcji i przejrzystości, na kwotę ok. 70,9 mln EUR.

Wdrażanie NAS odbywa się pod nadzorem i koordynacją ministra sprawiedliwości, który podlega rządowi. Jest wspierane przez platformy współpracy, które spotykają się co najmniej dwa razy w roku, gromadząc przedstawicieli centralnej lub lokalnej administracji publicznej, a także członków społeczności biznesowej i społeczeństwa obywatelskiego.

Departament ds. Zapobiegania Przeszłości w MS jest gospodarzem Sekretariatu Technicznego NAS, odpowiedzialnego za monitorowanie NAS, a jego działania obejmują:

- coroczne raporty monitorujące, w tym postęp, deficyty i zalecenia;
- misje ewaluacyjne na miejscu: w 2019 r. ocenie poddano 48 instytucji na poziomie centralnym oraz 90 podmiotów lokalnej administracji publicznej;
- szkolenia, doradztwo dla instytucji publicznych w zakresie uczciwości oraz rozpowszechnianie najlepszych praktyk;
- organizację wydarzeń antykorupcyjnych, w tym dorocznej konferencji antykorupcyjnej;
- regularne zwoływanie platform współpracy, które są de facto strukturami decyzyjnymi dla NAS;
- wsparcie metodologiczne (ocena ryzyka korupcji, ocena ex post incydentów związanych z etyką zawodową, wewnętrzny audyt systemu zapobiegania korupcji na poziomie wszystkich organów publicznych);
- stworzenie wskaźnika integralności instytucjonalnej;
- wykonywanie ankiet i badań.

Zewnętrzni oceniający zostaną również zatrudnieni w celu przeprowadzenia oceny ex-post skutków NAS, wykorzystanych zasobów oraz wpływu, skuteczności i trwałości interwencji.

## Wyjątkowe funkcje

- Opracowanie NAS w oparciu o ocenę poprzednich strategii, badania międzynarodowe, wskaźniki i badania krajowe
- Holistyczne podejście do dokumentu (adresowany do wszystkich instytucji publicznych reprezentujących władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, lokalnej administracji publicznej, sektora przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego)
- Jasny zarys celów z konkretnymi i szczegółowymi środkami, określenie odpowiedzialnych instytucji, terminów i budżetu
- Wskaźniki realizacji celów i informacje o źródłach (np. strony internetowe) do monitorowania realizacji
- Obszerna lista środków zapobiegawczych
- Określenie wymaganych zmian prawnych
- Przejrzystość co do wymaganego budżetu
- Mechanizm monitorowania za pośrednictwem Sekretariatu Technicznego NAS
- Wsparcie metodologiczne
- Wiele mechanizmów audytowych (niezależne audyty zewnętrzne, audyty wewnętrzne, misje wzajemnej oceny, CVM)

## Wyniki i rezultaty

Na stronie NAS można znaleźć zewnętrzne raporty ewaluacyjne dla różnych instytucji, ministerstw, rad powiatów, gmin itp. Dodatkowo, regularnie publikowane są raporty monitorujące wdrażanie NAS.

Świadczy to o ogólnokrajowym wdrożeniu NAS i dokładnym monitorowaniu jej wdrażania przez Sekretariat Techniczny.

**Ostateczną opinię na temat wyniku NAS** można wydać dopiero po zakończeniu tego okresu. Jednak zarówno szczegółowy zarys strategii, jak i mechanizm monitorowania stanowią obiecujące warunki wstępne dla osiągnięcia wyznaczonych celów.

## Kluczowe czynniki sukcesu

Po pierwsze i najważniejsze, udane wdrożenie wymaga specjalnego sekretariatu. W Sekretariacie Technicznym NAS zatrudnionych jest 15 pełnoetatowych pracowników, którzy dysponują odpowiednimi zasobami do prowadzenia monitoringu strategii.

Kolejnymi kluczowymi czynnikami sukcesu są:

- kompleksowe podejście, które gwarantuje wszystkim zainteresowanym stronom prawo głosu w życiu strategii, w tym społeczeństwu obywatelskiemu i środowisku biznesowemu;
- praktyczne podejście, przełożone na misje terenowe i stały kontakt z ekspertami antykorupcyjnymi w instytucjach publicznych;
- wykorzystanie najlepszych praktyk wynikających z poprzedniego NAS (tematyczne misje ewaluacyjne, platformy współpracy);
- holistyczny charakter, adresowany do instytucji ze wszystkich kompetencji państwa: wykonawczej, sądowniczej i ustawodawczej;
- silna metodologia monitorowania;
- alokacja zasobów;
- stopniowe zwiększanie odpowiedzialności za program uczciwości samych instytucji;
- silne wsparcie metodologiczne.

## Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

Wyzwaniami dla pomyślnej realizacji inicjatywy były:

- brak jednolitej woli politycznej/postawy na szczycie władzy
- brak stabilności legislacyjnej i stałego wsparcia ze strony Parlamentu

## **Potencjał do przenoszenia**

Zastosowany proces konsultacji, różne wykorzystane źródła badań, a także określenie konkretnych działań można łatwo przenieść do innych krajów.

W celu monitorowania wdrażania praktyki należy również utworzyć organ monitorujący podobny do Sekretariatu Technicznego NAS lub powierzyć to zadanie istniejącemu organowi, np. AFCOS.