



MANUAL

**Integritate publică și politici publice
anticorupție**



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

1. REGLEMENTARI – CADRUL JURIDIC

1.1. Istoric legislativ

27 iulie 1995	<i>Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene</i> elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană (<i>Convenția PIF</i>)	Introducerea în legislațiile penale proprii a mecanismelor de protejare eficienta a intereselor financiare ale Comunităților Europene
6 noiembrie 1997	<i>Rezoluția nr. 24</i> adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei privind cele 20 de Principii directe pentru lupta împotriva corupției, urmarea adoptării <i>Declarației Finale</i> de la Strasbourg în 10-11 octombrie 1997 și a <i>Planului de Acțiune</i> , în special sect. III, para. 2 „Lupta împotriva corupției și crimei organizate”	Aplicarea în legislațiile proprii și în practică a Principiilor enunțate, elaborarea instrumentelor legale internaționale și instituirea unui sistem de monitorizare adecvat și eficient al Principiilor și instrumentelor ce urmează a fi elaborate și adoptate
4 mai 1998 si 1 mai 1999	<i>Rezoluția nr. 7 și Rezoluția nr. 5</i> adoptate de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei privind autorizarea și adoptarea Acordului parțial lărgit pentru instituirea „Grupului de state împotriva corupției” (GRECO)	Statele membre ale Consiliului Europei și statele Comunității Europene instituie GRECO și statutul, privind lupta împotriva corupției
27 ianuarie 1999	<i>Convenția penală privind corupția</i> , adoptată la Strasbourg	Liniile directe pentru măsurile ce urmează a fi luate de fiecare stat și mecanismele de cooperare internațională în ceea ce privește adoptarea măsurilor legislative penale de către statele semnatare
4 noiembrie 1999	<i>Convenția civilă asupra corupției</i> adoptată la Strasbourg	Aplicarea procedurilor civile în cauzele de corupție de către statele semnatare
8 mai 2000	<i>Legea nr. 78</i> pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție	Instituie măsuri de prevenire, descoperire și sancționare a faptelor de corupție a persoanelor fizice desemnate în art. 1, alin. (1)





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

25 octombrie 2001	SNA 2001 – 2004 Programul național de prevenire a corupției și a Planul național de acțiune împotriva corupției	Consolidarea capacității de prevenire și control a corupției
22 decembrie 2001	<i>Legea nr. 544</i> privind liberul acces la informațiile de interes public	Accesul liber și neîngrădit al persoanelor la orice informații de interes public
31 octombrie 2003	<i>Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC)</i> adoptată la New York de statele părți (<i>Convenția de la Merida</i>)	Promovarea și consolidarea măsurilor în scopul prevenirii și combaterii corupției, înlesnirea cooperării internaționale și asistenței tehnice în scopul prevenirii corupției și promovarea integrității, responsabilității și buneii gestiuni a afacerilor și a bunurilor publice
19 aprilie 2003	<i>Legea nr. 161</i> privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției	Reglementări juridice generale pentru prevenirea și combaterea corupției, a conflictului de interese și incompatibilităților
10 noiembrie 2004	SNA 2005 – 2007 prima și a doua varianta privind aprobarea Programului național de prevenire a corupției și a Planului național de acțiune împotriva corupției	Reducerea și prevenirea fenomenului corupției prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional și creșterea impactului măsurilor anticorupție
30 martie 2005		
21 mai 2007	<i>Legea nr. 144</i> republicată privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate	Dispoziții privind verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților
4 iunie 2008	SNA 2008 – 2010 privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală	Planul de acțiune general și planurile de acțiune sectoriale pentru sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada
17 iulie 2009	<i>Codul Penal</i>	Legea penala și limitele ei de aplicare
1 septembrie 2010	<i>Legea nr. 176</i> privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea <i>Legii nr. 144/2007</i> și pentru modificarea și completarea altor acte normative	Reglementează obligațiile de integritate și transparență în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, declararea averilor și



		intereselor, conflictul de interese și incompatibilitățile
29 iunie 2011	<i>OUG nr. 66</i> privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora	Reglementează activitățile de prevenire și de constatare a neregulilor și de stabilire și recuperare a creanțelor bugetare
20 martie 2012	<i>SNA 2012 – 2015</i> privind aprobarea inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea strategiei	Reducerea și prevenirea fenomenului corupției prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional în vederea maximizării impactului măsurilor anticorupție
10 august 2016	<i>SNA 2016 – 2020</i> privind seturile de indicatori de performanță, a riscurilor asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare, precum și a standardelor de publicare a informațiilor de interes public	Promovarea unor seturi de indicatori de performanță, a managementului riscurilor, a măsurilor de transparență instituțională și a standardelor de informare și de publicare a informațiilor de interes public
17 octombrie 2016	<i>Legea nr. 184</i> privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice	Prevenirea conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice prin instituirea unui mecanism de verificare ex-ante (PREVENT)
5 iulie 2017	<i>Directiva (UE) nr. 1371</i> privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal	Protecția intereselor financiare ale UE prin prevenirea și combaterea faptelor de corupție și fraudă
18 iulie 2018	<i>Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1046</i> privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii	Noul Regulament Financiar



3.1. Reglementari comunitare și naționale

A. *Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)*¹

- Art. 83 prin care se recunoaște fenomenul de corupție ca domeniu al criminalității și necesitatea indispensabilă de punere în aplicare a unor politici unitare și de stabilire a unor norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domeniul criminalității,
- Art. 310 (6), prin juxtapunere la fenomenul de corupție, „*Uniunea și statele membre, în conformitate cu articolul 325, combat fraudă și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.*”,
- Art. 325, prin juxtapunere la fenomenul de corupție, incriminează fraudă și îndrumă asupra cailor de urmat în prevenirea și combaterea fraudei, pentru a oferi o protecție efectivă și echivalentă în statele membre, în instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE.

B. *Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene* elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană (*Convenția PIF*) adoptată prin Actul Consiliului din 26 iulie 1995, în vigoare din data de 17 octombrie 2002, inclusiv:

- Primul Protocol* privind sancționarea penală a actelor de corupție pasivă și de corupție activă a funcționarilor naționali și comunitari, adoptat prin Actul Consiliului din 27 septembrie 1996,
- Protocolul* privind interpretarea de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene, prin intermediul unor hotărâri preliminare, a Convenției PIF, adoptat prin Actul Consiliului din 29 noiembrie 1996,
- Al doilea Protocol* privind răspunderea persoanelor juridice, confiscarea, spălarea banilor și cooperarea între statele membre și Comisie în scopul protecției intereselor financiare ale Comunităților Europene și a datelor cu caracter personal în legătură cu aceste interese, adoptat prin Actul Consiliului din 19 iunie 1997,

Convenție la care România a aderat prin *Decizia Consiliului* din 6 decembrie 2007 (*Decizia 2008/40/JAI a Consiliului*), transpusă în legislația națională prin art. 18¹ – 18³ din Legea nr. 78/2000

C. *Convenția penală privind corupția*, adoptată în 27 noiembrie la Strasbourg, ratificată de România prin Legea nr. 27 din 16 ianuarie 2002, care instituie măsurile ce trebuie luate la nivel național de către statele părți privind răspunderea și sancționarea actelor de corupție pasivă și activă a persoanelor fizice și entităților

¹ *Comunicarea 2016/C 201/01* din 7 iunie 2016 privind versiunea consolidată a *Tratatului privind Uniunea Europeană* și a *Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*, pag. 80-81, pag. 181, pag. 188-189





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

publice/private naționale și comunitare și de incriminare a formelor de corupție, precum și principiile privind cooperarea internațională.

- D.** *Convenția civilă asupra corupției* adoptată în 4 noiembrie 1999 la Strasbourg, ratificată de România prin Legea nr. 147 din 18 aprilie 2002, care instituie măsurile ce urmează să fie luate de statele părți și mecanismele de cooperare internațională și de continuitatea punerii în aplicare.
- E.** *Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției* (UNCAC) adoptată la New York, ratificată de România prin Legea nr. 365 din 5 octombrie 2004, care pe lângă prevederi consistente despre politici și practici de prevenire, organisme cu rol de prevenire a corupției, de stabilire a unui sistem de achiziții publice urmând principiile de transparență, concurența și tratament egal și alte măsuri de prevenire și combatere a corupției, cu importanță deosebită:
- Art.1 Obiectul:
 - a) „promovarea și consolidarea măsurilor în scopul prevenirii și combaterii corupției în modul cel mai eficient;
 - b) promovarea, înlesnirea și sprijinul cooperării internaționale și asistenței tehnice în scopul prevenirii corupției și al luptei împotriva acesteia, inclusiv recuperarea de bunuri;
 - c) promovarea integrității, responsabilității și buneii gestiuni a afacerilor publice și a bunurilor publice.”;
 - Art. 2 Terminologia – complexă și temeinică – privind prevenirea și combaterea corupției;
 - Art. 3 Domeniul de aplicare în scopul „...prevenirii corupției, anchetelor și urmărilor privind corupția, precum și blocării, sechestrului, confiscării și restituirii produsului provenind din infracțiunile prevăzute în conformitate cu prezenta convenție.”.
- F.** *Legea nr. 78/2000* pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu importanță deosebită fiind:
- Art. 5 care explicităază categoriile de infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, inclusiv prin raportare la noul Cod Penal (modificat prin Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal);
 - Art. 6 explicităază acele infracțiuni de corupție care se pedepsesc potrivit prevederilor Codului Penal;
 - Art. 18¹ – 18⁵ despre incriminarea și sancționarea penala a tentativei infracțiunilor și a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE.
- G.** *Legea nr. 161/2003* privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu importanță deosebită fiind Capitolul II și Capitolul III, care tratează în detaliu conflictul de interese și incompatibilitățile și





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice.

- H. *Legea nr. 7/2004* republicată privind Codul de conduită a funcționarilor publici, cu importanță deosebită fiind:
- Art. 2 Obiectivele care „urmăresc să asigure creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public, precum și să contribuie la eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, prin:
 - a) reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției publice și al funcționarilor publici;
 - b) informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice;
 - c) crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte.”.
- I. *Legea nr. 477/2004* privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice, cu importanță deosebită fiind:
- Art. 2 Obiectivele care „urmăresc să asigure creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public, precum și eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, prin:
 - a) reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției publice și al personalului contractual;
 - b) informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea personalului contractual în exercitarea funcției;
 - c) crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și personalul contractual din administrația publică, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte.”.
- J. *Legea nr. 144/2007* republicată privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate (ANI), cu importanță deosebită fiind:
- Art. 1 prin care se dispune obligația declarării averilor și intereselor pentru persoanele fizice care exercită funcții și demnități publice (modificat prin *Legea nr. 176/2010* privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice);
 - Art. 8 scopul ANI privind asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, utilizând mecanisme de evaluare a conflictelor de interese și a incompatibilităților (modificat prin *Legea nr. 176/2010*).





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- K. Legea nr. 184/2016** privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică, cu importanță deosebită fiind:
- Art. 1 care instituie un mecanism de verificare ex-ante a potențialelor conflicte de interese în cadrul procedurilor inițiate prin sistemul electronic de achiziții publice, astfel încât acestea să fie înlăturate fără a fi afectate respectivele proceduri;
 - Art. 2 de constituire a sistemului informatic integrat pentru prevenirea și identificarea potențialelor conflicte de interese (PREVENT);
 - Art. 4 prin care se introduce formularul electronic de integritate, parte a documentației de atribuire;
 - Art. 5 introduce obligativitatea autorităților/entităților contractante de a completa și actualiza informațiile cuprinse în formularul de integritate pe tot parcursul procedurii de atribuire, până la publicarea anunțului de atribuire.
- L. Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2016 – 2020** (SNA 2016 – 2020), aprobată prin HG nr. 583/2016, care stabilește seturile de indicatori de performanță, riscurile asociate obiectivelor și măsurilor stabilite în strategie, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare și a standardelor de informare și de publicare a informațiilor de interes public
- M. Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014 – 2020** (SCAP 2014 – 2020), aprobată prin HG nr. 909/2014, cu importanță deosebită fiind:
- Obiectivul specific II.3 „*Promovarea eticii și integrității în administrația publică și continuarea măsurilor privind reducerea și prevenirea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor aferente formulate în cadrul Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV)*”
- N. Codul Penal** din 17 iulie 2009 aprobat prin Legea nr. 289/2009 cu toate modificările și completările ulterioare, cu relevanța în ceea ce privește infracțiunile de corupție² următoarele:
- Art. 289 Luarea de mită;
 - Art. 290 Darea de mită;
 - Art. 291 Traficul de influență;
 - Art. 292 Cumpărarea de influență;
 - Art. 297 Abuzul în serviciu³ (alin. (1) prin raportare la art. 13² din Legea nr. 78/2000);

² Codul Penal, Titlul V, Capitolul 1 „Infracțiuni de corupție” și Capitolul 2 „Infracțiuni de serviciu”

³ [Decizia Curții Constituționale a României nr. 405/2016](#) prin care s-a admis excepția de neconstituționalitate cu privire la dispozițiile art. 297 alin. (1) din Codul penal, constatându-se ca acestea sunt constituționale în măsura în care prin sintagma „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul acestora se înțelege „îndeplinește prin încălcarea legii”





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Art. 301 Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane⁴
 - Art. 308 Infraacțiuni de corupție și de serviciu comise de alte persoane.
- O.** *Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice definește conflictul de interese astfel:*
- Art. 59 „În sensul prezentei legi, prin conflict de interese se înțelege orice situație în care membrii personalului autorității contractante sau ai unui furnizor de servicii de achiziție care acționează în numele autorității contractante, care sunt implicați în desfășurarea procedurii de atribuire sau care pot influența rezultatul acesteia au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal, care ar putea fi perceput ca element care compromite imparțialitatea ori independența lor în contextul procedurii de atribuire”.*

NOTA BENE: Alte reglementari și norme europene și naționale care sunt convergente mecanismelor de prevenire și combatere a fenomenului de corupție în administrația publică, vor fi identificate și tratate pe parcursul prezentului **manual**.

⁴ Denumirea articolului („Conflictul de interese”) și conținutul articolului au fost modificate prin *Legea nr. 193/2017*





2. DEFINIȚII ȘI TERMINOLOGIE

4.1 Funcționarul public

O problemă esențială în politicile anticorupție o reprezintă absența la nivelul UE a unei definiții armonizate a *funcționarului public*, care să îi includă și pe funcționarii aleși. În contextul propunerii de directivă privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal, prezentată de Comisie în Comunicarea COM(2012) 363⁵, definiția noțiunii de funcționar public include persoanele care au un mandat legislativ:

- Art. 4 „*Infracțiunile conexe fraudei care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii*

- ...
 - 5. În sensul prezentului articol, „*funcționar public*” înseamnă:
 - (a) orice persoană care deține o funcție legislativă, administrativă sau judiciară în serviciul public al Uniunii sau al statelor membre ori al țărilor terțe;
 - (b) orice altă persoană din serviciul public al Uniunii sau al statelor membre ori al țărilor terțe care, fără a deține o astfel de funcție, participă la gestionarea intereselor financiare ale Uniunii sau la deciziile referitoare la acestea.”

Urmarea negocierilor în cadrul Consiliului și Parlamentului European s-a opinat de către Comisia Europeană necesitatea armonizării răspunderii penale a funcționarilor aleși pentru infracțiunile de corupție, drept pentru care în dispozițiile Directivei (UE) nr. 1371/2017 s-a introdus o definiție complexă și unanim acceptată a *funcționarului public*, astfel:

- Art. 4 „*Alte infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii*

- ...
 - (4) În sensul prezentei directive, „*funcționar public*” înseamnă:
 - (a) funcționar al Uniunii sau funcționar național, inclusiv orice funcționar național al altui stat membru și orice funcționar național al unei țări terțe;
 - (i) „*funcționar al Uniunii*” înseamnă o persoană care:
 - este funcționar sau alt agent angajat de Uniune în temeiul unui contract, în înțelesul Statutului funcționarilor și Regimului aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii Europene prevăzute de

⁵ [COM\(2012\) 363 final](#) la Procedura 2012/0193/COD având ca scop propunerea de directivă privind protecția asigurată de dreptul penal împotriva fraudei și a altor infracțiuni ce aduc atingere intereselor financiare ale UE. Propunerea s-a concretizat prin *Directiva (UE) 1371/2017* din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal



Regulamentul (CEE, Euratom, CECA) nr. 259/68 al Consiliului (1) (denumit în continuare „Statutul funcționarilor”); sau

- este detașată la Uniune de către un stat membru sau de către orice organism public sau privat, care îndeplinește atribuții echivalente celor îndeplinite de funcționari sau de alți agenți ai Uniunii.

Fără a aduce atingere dispozițiilor referitoare la privilegii și imunități din Protocoalele nr. 3 și nr. 7, membrii instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, instituite în conformitate cu tratatele, precum și personalul acestora sunt asimilați funcționarilor Uniunii, în măsura în care nu li se aplică Statutul funcționarilor;

- (ii) „funcționar național” este înțeles prin trimitere la definiția „funcționarului” sau a unui „funcționar public” din dreptul intern al statului membru sau a țării terțe în care își îndeplinește funcțiile.

Cu toate acestea, în cazul procedurilor care implică un funcționar național al unui stat membru sau un funcționar național al unei țări terțe și sunt inițiate de un alt stat membru, acesta din urmă nu este obligat să aplice definiția „funcționarului național” decât în măsura în care definiția respectivă este compatibilă cu dreptul intern. Termenul de „funcționar național” include orice persoană care deține o funcție executivă, administrativă sau judecătorească la nivel național, regional sau local. Orice persoană care deține o funcție legislativă la nivel național, regional sau local este asimilată unui funcționar național;

- (b) orice altă persoană careia i s-a încredințat și exercită o funcție de serviciu public care implică gestionarea intereselor financiare ale Uniunii în state membre sau în țări terțe sau luarea de decizii referitoare la acestea.”

România este chemată până la 6 iulie 2019 să adopte și să publice actele cu putere de lege și actele administrative conforme cu dispozițiile Directivei nr. 1371/2017, inclusiv subiectul definiției funcționarului public care, în sensul prevederilor Codului Penal în vigoare, arată astfel:

□ Art. 175 „Funcționar public

- (1) Funcționar public, în sensul legii penale, este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație:

- a) exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești;
- b) exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură;
- c) exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regii autonome, al altui operator economic sau al unei persoane juridice cu capital integral sau majoritar de stat, atribuții legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia.



- (2) *De asemenea, este considerată funcționar public, în sensul legii penale, persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost investită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public.”*

Transpunerea dispozițiilor *Directivei nr. 1371/2017* în legislația națională prezintă o deosebită importanță din punct de vedere a juxtaponerii înțelesului complex al *funcționarului public*, în accepțiunea *Directivei nr. 1371/2017*, cu mecanismele de prevenire și combatere a unor infracțiuni de corupție și de serviciu (cu importanță deosebită fiind infracțiunile de folosire a funcției pentru favorizarea unor persoane și infracțiuni de corupție și de serviciu comise de alte persoane), prin raportare la riscul major de apariție a conflictelor de interese în condițiile unei politizări excesive a activităților de recrutare a personalului în administrația publică centrală și locală.

4.2 Corupția

Din punct de vedere etimologic cuvântul *corupție* își are rădăcina în latinescul *corruptio – onis* care înseamnă corupere, stricare, distrugere, prin raportare la moralitate și legalitate și care, în izvoarele dreptului penal, caracterizează conduita funcționarului ce își comercializează, își vinde atributele funcției și încrederea acordată de societate în schimbul primirii unor foloase materiale sau bănești⁶.

Corupția nu are o definiție universal valabilă, fenomenul fiind caracterizat de o serie de factori care implică spațiul prin libera circulație a bunurilor, serviciilor, a persoanelor, capitalului și a informației, evoluția proceselor politice, economice, sociale, culturale și juridice, acțiunile și consecințele acestora, comportamentul legitim sau ilegal al persoanei sau grupului de persoane, diferențele între principiile fundamentale ale sistemelor juridice, mecanismele de incriminare și altele.

Corupția presupune un acord ilicit care se desfășoară în condiții de negociere clandestină și confidențială, în scopul obținerii unor interese de natură patrimonială atât ale corupătorului cât și ale coruptului, coruptul având, de regula, calitatea de funcționar public.

IMPORTANT

Corupția se auto-susține deoarece presupune existența a două persoane, *corupătorul* și *coruptul*. Nu pot exista funcționari publici corupți fără a exista persoane publice sau private corupătoare.

Infracțiunea se încadrează în categoria corupției dacă există **intenția** în obținerea **de foloase care nu i se cuvin** comisă în **legătura cu sarcinile de serviciu sau în exercitarea atribuțiilor sale.**

ATENȚIE!

⁶ *Drept penal - partea specială*, Ghe. Nistoreanu, Al. Boroi, V. Dobrinou, București 1997, Ed. Europa Nova





În accepțiunea *Convenției civile asupra corupției* adoptată în 4 noiembrie 1999 la Strasbourg, ratificată de România prin Legea nr. 147 din 18 aprilie 2002, corupția este definită la art. 2 drept „*faptul de a solicita, de a oferi, de a da sau de a accepta, direct ori indirect, un comision ilicit sau un alt avantaj necuvenit ori promisiunea unui astfel de avantaj necuvenit care afectează exercițiul normal al unei funcțiuni sau comportamentul cerut beneficiarului comisionului ilicit sau avantajului necuvenit ori promisiunii unui astfel de avantaj necuvenit.*”.

Instrumentele juridice internaționale în domeniul anticorupție⁷, odată cu impunerea adoptării de măsuri legislative proprii fiecărui stat necesare pentru atribuirea caracterului de infracțiune, a definit corupția ca fiind actul săvârșit cu intenție faptei de a promite, de a oferi ori de a da sau faptei de a solicita ori de a accepta, direct sau indirect, un folos necuvenit, pentru sine ori pentru altă persoană sau entitate, cu scopul de a îndeplini sau de a se abține să îndeplinească un act în exercițiul funcțiilor sale oficiale.

În legislația națională noțiunea de *corupție* a fost tratată pentru prima dată în *Programul național de prevenire a corupției și a Planului național de acțiune împotriva corupției* aprobate prin *HG nr. 1065/2001*⁸, în următoarea formă:

- „*Corupția implică utilizarea abuzivă a puterii publice în scopul obținerii, pentru sine ori pentru altul, a unui câștig necuvenit:*
- *abuzul de putere în exercitarea atribuțiilor de serviciu;*
 - *frauda (înșelăciunea și prejudicierea unei alte persoane sau entități);*
 - *utilizarea fondurilor ilicite în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;*
 - *favoritismul;*
 - *instituirea unui mecanism arbitrar de exercitare a puterii în domeniul privatizării sau al achizițiilor publice;*
 - *conflictul de interese (prin angajarea în tranzacții sau dobândirea unei poziții ori a unui interes comercial care nu este compatibil cu rolul și îndatoririle oficiale).”*

O definiție generală a corupției, în condițiile în care aceasta poate lua mai multe forme așa cum au fost acestea clasificate drept infracțiuni de corupție, este dată în raport de conținutul dispozițiilor *Legii nr. 78/2000* și ale noului *Cod Penal*, astfel:

- Abuzul de putere săvârșit în exercitarea funcției de un angajat al administrației publice, indiferent de statut, structură sau poziție ierarhică, în scopul obținerii

⁷ *Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției* (UNCAC), și instrumentele juridice în domeniul anticorupție ale Consiliului Europei, inclusiv *Rezoluția nr. 24* din 6 noiembrie 1997 adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei privind cele 20 de Principii directoare pentru lupta împotriva corupției și *Recomandarea nr. 10* din 11 mai 2000 adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei privind codurile de conduită pentru funcționarii publici

⁸ *HG 1065/2001* privind aprobarea Programului național de prevenire a corupției și a Planului național de acțiune împotriva corupției, anexa 1, cap. 2.1





unui profit personal, direct sau indirect, pentru sine sau pentru alte persoane fizice ori juridice.

Odată cu inițierea procesului de integrare a României în UE, Comisia Europeană (CE) a impus un mecanism de monitorizare și evaluare în ceea ce privea remedierea deficiențelor în funcționarea statului de drept, cu precădere în reformarea și consolidarea administrației publice și a sistemului judiciar și a mecanismelor de luptă împotriva corupției ⇒ *Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV)*⁹.

Deficiențele cu impact negativ major asupra absorbției fondurilor UE nerambursabile din sprijinul financiar acordat de UE în perioada 2007 – 2013, au impus modificări legislative în tratamentul neregulilor, fraudei și corupției, astfel încât aceste categorii să fie clar delimitate și sancționate conform reglementărilor comunitare. Drept urmare, *Legea nr. 78/2000* pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție și *Legea nr. 161/2003* privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, au fost completate cu prevederi privind sancțiunile aplicate infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE.

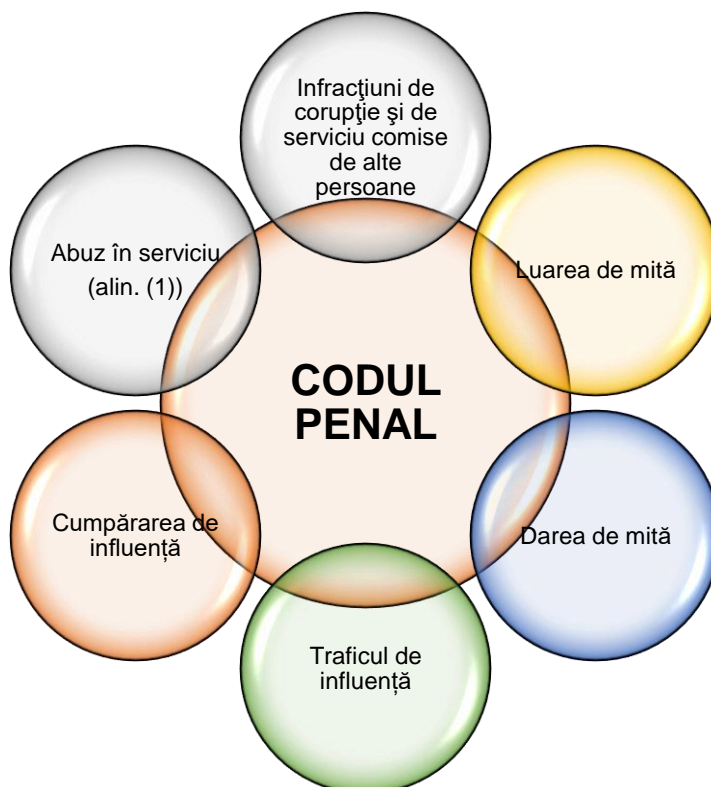


Fig. 1 Infracțiuni de corupție și de serviciu

⁹ [COM\(2017\) 44 final](#) privind Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate în România în cadrul MCV, din 25 ianuarie 2017



Abuzul având ca mobil satisfacerea unor interese pentru sine sau pentru alte persoane fizice ori juridice, constituie fapta de corupție.

ATENȚIE!

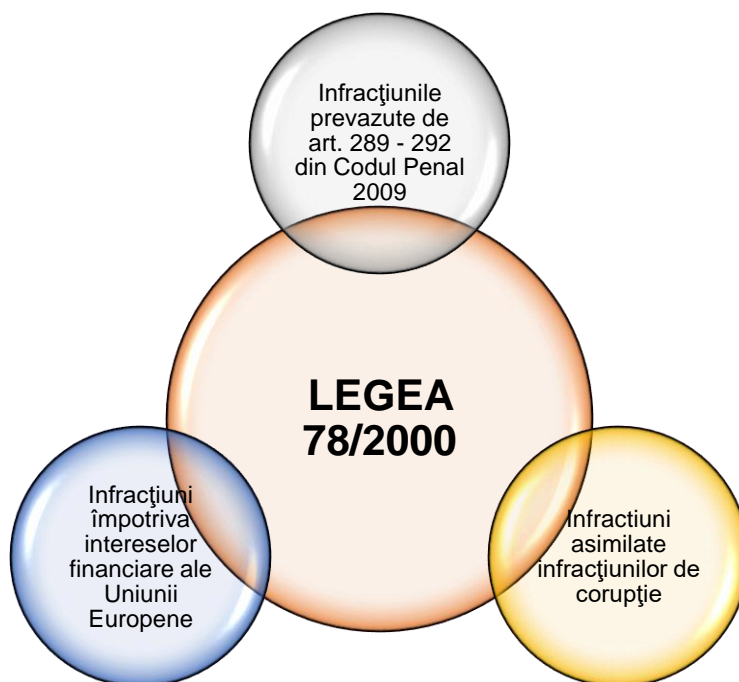


Fig. 2 Infrațiunile de corupție

Cu caracter de noutate sunt reprezentate dispozițiile *Directivei (UE) nr. 1371/2017* privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal, față de care statul român are obligația de a transpune în actele cu putere de lege și actele administrative, cu termen limită de intrare în vigoare 6 iulie 2019, prevederile *Directivei (UE) nr. 1371/2017*. În sensul *Directivei (UE) nr. 1371/2017* prezintă relevanță în ceea ce privește faptele de corupție, dispozițiile:

- Art. 4 „Alte infrațiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii”
 - (2) „Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că corupția pasivă și activă constituie infrațiuni atunci când sunt săvârșite cu intenție.
 - (a) În sensul prezentei directive, „corupție pasivă” înseamnă acțiunea unui funcționar public care, în mod direct sau printr-un intermediar, solicită sau primește avantaje de orice fel, pentru sine sau pentru o terță parte, ori acceptă o promisiune referitoare la un astfel de avantaj pentru a acționa sau a se abține de la a acționa în conformitate cu sarcinile sale sau în exercitarea atribuțiilor sale, într-un mod care prejudiciază sau este susceptibil să prejudicieze interesele financiare ale Uniunii.
 - (b) În sensul prezentei directive, „corupție activă” înseamnă acțiunea unei persoane care, în mod direct sau printr-un intermediar, promite, oferă



sau acordă avantaje de orice fel unui funcționar public, pentru sine sau pentru o terță parte, pentru a acționa sau a se abține de la a acționa în conformitate cu sarcinile sale sau în exercitarea atribuțiilor sale, într-un mod care prejudiciază sau este susceptibil să prejudicieze interesele financiare ale Uniunii.

(3) *Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că deturnarea de fonduri constituie infracțiune, atunci când este săvârșită cu intenție...*

□ Art. 5 „*Instigarea, complicitatea și tentativa*”

(1) *Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepesc ca infracțiuni instigarea și complicitatea la săvârșirea oricăreia dintre infracțiunile menționate la articolele 3 și 4.*

(2) *Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că se pedepsește ca infracțiune tentativa de a săvârși oricare dintre infracțiunile menționate la articolul 3 și la articolul 4 alineatul (3).*

4.3 Conflictul de interese

Reglementările penale și administrative în materia conflictului de interese urmăresc susținerea integrității funcționarilor publici și luarea deciziilor în mod dezinteresat în autoritățile publice.

Conflictul de interese poate lua forma administrativă sau forma penală, în cazul apariției simultane a celor două forme aplicarea normei penale având prioritate și va înlătura de la aplicare norma administrativă. Forma penală se deosebește prin faptul că factorul determinant este interesul personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin funcționarului public potrivit Constituției și a actelor normative în vigoare.

Încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese constituie abatere administrativă și se sancționează potrivit reglementării aplicabile funcționarului public sau activității respective, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni.

Infracțiunea se încadrează în categoria conflictului de interese dacă există o decizie luată într-un interes personal de natură patrimonială în favorearea unor persoane expres prevăzute de lege.

ATENȚIE!

O primă reglementare a conflictului de interese, prin raportare explicită la funcționarul public, care a urmărit susținerea integrității funcționarului public și luarea deciziilor în mod dezinteresat, în oricare instituție a statului, a fost cea introdusă în *Recomandarea nr. 10/2000*¹⁰ a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei:

□ Art. 13 „*Conflictul de interese*”

¹⁰ Anexa „*Modelul Codului de conduită pentru funcționarii publici*”, art. 13





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

1. „Conflictul de interese se naște în situația în care un funcționar public are un interes personal de natură să influențeze sau să pară a influența exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor sale oficiale.
2. Interesul personal al funcționarului public include orice avantaj pentru el însuși, familiei sale, rudelor apropiate, prietenilor și persoanelor sau organizațiilor cu care acesta are sau a avut relații de afaceri sau relații politice. Interesul personal poate include și orice obligație, financiară sau civilă, pe care funcționarul public o are.
3. Întrucât funcționarul public este, de regulă, singura persoană care știe dacă se află în această situație, funcționarul public are responsabilitatea personală:
 - să fie atent la orice conflict de interese real sau potențial;
 - să ia măsuri pentru a evita acest conflict;
 - să dezvăluie șefului său ierarhic superior orice conflict de acest tip de îndată ce a luat cunoștință de el;
 - să respecte orice decizie finală de a se retrage din situația apărută sau de a renunța la avantajele care provoacă conflictul”.
4. Ori de câte ori situația o impune, funcționarul public trebuie să declare dacă se afla sau nu într-un conflict de interese.
5. Orice conflict de interese declarat de un candidat la serviciul public sau la un nou post în serviciul public trebuie soluționat înainte de numirea sa.”

În anul 2003 statele membre ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) prezintă în ghidul „Managementul conflictelor de interese în serviciul public”, o formă generalizată a conflictului de interese:

- „...existența unui conflict între îndatoririle publice și interesele private ale unui funcționar public, interesele private ale funcționarului putând influența în mod necuvenit exercitarea îndatoririlor și a responsabilităților sale oficiale.”¹¹

În legislația națională, prin *Legea nr. 161/2003*, a fost introdusă, pentru prima dată, o reglementare unitară privind conflictul de interese, astfel:

- Art. 70 „Prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.”

Față de cadrul normativ de incriminare a faptelor de corupție, *Codul Penal* sancționează în cuprinsul art. 301 folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane¹²

¹¹ Definiție propusă de OECD în ghidul „*Managing Conflict of Interest in the Public Service*”, 2003, pag. 24

¹² Denumirea articolului („Conflictul de interese”) și conținutul articolului au fost modificate prin *Legea nr. 193/2017*





și în cuprinsul art. 308 infracțiunile de corupție și de serviciu comise de alte persoane, astfel:

- Art. 301 „Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane
 - (1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act prin care s-a obținut un folos patrimonial pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv...
 - (2) Dispozițiile alin. (1) nu se aplică în cazurile în care actul sau decizia se referă la următoarele situații:
 - a) emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative;
 - b) exercitarea unui drept recunoscut de lege sau în îndeplinirea unei obligații impuse de lege, cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de aceasta.”
- Art. 308 „Infracțiuni de corupție și de serviciu comise de alte persoane
 - (1) Dispozițiile art. 289-292, 295, 297-300 și art. 304 privitoare la funcționarii publici se aplică în mod corespunzător și faptelor săvârșite de către sau în legătură cu persoanele care exercită, permanent ori temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în serviciul unei persoane fizice prevăzute la art. 175 alin. (2) ori în cadrul oricărei persoane juridice¹³.
 - (2) În acest caz, limitele speciale ale pedepsei se reduc cu o treime.”

Apariția unor imixțiuni între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici poate duce la forme de corupție.

ATENȚIE!

IMPORTANT

La incriminarea unei fapte care întrunește elementul constitutiv al unei infracțiuni, trebuie luate în seamă două aspecte importante:

- a. subiectul infracțiunii – funcționarul public/persoana în accepțiunea dispozițiilor art. 175 din noul *Cod Penal*, și
- b. produsul infracțiunii – folosul patrimonial în sensul dispozițiilor noului *Cod Penal*.

În ceea ce privește protecția intereselor financiare ale UE și combaterea corupției în domeniul gestionării proiectelor finanțate de la bugetul UE, *Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1046/2018*¹⁴ privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, tratează conflictul de interese astfel:

- Art. 61
 - (3) „... un conflict de interese există în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor unui actor financiar sau ale unei alte persoane, menționate la alineatul (1), este compromisă din motive care implică

¹³ [Decizia Curții Constituționale a României nr. 603/2015](#) referitoare caracterul de neconstituționalitate a sintagmei „ori în cadrul oricărei persoane juridice” din cuprinsul dispozițiilor art. 308 alin. (1) cu raportare la art. 301 din *Codul Penal*

¹⁴ Noul Regulament Financiar în vigoare din data de 8 august 2018





familia, viața afectivă, afinitățile politice sau naționale, interesul economic sau orice alt interes personal direct sau indirect.”

IMPORTANT

Conflictul de interese în contextul gestionării bugetului UE, așa cum este definit în regulamentul financiar, tratează unitar persoana publică și persoana privată.

*În exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, prin exercitarea de responsabilități în evaluarea declarațiilor de avere, a datelor și informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale în care se pot afla persoanele prevăzute la art. 1¹⁵, activitățile de evaluare cu privire la situația averii existente pe durata exercitării demnităților și funcțiilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților persoanelor prevăzute la art. 1, se efectuează de către Agenția Națională de Integritate (ANI) în baza principiilor enunțate în art. 8 alin. (3) din *Legea nr. 176/2010*.*

4.4 Incompatibilități

Incompatibilitatea intervine dacă se îndeplinește cel puțin una din circumstanțele prevăzute de lege în ceea ce privește ocuparea mai multor funcții în același timp de către funcționarul public sau dacă între funcționarii publici având calitatea de soți sau rude de gradul I există raporturi ierarhice directe, după cum sunt acestea precizate în *Legea nr. 161/2003*¹⁶. Pentru ca un funcționar public să se afle într-o situație de incompatibilitate, funcționarul public trebuie să dețină simultan două sau mai multe funcții a căror însumare este interzisă de legislația aplicabilă sau dacă între acesta și un alt funcționar public având calitatea de soț/soție sau ruda de gradul I există raporturi ierarhice directe.

În ultima perioadă s-a pus accentul pe îndeplinirea strictă a cerințelor legislative privind regimul incompatibilităților de către funcționarii publici implicați în gestionarea programelor finanțate din fondurile comunitare, cerință fundamentală în vederea protejării intereselor financiare ale UE.

IMPORTANT

O stare de incompatibilitate nu presupune, în mod obligatoriu, luarea unei decizii din partea funcționarului public. Aceasta există ca situație ilegală prin cumulul de funcții interzis de legislație, potențial generatoare de conflicte de interese.

¹⁵ *Legea nr. 176/2010* art. 8 alin. (1)

¹⁶ Art. 95 interzice raporturile ierarhice directe în cazul în care funcționarii publici respectivi sunt soți sau rude de gradul I, inclusiv dacă superiorul are calitatea de demnitar





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice este stabilit în legislația națională, după cum urmează:

A. *Legea nr. 161/2003* privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, Capitolul III și Capitolul IV, din conținutul cărora menționăm cu titlu special:

□ Art. 94 „*Incompatibilități privind funcționarii publici*

(1) *Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții publice sau calități decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică.*

(2) *Funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, după cum urmează:*

a) *în cadrul autorităților sau instituțiilor publice;*

b) *în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale;*

c) *în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ din sectorul public;*

d) *în calitate de membru al unui grup de interes economic.*

(2[^]1) *Nu se află în situație de incompatibilitate, în sensul prevederilor alin. (2) lit. a) și c), funcționarul public care:*

a) *este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să reprezinte interesele statului în legătură cu activitățile desfășurate de operatorii economici cu capital ori patrimoniu integral sau majoritar de stat, în condițiile rezultate din actele normative în vigoare;*

b) *este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să participe în calitate de reprezentant al autorității ori instituției publice în cadrul unor organisme sau organe colective de conducere constituite în temeiul actelor normative în vigoare;*

c) *exercită un mandat de reprezentare, pe baza desemnării de către o autoritate sau instituție publică, în condițiile expres prevăzute de actele normative în vigoare.*

(2[^]2) *Nu se află în situație de incompatibilitate, în sensul prevederilor alin. (2), funcționarul public care este desemnat prin act administrativ pentru a face parte din echipa de proiect finanțat din fonduri comunitare nerambursabile post-aderare, precum și din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat rambursabile sau nerambursabile, cu excepția funcționarilor publici care exercită atribuții ca auditor sau atribuții de control asupra activității derulate în cadrul acesteia și a funcționarilor publici care fac parte din echipa de proiect, dar pentru care activitatea desfășurată în cadrul respectivei echipe generează o situație de conflict de interese cu funcția publică pe care o ocupă.*

(3) *Funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ de natura celor prevăzute la alin. (2) lit. c) nu pot să-*





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

și desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici.

- (4) *Funcționarii publici nu pot fi mandatați ai unor persoane în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătura cu funcția publică pe care o exercită.*
- (5) *În situația prevăzută la alin. (2) lit. b), la încheierea mandatului demnitarului, funcționarul public este reîncadrat în funcția publică deținută sau într-o funcție similară.”*

□ Art. 95

- (1) *„Nu sunt permise raporturile ierarhice directe în cazul în care funcționarii publici respectivi sunt soți sau rude de gradul I.*
- (2) *Prevederile alin. (1) se aplică și în cazul în care șeful ierarhic direct are calitatea de demnitar.*
- (3) *Persoanele care se afla în una dintre situațiile prevăzute la alin. (1) sau (2) vor opta, în termen de 60 de zile, pentru încetarea raporturilor ierarhice directe sau renunțarea la calitatea de demnitar.*
- (4) *Orice persoană poate sesiza existența situațiilor prevăzute la alin. (1) sau (2).*
- (5) *Situațiile prevăzute la alin. (1) și neîndeplinirea obligației prevăzute la alin. (3) se constată de către șeful ierarhic superior al funcționarilor publici respectivi, care dispune încetarea raporturilor ierarhice directe dintre funcționarii publici soți sau rude de gradul I.*
- (6) *Situațiile prevăzute la alin. (2) și neîndeplinirea obligației prevăzute la alin. (3) se constată, după caz, de către primul-ministru, ministru sau prefect, care dispune încetarea raporturilor ierarhice directe dintre demnitar și funcționarul public soț sau rudă de gradul I.”*

□ Art. 96

- (1) *„Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice. Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului.*
- (2) *În situația funcționarilor publici care desfășoară activitățile prevăzute la alin. (1), documentele care alcătuiesc dosarul profesional sunt gestionate de către autoritatea sau instituția publică la care aceștia sunt numiți.”*

B. Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu mențiune specială la:

□ Art. 25





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- (1) *„Fapta persoanei cu privire la care s-a constatat că a emis un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese ori starea de incompatibilitate constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementării aplicabile demnității, funcției sau activității respective, în măsura în care prevederile prezentei legi nu derogă de la aceasta și dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni...”*
- (3) *Fapta persoanei cu privire la care s-a constatat starea de incompatibilitate sau de conflict de interese constituie temei pentru eliberarea din funcție ori, după caz, constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementării aplicabile demnității, funcției sau activității respective.”*

C. Legea nr. 188/1999 republicată privind Statutul funcționarilor publici, cu relevanță:

Art. 49 *„Funcționarii publici au obligația să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, stabilite potrivit legii.”*

Art. 77

(2) *„Constituie abateri disciplinare următoarele fapte...:*

j) *încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici...”*

Art. 101

(1) *„Destituirea din funcția publică se dispune, în condițiile art. 78, prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică, ca sancțiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcționarului public, în următoarele cazuri:...*

b) *dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate.”*

NOTA BENE: Pe parcursul **manualului** vor fi prezentate și alte definiții din literatura de specialitate sau în conformitate cu legislația aplicabilă, în funcție de specificul subiectelor tratate. În cazul în care între definițiile prezentate în conținutul **manualului** și definițiile expres prevăzute în reglementările și normele în vigoare există diferențe care ar schimba sensul noțiunilor utilizate, vor prevala definițiile reglementate de legislația în vigoare. Prin excepție, definițiile sub incidența altor reglementari decât cele naționale vor avea înțelesul și sensul prevăzut de reglementările la care se fac referiri în textele prezentate.





3. CORUPȚIA – FORME, CAUZE ȘI EFECTE

5.1 Forme de corupție

1. Clasificarea formelor de corupție din grupul infracțiunilor reglementate de legislația națională și comunitară:
 - a. **Luarea de mita (corupția pasivă)** ⇒ fapta săvârșită cu intenție, de către un funcționar public, direct sau prin intermediul unui terț, de a pretinde sau de a primi avantaje de orice natură, pentru sine sau pentru un terț, sau de a accepta o promisiune în acest sens, pentru a îndeplini sau pentru a se abține să îndeplinească, cu încălcarea îndatoririlor sale de funcționar public, un act în conformitate cu îndatoririle sale sau în exercițiul funcției sale.
 - b. **Darea de mită (corupția activă)** ⇒ fapta săvârșită cu intenție, de către orice persoană, de a promite, oferi sau de a acorda, direct sau prin intermediul unui terț, un avantaj de orice natură, pentru sine sau pentru un terț, unui funcționar public, pentru a îndeplini sau pentru a se abține să îndeplinească, cu încălcarea îndatoririlor sale publice, un act în conformitate cu îndatoririle sale sau în exercițiul funcției sale.
 - c. **Trafic de influență** ⇒ solicitarea, primirea ori acceptarea promisiunii de bani sau alte foloase, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, săvârșită de către o persoană care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public și care promite că îl va determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri.
 - d. **Cumpărarea de influență** ⇒ solicitarea, oferirea sau acordarea de bani ori alte foloase, pentru sine sau pentru altul, direct ori indirect, unei persoane care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public, pentru a-l determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri.
 - e. **Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane** ⇒ fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act prin care s-a obținut un folos patrimonial pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, cu excepțiile prevăzute de lege.
 - f. **Fapte săvârșite de către membrii instanțelor de arbitraj sau în legătură cu aceștia**, prin raportare la infracțiunile de luare și dare de mită;
 - g. **Fapte săvârșite de către funcționari străini sau în legătură cu aceștia**;
 - h. **Infracțiuni de corupție și de serviciu comise de alte persoane**;
 - i. **Ascunderea conflictelor de interese și a incompatibilităților**.





UNIUNEA EUROPEANĂ



EXEMPLE

Un judecător a pretins și a primit de la un antreprenor executarea unor lucrări de construcție la locuința personală, în schimbul adoptării unei decizii judecătorești favorabile într-un dosar în care antreprenorul era acuzat de fals în înscrisuri sub semnătură privată ➔ *luare de mită*

Un inspector de resurse umane din cadrul unui ITM teritorial a acceptat o sumă de bani de la un reprezentant al unei societăți comerciale pentru a nu fi sancționat în urma unui control prin care s-au constatat abateri grave ➔ *luare de mită*

Administratorul unei societăți comerciale oferă o sumă de bani unui comisar de la garda financiară pentru a nu încheia un proces verbal pentru sancționarea unor abateri grave ➔ *dare de mită*

Un antreprenor promite unui funcționar public că în schimbul unei sume de bani să nu aplice corecții financiare la procedurile de achiziții desfășurate în cadrul unui proiect finanțat din fonduri UE nerambursabile ➔ *dare de mită*

Un primar a pretins de la reprezentantul antreprenorului un procent din valoarea totală a unor lucrări efectuate în beneficiul primăriei pentru a interveni pe lângă reprezentantul Inspectoratului de Stat în Construcții pe care să îl determine să aprobe procesul verbal de recepție a lucrărilor, deși lucrările nu au fost executate corespunzător ➔ *trafic de influență*

La ocuparea prin concurs a unei funcții publice, un candidat oferă o sumă de bani unui membru al comisiei de concurs pentru a interveni pe lângă membrii comisiei în vederea acordării unei note mai mari decât a celorlalți candidați ➔ *cumpărare de influență*

Fapta de dare de mită nu constituie infracțiune atunci când mituitorul a fost constrâns prin orice mijloace de către cel care a luat mită.

ATENȚIE!

2. Clasificarea formelor de corupție în funcție de magnitudinea lor:

- ▷ Corupția individuală (mica corupție) ⇒ prin încălcarea sau aplicarea incorectă a legii, se manifesta cel mai frecvent prin darea sau luarea de mită, trafic de influență sau abuz de putere;
- ▷ Corupția în acord cu legea (funcțională) ⇒ nu presupune în mod necesar încălcarea legii, ci doar aplicarea sau interpretarea incorectă a legii;
- ▷ Corupția împotriva legii (disfuncțională) ⇒ pretinderea de bani sau foloase materiale de către o persoană publică pentru a favoriza un drept persoanelor îndreptățite sau contra unui drept, persoanelor neîndreptățite;
- ▷ Corupția extinsă ⇒ se distinge la organizațiile create pentru a dezvolta practici corupte;
- ▷ Marea corupție ⇒ corupție extinsă la nivel politic și este definitorie prin calitatea făptuitorului (lideri politici, parlamentari, guvernanți și alții) și prin valoarea prejudiciilor;
- ▷ Conceptul de „captură a statului” ⇒ se manifestă prin grupurile/rețelele de interese care influențează cu succes procesul decizional (de regula la cel mai înalt nivel) sau procesul legislativ, pentru propriile beneficii (privatizările prezintă un exemplu elocvent);





- ▷ Corupția sistemică (endemică) ⇒ corupție extinsă la nivel de autorități/organizații/sisteme, care protejează și/sau recompensează persoanele cu comportament corupt și izolează și/sau penalizează persoanele cu un comportament legal, de cele mai multe ori datorată punctelor slabe din organizație/sistem și poate lua forma centralizată sau descentralizată (politică, a sistemului juridic, a sistemului educațional etc.).

Nu reprezintă faptă de corupție acea faptă săvârșită de funcționarul public fără intenția acestuia de a obține, pentru sine sau pentru un terț, un avantaj de orice natură. În aceste condiții neglijența, abuzul, depășirea competenței, eroarea, omisiunea în exercitarea atribuțiilor de serviciu, chiar dacă fapta a adus prejudicii, nu reprezintă fapte de corupție.

ATENȚIE!

5.2 Cauze și efecte

Cauzele generatoare de corupție și gradul de răspândire a fenomenului pot fi determinate, în principal, de:

- a. Factori politici ⇒ politizarea aparatului administrativ, politici organizaționale defectuoase, lipsa transparenței decizionale și financiare și lipsa comunicării;

Elementele determinante cele mai importante cuprind:

- ▷ lipsa responsabilității politice,
- ▷ interese de grup,
- ▷ libertatea excesivă acordată unor factori de decizie concomitent cu restrângerea răspunderii superiorului ierarhic,
- ▷ traficul de influență asupra mass-mediei;

- b. Factori legislativi și de reglementare ⇒ cadru legislativ incoerent și/sau insuficient, reglementari partinice sau rigide, lipsa culturii legislative;

Elementele determinante cele mai importante cuprind:

- ▷ instabilitate legislativă, lacune în legislație, reglementari haotice și frecvente,
- ▷ legislație alambicată și cu lacune în prevenirea și combaterea corupției și fraudei, care contribuie la menținerea unor acte de corupție sau forme asociate faptelor de corupție (a se analiza multitudinea de propuneri de modificare a sistemului juridic și judiciar în perioada 2017 – 2018, alături de conținutul acestor propuneri),
- ▷ legislație indulgentă în sancționarea faptelor de corupție sau a celor asociate faptelor de corupție;





- c. Factori instituționali ⇒ organizarea și funcționarea greoaie sau ineficienta a organismelor publice (birocrație), proceduri de lucru complicate sau ineficiente, management defectuos, condiții de muncă improprii sau deficitare, conflicte de interese;

Elementele determinante cele mai importante constau in:

- ▷ politizarea excesivă a administrației publice,
- ▷ lipsa de transparență organizațională și a transparenței decizionale,
- ▷ cooptarea și promovarea unor indivizi lipsiți de profesionalism (uneori incompetenți) în funcțiile cheie ale organizațiilor, mergând până la nivelul funcțiilor de conducere inferioare,
- ▷ supradimensionarea structurilor organizatorice, care atrage după sine birocratizarea excesivă,
- ▷ sisteme de management și control greoaie care au ca efect scăderea gradului de eficiență a organizației și diminuarea calității activităților din serviciu public (prin depășirea termenelor de soluționare și creșterea numărului de nereguli și abateri de la legalitate și conformitate);

IMPORTANT

O situație atipică, dar des practică în organizațiile cu rol de autoritate contractantă, o reprezintă manipularea (trucarea) specificațiilor tehnice și/sau a criteriilor de selecție/calificare și/sau a criteriilor de atribuire, în cazul procesului de achiziții publice, care implică, pe de-o parte, funcționarul public care a elaborat sau avizat/aprobat documentația de atribuire și, pe de altă parte, entitatea privată care devine ofertant și ulterior contractant.

- d. Factori sociali ⇒ dezvoltarea economică nesatisfăcătoare, stări de tensiune și nemulțumire, discriminare;

Elementele determinante cele mai importante constau in:

- ▷ cauzele de natură socială ce incumbă discriminarea și lipsa egalității de șanse dar și tratamentul discriminatoriu conjunctural structurii din administrația publică,
- ▷ dificultăți și nemulțumiri ce pot fi surmontate prin accesul ilegal la favoruri, (se pleacă de la ideea conceptuală că nu poate exista o societate necoruptă fără ca funcționarii publici, care provin din aceeași societate, să fie coruptibili),
- ▷ erodarea valorilor etice și morale, rezultat și al deficiențelor educaționale,
- ▷ lipsa de comunicare și informarea deficitară a societății civile;

- e. Factori educaționali și profesionali ⇒ educație deficitară în prevenirea corupției, educație profesională slabă, lipsa eticii profesionale, deprofesionalizarea organizației;

Elementele determinante cele mai importante constau in:





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- ▷ sistem educațional defectuos și corupt, care are cele mai mari șanse de a produce „germeni” ai formelor de corupție, în special în plan profesional,
- ▷ lipsa unei educații specifice timpurii dar și pe parcursul vieții în ceea ce privește cunoașterea cauzelor și efectelor corupției, riscurile dar și formele de prevenire;

f. Factori comportamentali sau de natura umana ⇒ lipsa de etică și conduita morala și profesionala, lipsa aprecierilor morale;

Elementele determinante cele mai importante constau în:

- ▷ funcționari publici cu orientări antisociale, cu antecedente penale, care disting foarte repede oportunități pentru săvârșirea unor acte orientate spre profit ilicit, promovând ideea și cooptând adepți,
- ▷ lipsa de valori etice și morale în conduita funcționarilor publici,
- ▷ deprofesionalizarea și ineficiența mecanismelor de formare profesională,
- ▷ promovarea favoritismului de către factorii decizionali în detrimentul unor funcționari publici onești, corecți și profesioniști;

g. Factori financiari ⇒ lipsa stimulentele materiale, nemulțumiri de natură bănească sau conjuncturali în raport de entitățile private agreeate de organizație.

Aspirația funcționarilor publici la o situație de bunăstare materială și confort social prin acte ilegale, uneori datorită posibilităților legale prea restrictive. Un fenomen cu importanță deosebită îl constituie convențiile sau înțelegerile în spatele ușilor închise ale entităților private pentru a-și crește profitul sau a-și menține pozițiile pe piață, fenomen tolerat de autoritățile publice de multe ori cu ajutorul funcționarilor publici.

Efectele corupției sunt extrem de multe, o analiză detaliată a acestora ar putea constitui subiectul unui amplu material, astfel că ne vom rezuma la următoarele afirmații. Fenomenul de corupție produce efecte nefavorabile foarte grave la nivel național și transnațional, generând în final probleme deosebit de grave, în planul:

- ▶ Social ⇒ lipsa de încredere în actul de guvernare și discreditarea politicilor publice promovate, deficiențe ale sistemului juridic, scăderea nivelului de trai (acutizarea sărăciei și a disparităților), scăderea calității serviciilor medicale, tensiuni sociale, etc.;
- ▶ Politic ⇒ atentat la valorile democrației, lipsa concurenței politice și scăderea stimulentele morale de a participa la alegeri, etc.;
- ▶ Economic ⇒ scăderea investițiilor în special a celor în infrastructură, îngrădirea libertăților antreprenoriale, creșterea inflației, ineficiența colectării taxelor și impozitelor, îndepărtarea investitorilor notabili, etc.;
- ▶ Instituțional ⇒ ineficiența organizatorică și funcțională, birocrăție, etc.;





- Protejării intereselor financiare ale UE, prin scăderea absorbției fondurilor europene nerambursabile (o particularitate a consecințelor fenomenului de corupție).

Datele statistice UE (Eurostat¹⁷) arată, de exemplu, că în perioada de programare 2007 – 2013 pe domeniul dezvoltării resurselor umane, în România, gradul de sărăcie a populației s-a acutizat și condițiile de trai au scăzut drastic, în condițiile în care percepția corupției la nivelul populației a crescut.

5.3 Măsuri de prevenire și combatere

Pentru ca prevenirea și combaterea fenomenului de corupție să fie eficientă, este necesară concentrarea pe înțelegerea cauzelor reale ale diferitelor manifestări și pe identificarea metodelor de prevenire și combatere a acestora. Lipsa de educație, lipsa de reglementari specifice, supradimensionarea aparatului public (care inevitabil induce creșterea birocrăției), lipsa transparenței și a altor cauze generatoare a formelor de corupție, evaluate corect și realist pot contribui la stabilirea unor mecanisme eficiente și eficace de prevenire și combatere general valabile sau specifice fiecărei organizații.

Transparența și integritatea sunt „dușmanii” cei mai puternici în prevenirea și combaterea corupției.

ATENȚIE!

Prevenirea corupției constituie un ansamblu de măsuri aplicate în scopul reducerii incidentei faptelor de corupție și de promovare a culturii integrității prin mecanisme și instrumente adecvate specifice unei organizații sau general impuse la nivel național:

1. sociale, economice, educaționale, juridice și alte asemenea, proiectate și implementate în scopul de a împiedică apariția sau reapariția formelor de corupție ⇒ prin activități de informare, conștientizare, formare sau instruire,
2. de apărare împotriva abuzurilor din partea funcționarilor publici ⇒ prin legislație adecvata, sancțiuni administrative și penale drastice, evaluări de integritate, și
3. procedurale, metodologice, normative cu rolul de a înlătura riscurile și vulnerabilitățile de manifestare a formelor de corupție ⇒ identificarea și gestionarea riscurilor și vulnerabilităților, evaluarea reacției de răspundere la corupția sau incidentele de integritate, simplificare operațională, etc.

În actele de lucru ale Consiliului și ale Parlamentului European, prin propunerile Comisiei Europene de adoptare a reglementarilor cu rang de directive, s-a admis faptul că este oportun și imperativ necesar ca statele membre să transpună și să aplice

¹⁷ Baza de date Eurostat <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>





instrumentele proiectate la nivel european și internațional (a se urmări și conținutul *Agendei 2030* a Organizației Națiunilor Unite) în domeniul luptei împotriva infracționalității organizate și corupției. Prioritățile, după cum se vorbește în Raportul referitor la combaterea corupției și acțiunile subsecvente rezoluției CRIM¹⁸ al Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne a Parlamentului European din anul 2016, să fie definite în raport cu politicile europene de prevenire a infracționalității și cu cele economice, sociale, ocupaționale și din domeniul educației.

Din considerentele de cauzalitate și potențialele efecte ale corupției putem concluziona asupra celor mai importante remedii în prevenirea fenomenului de corupție:

- a. îmbunătățirea, acuratețea și predictibilitatea cadrului legislativ,
- b. aplicarea operativă și în egala măsură a normelor și reglementarilor,
- c. selecția riguroasă a funcționarilor publici utilizând inclusiv instrumente de evaluare a integrității,
- d. optimizarea organizatorică și folosirea eficientă a resurselor umane,
- e. simplificarea sistemului de management și control,
- f. proiectarea și aplicarea instrumentelor eficiente de evaluare a resurselor umane,
- g. profesionalizarea concomitent cu depolitizarea organizațiilor,
- h. transparentizarea organizațională și decizională,
- i. educația timpurie și conștientizarea asupra efectelor și riscurilor corupției și conceperea unor instrumente educaționale de repudiere a corupției,
- j. proiectarea de strategii anticorupție și/sau planuri de integritate la nivel organizațional.

Drept particularități în prevenirea și combaterea corupției în administrația publică, pe considerentele unei guvernări eficiente și eficace, distingem:

- a. răspunderea managerială și ierarhizarea clară a responsabilităților,
- b. formarea continuă a funcționarilor publici,
- c. evaluarea integrității profesionale (de la angajare),
- d. conștientizarea și responsabilizarea entităților publice/private și a cetățenilor,
- e. dezvoltarea și aplicarea fermă a instrumentelor de conduită etică și profesională (nu doar declarativ),
- f. înființarea instituției avertizorului de integritate și dezvoltarea mecanismelor de protecție a celor care denunță fapte de corupție,
- g. proiectarea și aplicarea mecanismelor specifice organizației de evaluare a incidentelor,

¹⁸ Raport referitor la combaterea corupției și acțiunile subsecvente rezoluției CRIM (A8-0284/2016), din 7 octombrie 2016





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- h. îmbunătățirea legislației cu privire la prevenirea și combaterea neregulilor, fraudelor și formelor de corupție,
- i. dezvoltarea de aplicații și platforme de tip *e-administrație* pentru eficientizarea activităților și creșterea gradului de transparență organizațională și decizională,
- j. achiziții publice transparente și competitive.

Un mecanism precis de raportare sau denunțare cu autoritățile abilitate de verificare și control și cu organele de anchetă, asigură o coordonare eficientă și eficace în combaterea corupției.

ATENȚIE!



4. CONFLICTUL DE INTERESE

4.1 Forme ale conflictelor de interes

Situațiile de conflict de interes fac de multa vreme subiectul unei politici specifice. Legislația națională și comunitara și mecanismele de management în instituțiile publice au menirea să mențină integritatea și promovarea deciziilor dezinteresate. De aceea, o politică modernă de prevenire a conflictului de interes trebuie să urmărească găsirea unui echilibru prin:

- ▶ identificarea riscurilor care afectează integritatea autorităților publice și a funcționarilor publici;
- ▶ prin conștientizarea autorităților publice și a funcționarilor publici asupra unor incidente sau potențiale stări de conflict de interes;
- ▶ interzicerea ferma a situațiilor generatoare a conflictelor de interes;
- ▶ gestionarea eficientă a situațiilor aparente de conflict de interes;
- ▶ implementarea unor proceduri eficiente de identificare, dezvăluire, gestionare și promovare a soluțiilor adecvate situațiilor generatoare sau a celor de conflicte de interes reale.

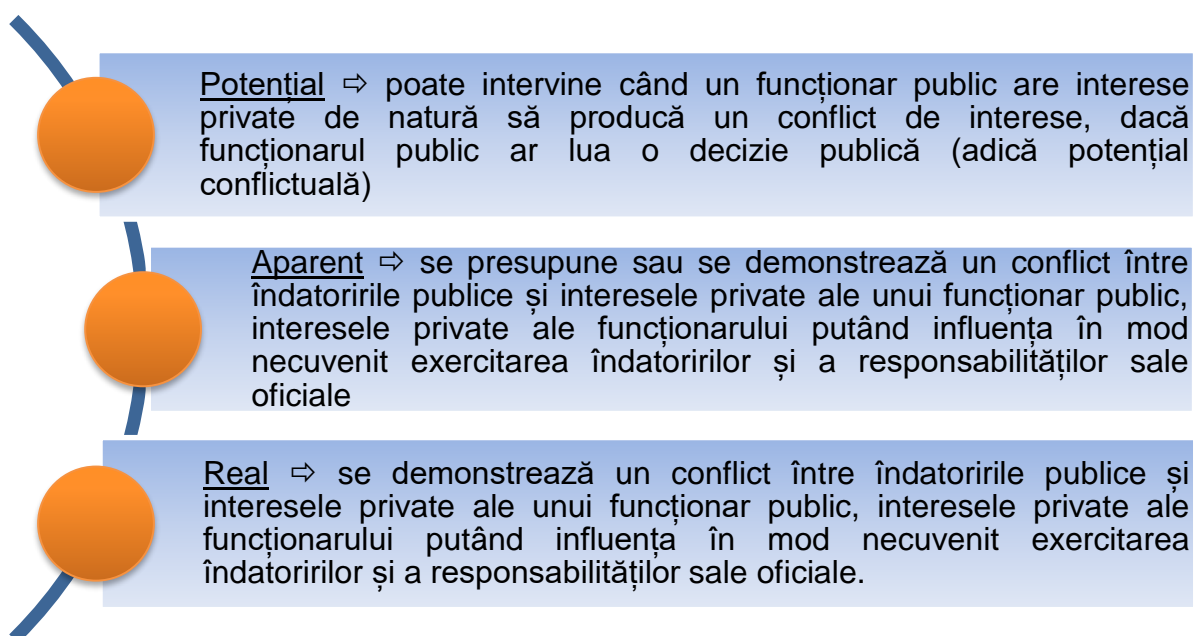


Fig. 3 - Caracterul/tipologia conflictului de interes¹⁹

¹⁹ Tipuri propuse de OECD în ghidul „[Managing Conflict of Interest in the Public Service](#)”, 2003



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În situația în care ofertantul aflat în conflict de interese câștigă licitația și primarul semnează contractul de achiziții publice, conflictul de interese devine consumat, așa încât instrumentele pe care le are la îndemână autoritatea contractantă sunt remediarea situației prin: rezilierea contractului, sesizarea situației de conflict de interese organelor abilitate, și orice alte măsuri în conformitate cu legea

În situația în care funcționarul public a participat la luarea unei decizii publice față de care are interese private și prin care acționează în mod necuvenit în exercitarea atribuțiilor sale, încălcând prevederile legale, conflictul de interese este ⇒ consumat.

1. Zonele cu risc ridicat de apariție a conflictelor de interese sunt:
 - a. achizițiile publice,
 - b. funcțiile de verificare și control,
 - c. funcțiile de monitorizare, și
 - d. funcțiile de relaționare stabilite între autoritățile publice cu entitățile private.

EXEMPLE

Un funcționar public din cadrul autorității contractante desemnat ca membru evaluator în procedura de achiziții are tatăl administrator la o societate comerciala care a are calitatea de ofertant ➔ aparent. Reprezentantul legal al autorității contractante sau președintele comitetului de evaluare și reprezentantul legal sau administratorul unui operator economic participant la procedură au același nume de familie ➔ aparent.

Reprezentantul legal al unei instituții publice, având rolul de autoritate contractanta, aproba raportul de evaluare prin care a fost desemnat drept ofertant câștigător o societate comerciala unde administrator este fratele sau ➔ consumat.

Un funcționar public din cadrul unei autorități contractante și administratorul uneia dintre firmele ofertante au responsabilități în același partid politic ➔ potențial.

Administratorul unuia dintre ofertanți este rudă de gradul I cu președintele desemnat în comisia de evaluare a ofertelor ➔ real.

În lucrarea *Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese*²⁰ se explică foarte clar faptul că în cazul conflictului de interese potențial, conduita cerută funcționarului public se îndreaptă pe exercitarea în mod transparent, imparțial și obiectiv a atribuțiilor sale, în timp ce în cazul conflictului de interese actual, funcționarul public trebuie să se abțină de la luarea oricăror decizii care ar influența în mod necuvenit exercitarea atribuțiilor, informându-și superiorul ierarhic despre situația apărută. Totodată, față de conflictul de interese consumat acesta se demonstrează în cazul în care oficialul nu s-a abținut de la luarea unei decizii, în ipoteza unui conflict de interese actual, ceea ce implică sancțiunea penală prevăzută de lege.

²⁰ *Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese*, Agenția Națională de Integritate, Ed. 2018, pag. 5





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Domeniul cu cel mai ridicat risc de apariție a conflictelor de interese îl reprezintă achizițiile publice, astfel că mecanismele de prevenire a conflictelor de interese trebuie să aibă în vedere factorul uman, respectiv funcționarul public care, de regula, este cel mai în măsură să conștientizeze o astfel de situație conflictuală, având responsabilitatea de:

- ▶ a evalua situația care determina apariția unui conflict de interese,
- ▶ a acționa rapid și eficient pentru a evita conflictul de interese,
- ▶ a informa superiorul ierarhic despre o posibilă circumstanță conflictuală,
- ▶ a anula, dacă este posibil, circumstanță conflictuală sau, după caz, de a renunța la situația care ar conduce la un conflict de interese în raport de activitatea sa.

4.2 Cauze și efecte

Cauzele generatoare de conflicte de interese și incompatibilități și gradul de apariție a lor pot fi determinate, în principal, de:

- a. Lipsa de transparență;
- b. Deficiente în organizarea și funcționarea structurilor cu rol de autorități contractante;
- c. Politizarea excesivă a autorităților contractante;
- d. Promovarea nepotismului la angajarea funcționarilor publici;
- e. Deprofesionalizarea structurilor cu rol de autorități contractante;
- f. Lipsa eticii și integrității profesionale precum și conduita imorală atât la nivelul autorităților contractante cât și la nivelul entităților private;
- g. Legislație incompletă;
- h. Cooptarea clientelara a experților evaluatori independenți;
- i. *Pantouflage*;
- j. Convențiile sau înțelegerile în spatele ușilor închise ale entităților private cu știința funcționarilor publici etc.

DEFINIȚII

pantouflage sau *revolving door* ⇒ migrarea funcționarilor publici din sectorul public în sectorul privat pentru a fi răsplătiți de entitățile private pentru deciziile luate în beneficiul acestora pe timpul mandatului public.

Efectele atribuite conflictelor de interese pot fi rezumate, în general, astfel:

- ▷ prejudicii grave intereselor financiare ale UE și la bugetele UE și statului român;
- ▷ anularea procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice/acordului-cadru, cu impact negativ financiar la fondurile publice;
- ▷ rezilierea contractului de achiziții publice/acordului-cadru.





4.3 Mecanisme de prevenire

Principiile²¹ care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice sunt:

- ▷ imparțialitatea,
- ▷ integritatea,
- ▷ transparența deciziei, și
- ▷ supremația interesului public.

În timp ce conflictul de interese consumat este tratat prin sancțiunile prevăzute expres de lege, conflictul de interese potențial și cel actual trebuie prevenit sau depistat, instrumentele cele mai eficiente fiind:

- ▶ Îmbunătățirea cadrului legislativ existent și utilizarea la maxim a instrumentelor de depistare a potențialelor conflicte de interese de către instituțiile publice și organismele specializate (RECOM, ARACHNE, PREVENT, care în momentul de față se utilizează după bunul plac al organizației, excepție făcând PREVENT),
- ▶ Specializarea (profesionalizarea specifică) funcționarilor publici în materia achizițiilor publice (cursuri de perfecționare non-comprehensive sau atestări profesionale),
- ▶ Sancțiuni drastice în cazurile de ascundere ale conflictelor de interese, deopotrivă funcționarilor publici și entităților publice/private,
- ▶ Proiectarea și aplicarea unor instrumente specifice obligatorii (coduri de conduită specializate pentru gestionarea conflictelor de interese),
- ▶ Proiectarea de metodologii și sisteme de alertare care să permită o monitorizare mai atentă și/sau un control mai riguros asupra aceluși caz,
- ▶ Instituirea unui sistem de control *ad-hoc* cu personal specializat, în baza rezultatelor analizelor de risc, în implementarea contractelor de achiziții publice/acordurilor-cadru,
- ▶ Îmbunătățirea instrumentelor de analiza riscurilor utilizând informațiile din evaluările și controalele anterioare,
- ▶ Proiectarea unor protocoale de cooperare interinstituționale prin care să se eficientizeze practicile de control pentru prevenirea și depistarea conflictelor de interese și pentru dezvoltarea bazelor de date deschise,
- ▶ Proiectarea cadrului legislativ și mecanismelor de protejare a surselor de notificare

La sfârșitul lunii iunie 2017 Agenția Națională de Integritate a introdus în practică sistemul de prevenție (PREVENT) a conflictelor de interese în procedura de atribuire

²¹ Legea 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, art. 71





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

a contractelor de achiziție publică prin instituirea unui mecanism de verificare²² ex-ante în cadrul procedurilor inițiate prin sistemul electronic de achiziții publice, astfel încât conflictele de interese să fie înlăturate fără a fi afectate respectivele proceduri.

Sistemul PREVENT se dovedește a fi un instrument extrem de eficient și eficace în prevenirea conflictelor de interese, datele statistice puse la depozitie de ANI²³ demonstrând progresele majore în ceea ce privește *Recomandarea nr. 8 din Obiectivul de referință nr. 2* din ultimul Raport MCV al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu²⁴.

O caracterizare sumara a aplicațiilor utilizate în prezent de către autoritățile publice care gestionează fondurile UE nerambursabile se prezinta astfel:

1. **RECOM** ⇒ sistem informatic utilizat de autoritățile publice acreditate în gestionarea fondurilor UE nerambursabile pentru perioada de programare 2014 – 2020, care permite accesul la baza de date a Oficiului National al Registrului Comerțului,
2. **ARACHNE** ⇒ instrument informatic utilizat de autoritățile publice acreditate în gestionarea fondurilor UE nerambursabile pentru perioada de programare 2014 – 2020, care facilitează evaluarea riscurilor la selecția proiectelor și verificarea și controlul acestora și îmbunătățește procedura de identificare, prevenire și detectare a fraudelor,
3. **PREVENT** ⇒ sistem informatic de verificare *ex-ante* sau *ex-post* utilizat de Agenția Națională de Integritate pentru prevenirea conflictelor de interese în procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice/acordurilor-cadru, în baza unui formular de integritate completat de autoritățile contractante.

Platformele utilizate în prevenirea și depistarea conflictelor de interese – RECOM, ARACHNE și PREVENT – trebuie tratate drept instrumente de verificare și control complementare.

ATENȚIE!

²² *Legea nr. 184/2016* art. 1, art. 4 alin. (3) și art. 5

²³ Date sintetizate și centralizate pe pagina de internet oficiala a ANI <https://www.integritate.eu/PREVENT.aspx>

²⁴ *COM(2017) 751 final* privind Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate în România în cadrul MCV, din 15 noiembrie 2017





5. ANTICORUPȚIE ȘI INTEGRITATE

Complexitatea și continua diversificare a formelor de manifestare a fenomenului de corupție și fenomenul de globalizare au impus dezvoltarea unor instrumente strategice adecvate care să abordeze sistematic și continuu sursele și efectele corupției în toate formele sale și care, la nivel statal, să impună mecanisme eficiente pentru prevenire și control. Prin achiesarea la politicile globale anticorupție și recunoașterea fenomenului de corupție, România a proiectat și promovat începând cu anul 2001²⁵ strategii naționale anticorupție (SNA) și planuri naționale de acțiune pentru prevenirea și combaterea corupției, cu rolul principal de a permite, în continuare, articularea unor instrumente și mecanisme cheie eficiente pentru implementarea unor strategii orientate pe domeniile cele mai vulnerabile și chiar instituționale sau organizaționale.

Dacă ne referim la domeniile generale afectate de fenomenul corupției contramăsurile necesare pentru prevenire și combatere trebuie să ia în considerare realitatea existența și mecanismele de propagare a corupției, prin cercetări și evaluări, indicatori de măsurare și condițiile care o stimulează, care prin politici adecvate să fie utilizate împotriva corupției. În *Programului național de prevenire a corupției și a Planului național de acțiune împotriva corupției* (asimilate cu SNA 2001 – 2004) s-au stabilit domeniile și sectoarele vulnerabile precum și factorii de risc majori asupra cărora trebuie să se intervină eficient și radical prin măsuri preventive și de combatere²⁶:

- a. corupția în administrația publică ⇒ autoritățile publice centrale și locale, autoritățile vamale, de apărare, ordine publică și siguranță națională, educația, sănătatea și asistența socială;
- b. corupția în justiție ⇒ autoritățile judecătorești;
- c. corupția în economie ⇒ sistemul financiar-bancar, petrolier, agricultura, siderurgia;
- d. corupția în politica ⇒ partidele politice și Parlament.

Primul studiu amplu de diagnosticare a fenomenului de corupție în România elaborat de Banca Mondială²⁷ a dezvăluit că publicul percepe corupția ca fiind extinsă și că mita reprezintă un fenomen cotidian. Evaluarea și măsurătorile efectuate, ce au condus la conștientizarea nivelului de corupție în domeniile și sectoarele cu risc ridicat și la identificarea factorilor determinanți, au permis fundamentarea și dimensionarea măsurilor de prevenire pentru înlăturarea vulnerabilităților, astfel că aceste măsuri au fost orientate spre:

²⁵ ²² HG 1065/2001 privind aprobarea Programului național de prevenire a corupției și a Planului național de acțiune împotriva corupției

²⁷ [Diagnostic Surveys of Corruption in Romania](#), World Bank Group, Final Report 2001





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

1. Reforma instituțională ⇒ sistem judiciar independent și eficient, administrația publică și consolidarea capacității de prevenire și control;
2. Reforma sectorului privat ⇒ competitivitatea;
3. Reforma legislativa ⇒ responsabilitatea politică (transparența finanțării partidelor, competiție politica, declararea averilor și reglementarea conflictului de interese).

Prin conjugarea intervențiilor și proceselor autorităților statului în parteneriat cu organizațiile nonguvernamentale și cu societatea civilă, prevenirea corupției și promovarea integrității instituționale au evoluat în prerogative ale managementului organizațional și ale personalului angajat, deopotrivă pentru entitățile publice și entitățile private.

Chiar dacă proiecțiile SNA pentru perioadele 2001 – 2004, 2005 – 2007 și 2008 – 2010 nu au avut un succes major și nici efectele așteptate în prevenirea și combaterea fenomenului de corupție, SNA 2012 – 2015, împreună cu planul național de acțiune, a reprezentat prin conținut și acțiunile întreprinse, cel mai important instrument de evaluare a autorităților publice centrale și locale, fapt confirmat prin aprecierile formulate în Raportul MCV²⁸, emis în 27 ianuarie 2016, privind progresele înregistrate de România. Recunoscut unanim a fost faptul că beneficiul major adus de SNA 2012 – 2015 a fost accentul pus pe implementarea standardelor de integritate și funcționalitatea mecanismului de evaluare reciprocă interinstituțională.

Rezultatele mecanismului de evaluare reciproca între autoritățile și organismele publice au revelat deficiențe:

- a. carențe majore în educația anticorupție cu precădere în cunoașterea standardele de integritate de către funcționarii publici (consiliere etica, avertizorul de integritate, managementul funcțiilor sensibile, managementul riscurilor și vulnerabilităților și altele);
- b. lipsa ori slaba construcție a structurilor de prevenire a fenomenelor de corupție și fraudă din autoritățile publice și a structurilor de audit public intern;
- c. abordarea într-o maniera formală a mecanismelor de prevenire a corupției la nivelul unităților administrativ-teritoriale (UAT);
- d. lipsa codurilor de etică și implementarea deficitară a mecanismelor de prevenire a corupției în mediul politic;
- e. eforturi reduse în implementarea instrumentelor anticorupție și de integritate în întreprinderile publice și în mediul de afaceri;
- f. transparenta diminuată la nivel local;
- g. vulnerabilitatea și lipsa de transparență a proceselor decizionale;
- h. ineficiența gestionării creanțelor rezultate din confiscări provenite din infracțiuni;
- i. rezultate nesemnificative privind prevenirea conflictului de interese și a incompatibilităților.

²⁸ [COM\(2016\) 41 final](#) privind Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate în România în cadrul MCV, din 27 ianuarie 2016





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Urmarea deficiențelor constatate prin rapoartele de audit și rapoartele specifice de țară, SNA 2016 – 2020 a preluat angajamentele asumate dar implementate deficitar prin strategia anterioară și le-a transpus în obiective specifice cu indicatori de rezultat pentru următoarea perioadă de implementare și monitorizare a mecanismelor de conștientizare și educație, de prevenire și combatere a corupției și de promovare a integrității instituționale.

Comisia Europeană admite în ultimul Raport MCV privind progresele înregistrate în România faptul că SNA 2016 – 2020 „are potențialul de a deveni o politică eficace de prevenire a corupției dacă este pusă în aplicare în mod corespunzător și monitorizată pe teren.”²⁹

Pe lângă obiectivele generale și specifice, SNA 2016 – 2020 își propune să implementeze angajamentele asumate de România prin recomandările GRECO³⁰, de a deveni membru cu drepturi depline al OECD și de a deveni participant în cadrul Grupului de Lucru privind Lupta împotriva Corupției în Tranzacțiile Internaționale, în vederea aderării la Convenția OCDE.

Din accentul major pus de organismele UE pe mecanismele de prevenire și combatere a fenomenului de corupție, care a culminat în anul 2017 prin adoptarea *Directivei (UE) nr. 1371/2017* privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal, rămâne de observat și de analizat modul prin care România va proiecta și va pune în aplicare politicile UE, ținând seama, în același timp, de fracturarea societății românești datorată fricțiunilor politice din ultimii doi ani pe tema justiției și a legislației judiciare, dar și de faptul că România se situează în categoria statelor membre UE unde percepția nivelului de corupție este foarte mare, reprezentată atât prin variația Indicelui de Percepție a Corupției (IPC) în perioada 2012 – 2017 în România (**figura 4**), cât și în clasamentul statelor UE, utilizând datele furnizate de organizația internațională *Transparency International*³¹ pentru anul 2017 (**figura 5**), prin IPC.

IMPORTANT

Datele statistice ale Băncii Mondiale au relevat faptul că în 2017 România se situa la nivele scăzute sau foarte scăzute în ceea ce privește indicatorii globali de guvernare³²:

- Eficacitatea guvernării ⇨ 46,15
- Controlul corupției ⇨ 55,29
- Participarea și răspunderea ⇨ 64,53
- Calitatea reglementarilor ⇨ 70,19
- Statul de drept ⇨ 63,94
- Stabilitatea politică și absența violenței/terrorismului ⇨ 49,05

²⁹ Raportul privind progresele înregistrate în România în cadrul MCV, emis în 15 noiembrie 2017, pag. 13

³⁰ Grupul de state împotriva corupției înființat prin adoptarea Acordului parțial lărgit de către Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei reprezentat de 17 state membre ale Consiliului. În anul 2018 GRECO este constituit din 49 de membri, 48 de state ale Europei și Statele Unite ale Americii.

³¹ [Indicele de Percepție a Corupției](#), sursa Transparency International

³² [Indicatorii de guvernare la nivel mondial](#) colectați din datele statistice ale Băncii Mondiale



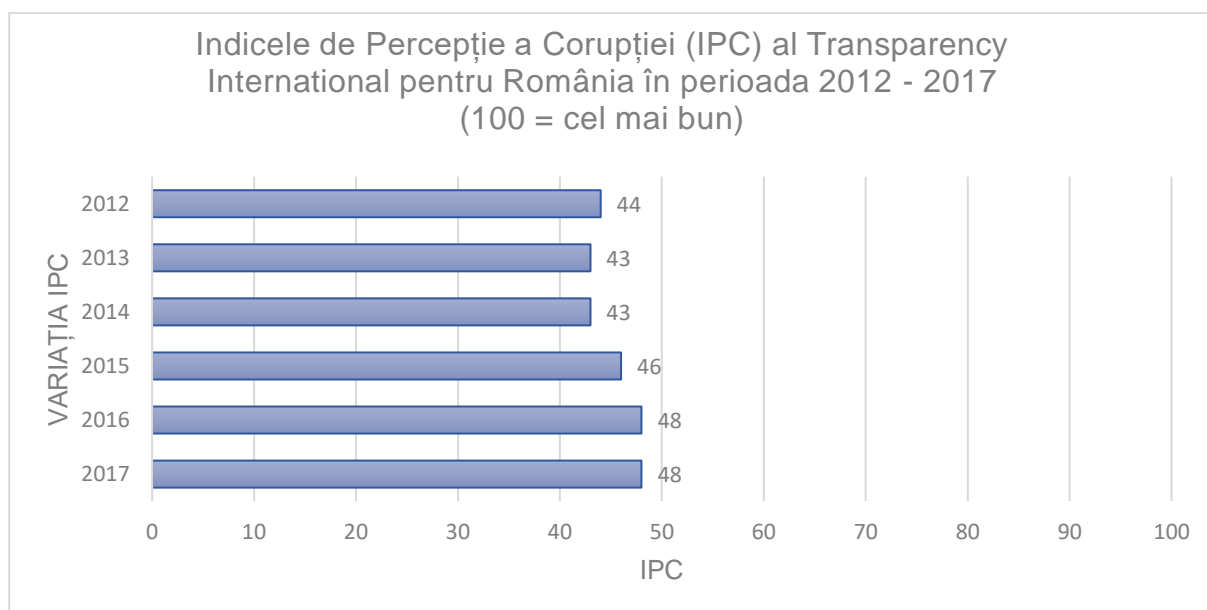


Fig. 4 – Variația IPC³³ în România, 2012 - 2017

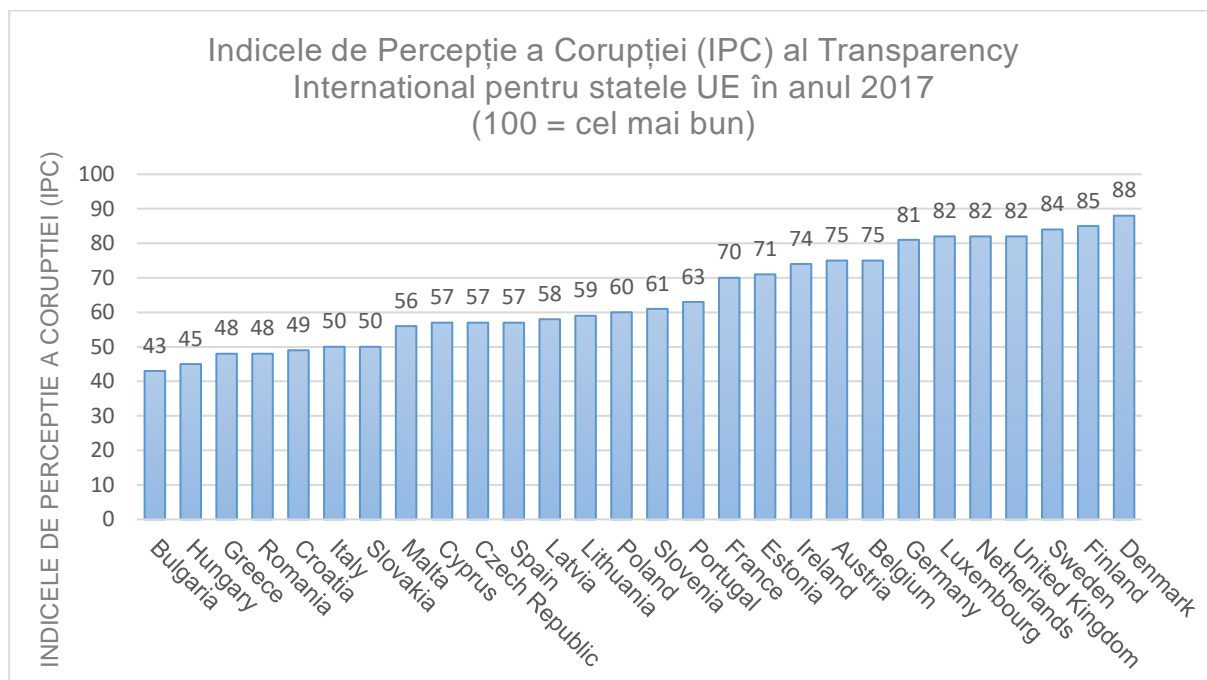


Fig. 5 – Indicele de Percepție a Corupției în statele UE (2017)

³³ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017, date preluate de pagina oficiala de internet a Transparency International

DEFINIȚII

- a) *guvernanța* ⇨ exercitarea autorității politice, economice și administrative în vederea gestionării problemelor interne ale unei națiuni.
- b) *eficacitatea guvernării* ⇨ indică percepțiile asupra calității serviciilor publice, asupra calității funcționarilor publici și gradul de independență a serviciului public față de presiunile politice, precum și asupra calității elaborării și implementării politicilor publice și credibilității guvernului privind angajamentul său față de politici.
- c) *controlul corupției* ⇨ indică percepțiile asupra măsurii în care puterea publică este exercitată pentru câștigul privat, incluzând atât mărimea și marea formă a corupției, cât și "capturarea" statului de către elitele și interesele particulare.
- d) *participarea și răspunderea* ⇨ înglobează percepția asupra măsurii în care cetățenii pot participa la alegerea guvernanților, precum și libertatea de exprimare, libertatea de asociere și libertatea presei.
- e) *calitatea reglementarilor* ⇨ vizează măsurarea percepției referitoare la capacitatea guvernului de a formula și implementa politici viabile și reglementări ce permit dar și promovează dezvoltarea sectorului privat.
- f) *statul de drept* ⇨ indică percepția referitoare la măsura în care agenții statului au încredere și respectă normele societății, în special în ceea ce privește calitatea executării contractelor, drepturile de proprietate, poliția și tribunalele, precum și la probabilitatea infracțiunilor și a violenței.
- g) *stabilitatea politică și absența violenței/terorismului* ⇨ urmărește măsurarea percepției referitoare la posibilitatea ca un guvern să fie destabilizat sau răsturnat prin mijloace violente sau neconstituționale (inclusiv prin violență motivată politic sau acte de terorism).

Din interpretarea datelor statistice prezentate la nivelul UE de către Comisia Europeană (Eurobarometru³⁴) și, la nivel global, de către *Transparency International*, *World Bank* și *World Economic Forum*³⁵, condiția României prin prisma funcționalității statului de drept în prevenirea și combaterea corupției este necorespunzătoare. Este foarte important ca măsurile de prevenire și combatere a corupției stabilite la nivel național prin SNA 2016 – 2020 să se centreze efectiv pe problemele care trebuie remediate și să fie utilizate punctual pe nevoile reale, altfel măsurile adoptate, în special, în spectrul prevenției se vor transforma într-un simplu exercițiu birocratic.

³⁴ În anul 2013 CE a realizat două sondaje Eurobarometru (un sondaj special realizat în rândul populației și un sondaj de tip „flash” axat pe întreprinderi) în scopul elaborării Raportului Anticorupție al UE (COM(2014) 38 final)

³⁵ [The Global Competitiveness Report 2017-2018](#), Forumul Economic Mondial



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Raportul privind progresele înregistrate de România în cadrul MCV din 15 noiembrie 2017 considera că “strategia națională anticorupție este instrumentul de bază prin care se încurajează acordarea de prioritate măsurilor preventive adoptate de către administrația publică, atât la nivel național, cât și la nivel local. Proiectele concrete de prevenire a corupției din cadrul ministerelor, unele finanțate din fonduri ale UE și de organizații neguvernamentale, vor continua să contribuie în mod util la lupta împotriva corupției în cadrul administrației.”

IMPORTANT

Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă adoptată la ONU în septembrie 2015 de către 193 de state ale lumii, recunoaște necesitatea de a combate corupția în toate formele sale și îndeamnă statele să construiască instituții responsabile, eficiente și transparente.

DEFINIȚII (1)

Următoarele noțiuni vor fi utilizate în contextul abordărilor privind strategia anticorupție și integritatea:

- a) *funcționar public* ⇒ persoana care exercită o funcție de serviciu public sau căreia i s-a încredințat și exercită o funcție de serviciu public, conform dispozițiilor art. 4 alin. (4) din Directiva (UE) nr. 1371/2017.
- b) *activitate vulnerabilă* ⇒ reprezintă activitatea profesională a funcționarului public, a cărei desfășurare în cadrul organizației publice este amenințată de riscuri de corupție.
- c) *factor de risc* ⇒ circumstanță de orice natură care permite, încurajează, provoacă apariția manifestărilor de corupție în cadrul organizației publice sau care perpetuează manifestările de corupție.
- d) *risc de corupție* ⇒ probabilitate de apariție a unei manifestări de corupție prin care este afectată realizarea obiectivelor autorității publice.
- e) *vulnerabilitate* ⇒ slăbiciune în sistemul de reglementare sau în cel de control al activităților, ce ar putea fi exploatată declanșând o faptă de corupție.
- f) *favoritism* ⇒ sprijin acordat de către funcționarul public aflat în exercițiul funcțiunii persoanelor fizice sau juridice la soluționarea problemelor acestora, care nu este definit în actele normative și care nu întrunește elementele unui conflict de interese sau elementele unei infracțiuni.
- g) *integritate instituțională* ⇒ integritatea profesională a funcționarilor publici din cadrul organizației publice, cultivată, controlată și consolidată de către conducătorul organizației publice, prin „*toleranța zero*” la incidentele de integritate.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

DEFINIȚII (2)

- h) *integritate profesională* ⇒ capacitate a funcționarului public de a-și desfășura activitatea profesională în mod etic, transparent, liber de constrângeri și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public și a supremației Constituției României.
- i) *incident de integritate* ⇒ manifestare de corupție produsă în împrejurări reale, neprovocate.
- j) *consilier de etica*, funcționarul public desemnat pentru consiliere etică de către conducătorul organizației³⁶.
- k) *integritatea morală* ⇒ principiu conform căruia funcționarilor publici le este interzis să pretindă, să accepte sau să primească avantaje de orice natură, direct ori indirect, pentru sine sau pentru un terț, în considerarea funcției publice pe care o dețin, sau să abuzeze în vreun fel de această funcție.
- l) *prioritatea interesului public* ⇒ principiu conform căruia funcționarii publici au îndatorirea de a considera interesul public mai presus decât interesul personal, în exercitarea funcției publice.

Politica publică anticorupție și integritatea publică formează împreună un cadru general stabil, oricare dintre acestea ar fi disjunctă de cealaltă ar reprezenta un eșec pentru ambele instrumente. Integritatea este considerată etalonul unei persoane, a unei organizații sau chiar a unei întregi națiuni.

Pentru punerea în aplicare a acțiunilor, măsurilor și liniilor directoare stabilite în SNA 2016 – 2020 aceasta se va completa și corela cu alte strategii naționale și sectoriale:

- ▶ Strategia Națională de Lupta Antifraudă 2017 – 2023,
- ▶ Strategia Națională de Ordine și Siguranță Publică 2015 – 2020,
- ▶ Strategia Națională de Apărare a Tarii 2015 – 2019,
- ▶ Strategia Națională în Domeniul Achizițiilor Publice,
- ▶ Strategia Națională privind Agenda Digitala pentru Romania 2020,
- ▶ Strategia Națională pentru Competitivitate,
- ▶ Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 – 2020,
- ▶ Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice,
- ▶ Strategia Educației și Formării Profesionale din România 2016 – 2020,
- ▶ Strategia privind Formarea profesională în Administrația publică 2016 – 2020, etc.

IMPORTANT

Începând cu 2017 a fost pus în aplicare standardul ISO 37001:2016 *Sisteme de management anti-mită*, un instrument complementar de anticorupție, care își propune să sprijine organizațiile în prevenirea sau combaterea faptele de corupție.

³⁶ *Legea nr. 7/2004* republicată privind Codul de conduită a funcționarilor publici, art. 21





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

7.1 Contextul organizațional

Din perspectiva prevenirii și combaterii corupției la nivelul organizației și extern organizației, analiza va pune accent pe prerogativele stabilite în SNA 2016 – 2020 prin raportare la situația existentă și măsurile de prevenire stabilite din domeniul gestionării fondurilor europene nerambursabile prin raportare la legislația incidentă, specifică implementării proiectelor finanțate din fonduri comunitare.

Cauzele principale generatoare a faptelor de corupție pot fi clasificate în trei mari categorii:

- a. Endogene organizaționale, ce țin de organizație, care indică organizarea și funcționarea inefficientă sau defectuoasă;
- b. Endogene prin raportare la resursele umane din cadrul organizației, care se manifestă prin incompetență, lipsa de educație și etică profesională și alte asemenea;
- c. Exogene, care implică factorii externi relevanți organizației, care se manifestă prin conflicte de interese și incompatibilități, favoritism, influențări și amenințări, interese personale private, etc.

Elementele cheie în analiza cadrului organizațional le reprezintă organizarea și instrumentele de management și control ale organizației și resursele umane, fără de care nu se pot implementa mecanismele de prevenire a corupției:

1. Organizarea și funcționarea (sistemul de management și control) organizației, care trebuie să fie evaluată din punct de vedere a disfuncționalităților:
 - a. Structura supradimensionată, care are ca efect diluția artificială a răspunderii și birocrațizarea excesivă sau, dimpotrivă, structura subdimensionată care poate avea un impact negativ asupra managementului organizației și a calității activităților desfășurate;
 - b. Politizarea excesivă a organizației, care, de regulă, conduce la conflicte de interese și incompatibilități ascunse, la manipularea unor activități specifice;
 - c. Sistem de management și control inefficient sau anevoios, care induce abateri de la legalitate și conformitate sau, dimpotrivă, care produce breșe speculative;
 - d. Proceduri de lucru dificil de aplicat (tip „de fațadă”) sau inefficiente, care diminuează calitatea rezultatelor și eficiența activităților, măresc birocrația și scad transparenta;
 - e. Lipsa mecanismelor și/sau procedurilor specifice măsurilor de prevenire a corupției (strategie anticorupție, cod de conduită etică și profesională, consilier de etică, standard de integritate, instituția avertizorului de integritate etc.);
 - f. Utilizarea incorectă sau inefficientă a resurselor umane;
 - g. Nerespectarea segregării funcțiilor, care conduce la apariția conflictelor de interese;
 - h. Inexistența sau inefficienta instrumentelor controlului intern managerial;
 - i. Inexistența sau inefficienta auditului public intern și a controlului anticorupție;





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- j. Mecanisme superficiale sau inadecvate de evaluare și mecanisme de sancționare administrative formale;
2. Funcționarii publici:
- a. Incompetență sau competențe și abilități inadecvate pentru pozițiile ocupate;
 - b. Lipsa de educație, etică și integritate profesională și lipsa mecanismelor de evaluare a integrității;
 - c. Favoritismul sau intimidarea/amenințarea din partea factorilor decizionali;
 - d. Necunoașterea legislației incidente activităților desfășurate;
 - e. Lipsa formării/instruirii profesionale

Cea de-a treia cauza generatoare care implică factorii externi relevanți organizației aceștia pot fi clasificați în patru mari categorii:

- a. **Political** ⇒ care se manifesta prin instabilitate legislativa, cadrul legislativ incoerent, uneori chiar protecționist, prin imixtiunea decidenților politici (influențe politice inclusiv asupra numirilor în poziții de înalți funcționari publici) și chiar de instabilitatea politica în stat;
- b. **Economicul** ⇒ care se manifesta prin nivelul de trai scăzut, lipsa competitivității și a dezvoltării durabile;
- c. **Social-cultural** ⇒ prin nivelul educațional scăzut;
- d. **Tehnologic** ⇒ prin lipsa instrumentelor de tip *e-guvernare*, *e-educație* sau utilizarea sistemelor informaționale nesecurizate.

Analiza de tip **PEST** este unul din instrumentele utile pentru identificarea factorilor externi organizației. Un alt instrument utilizat pe scara larga îl reprezintă analiza **SWOT**, care poate fi structurată atât pentru analiza factorilor interni organizației (*punctele tari și punctele slabe*) cât și factorilor externi organizației (*oportunități și amenințări*). Oricum, indiferent de metodele de analiză adoptate, acestea trebuie însoțite de o evaluare specifica a riscurilor și vulnerabilităților care pot apărea în cadrul organizației sau care afectează organizația, independente de organizație.

Din accepciunea unanima a factorilor cauzatori de forme ale corupției, cu precădere resursa umana (endogen) și political (exogen), România trebuie să adopte acte legislative specifice și măsuri eficace pentru prevenirea și combaterea activităților unor funcționari publici și politicieni de oricare rang care, deși nu sunt afiliați unor organizații infracționale, sprijină activitățile acestora pe diferite paliere, recomandările Comisiei Europene în acest sens fiind următoarele:

- ▶ cultul eticii și integrității,
- ▶ încurajarea rotației funcționarilor publici în cadrul organizației (acolo unde se impune),
- ▶ introducerea normelor obligatorii de instituire a caracterului de *persona non grata* ale persoanelor fizice sau juridice care au fost condamnate sau care au participat la activități infracționale, prin asociere sau de corupție, în dauna administrației publice naționale sau europene,
- ▶ interzicerea accesului la finanțările din bugetul UE a entităților care au fost găsite vinovate de utilizarea abuziva a fondurilor comunitare.





Excluderea de la finanțare sau din procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru a entităților private care au comis fapte de corupție, este deosebit de importantă din perspectiva descurajării potențialelor fapte de corupție.

ATENȚIE!

7.2 Transparență organizațională și decizională

În timp ce transparența decizională este stabilită drept:

- ▶ obligație a administrației publice (*Legea nr. 52/2003*),
- ▶ standard de bună administrare,
- ▶ criteriu de legalitate,
- ▶ predictibilitate, în stabilirea impactului deciziilor luate,

transparența organizațională este consfințită de către conducerea organizației doar prin normele sau proceduri interne ale organizației. Dacă pentru transparența procesului decizional există un cadru legal³⁷ aplicabil în administrația publică, pentru transparență organizațională raporturile interne (factorii de decizie și funcționarii publici de execuție) și raporturile cu entitățile publice și private, se rezuma, în cel mai fericit caz, la un set de instrumente procedurale. Totodată, analizând conținutul *Legii nr. 52/2003* republicată privind transparența decizională în administrația publică, observăm că aceasta admite implicarea entităților publice și private numai în procesul de elaborare a actelor normative și în dezbaterile de interes public. În condițiile în care o organizație își propune proiectarea și aplicarea unui plan de integritate care să reducă riscurile de corupție și vulnerabilitățile la fenomenele de corupție, lipsa transparenței organizaționale și decizionale va avea ca rezultat eșecul evaluării și implementării unor astfel de măsuri. Drept urmare, un prim pas în transparentizarea organizațională și decizională ar fi stabilirea unui cadru legislativ unitar și universal aplicabil administrației publice.

La nivelul autorităților publice lipsa de transparență este, de multe ori, asociată cu neîncrederea și lipsa de loialitate care afectează atât funcționarii publici din organizație cât și entitățile publice și private care relaționează cu organizația și, în final, modul de comunicare. Studiile și statisticile care privesc managementul organizațional au arătat că transparentizarea proceselor din cadrul organizației aduce beneficii, în primul rând în eficientizarea activităților organizației.

Transparența organizațională și decizională în cadrul unei organizații constituie instrumentele cele mai eficiente în descurajarea și combaterea abuzurilor și a faptelor de corupție. Simplificarea procedurilor birocratice în administrația publică, adoptată prin acțiuni legislative, ar garanta o mai mare transparență organizațională și decizională în vederea demobilizării factorilor corupători. Totodată, pentru

³⁷ *Legea nr. 52/2003* republicată privind transparența decizională în administrația publică





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Îmbunătățirea reglementarilor în domeniul transparenței organizației, inclusiv prin prisma protejării intereselor financiare ale UE, este imperativ să se instituie obligativitatea publicării informațiilor referitoare la toți beneficiarii fondurilor europene nerambursabile, inclusiv a entităților subcontractante.

IMPORTANT

Cultura transparenței organizaționale și decizionale este o practică eficientă pentru o guvernare deschisă.

Transparența organizațională și decizională trebuie să reprezinte exigențe în administrația publică și nu mecanisme tolerante, cu atât mai mult cu cât proiectarea și aplicarea proceselor de prevenire și combatere a faptelor de corupție au succes numai dacă se consolidează și se garantează accesul neîngrădit la informațiile de interes public și transparența decizională. De altfel, SNA 2016 – 2020 subliniază că fiind indispensabil managementul transparenței și asumarea transparenței în administrația publică în implementarea eficace a măsurilor de diminuare a fenomenului de corupție.

Principalele aspecte ale transparenței organizaționale și decizionale care trebuie gestionate, prin inițiere, aplicare și monitorizare, în ceea ce privește măsurile de prevenire și combatere a faptelor de corupție:

- a. asumarea transparenței;
- b. revizuirea Legii nr. 52/2003 republicată privind transparența decizională în administrația publică;
- c. instituirea unui sistem de sancțiuni pentru încălcarea obligațiilor de transparență decizională;
- d. dezvoltarea și utilizarea platformelor de tip *e-guvernare*;
- e. transparentizarea concursurilor de angajare și de promovare a funcționarilor publici;
- f. (re)proiectarea codului de etică și integritate profesională (să includă standarde de integritate și norme clare de privind evitarea conflictul de interese și incompatibilităților);
- g. dezvoltarea mecanismelor de semnalare/alertare la potențiale fapte de corupție și de protejare a avertizorilor de integritate;
- h. elaborarea unor *liste albe*, pe tipuri de contracte de achiziții publice, cu entitățile private care au avut raporturi contractuale foarte bune cu administrația publică, etc.

Lipsa de transparență induce vulnerabilități în special la nivel decizional și chiar încurajează faptele de corupție.

ATENȚIE!

Privind transparența instituțională, *HG 583/2016* a stabilit ca măsuri preventive anticorupție, în inventarul măsurilor de transparență instituțională, următoarele elemente cheie:





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- ▷ codul etic și deontologic de conduita, sub incidența reglementarilor *Legii nr. 7/2004*, *Legii nr. 477/2004*, *Legii nr. 303/2004*³⁸, *HG nr. 991/2005*³⁹, *Hotărârea CSM nr. 328/2005*⁴⁰, *Ordinul SGG nr. 400/2015*⁴¹, alte ordine și memorandumuri,
- ▷ declararea averilor, sub incidența *Legii nr. 176/2010*,
- ▷ declararea cadourilor, sub incidența *Legii nr. 176/2010*
- ▷ instituția *consilierului de etica*, sub incidența *Legii nr. 188/1999* republicata,
- ▷ incompatibilitățile, sub incidența *Legii nr. 176/2010*,
- ▷ transparența în procesul decizional, sub incidența *Legii nr. 52/2003*,
- ▷ accesul la informații de interes public, sub incidența *Legii nr. 544/2001*,
- ▷ protecția *avertizorului de integritate*, sub incidența *Legii nr. 571/2004*⁴²,
- ▷ distribuirea aleatorie a dosarelor/sarcinilor de serviciu, sub incidența *Hotărârii CSM nr. 387/2005*⁴³,
- ▷ interdicții după încheierea angajării în cadrul instituțiilor publice (referitor la fenomenul de *pantouflage*), sub incidența *Legii nr. 161/2003*,
- ▷ funcțiile sensibile, sub incidența *Ordinului SGG nr. 400/2015*.

IMPORTANT

Organizațiile își pot stabili acțiuni și măsuri suplimentare de transparentizare organizațională și decizională, în convergența cu imperativele stabilite prin SNA 2016 – 2020.

7.3 Etica și integritatea profesională

Integritatea reprezintă însușirea de a fi ori de a rămâne integru, onest, cinstit, corect, incoruptibil, în timp ce *etică* reprezintă condiția umană și valorile din perspectiva moralității și rolul lor în viață. Prin juxtapunere cu noțiunea de public și instituție publică, cele două însușiri se transformă în norme de integritate și conduita morală care stabilesc și reglementează, prin seturile de instrumente publice, responsabilitățile, obligațiile, valorile profesionale și conduita funcționarilor publici în relațiile intra- și interinstituționale.

Integritatea profesională este asigurată prin codurile de etică și integritate profesională care trebuie să formuleze limpede valorile, principiile și normele morale pe care funcționarii publici consimt să le respecte în activitatea lor profesională.

³⁸ *Legea nr. 303/2004* republicata privind statutul judecătorilor și procurorilor

³⁹ *HG nr. 991/2005* pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al polițistului

⁴⁰ *Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 328/2005* pentru aprobarea Codului deontologic al judecătorilor și procurorilor

⁴¹ *Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015* pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial al entităților publice

⁴² *Legea nr. 571/2004* privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii

⁴³ *Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 387/2005* pentru aprobarea Regulamentului de ordine interioară al instanțelor judecătorești





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Normele de conduită etică și integritate profesională prevăzute de legislația în vigoare și de codurile de conduită⁴⁴ sunt obligatorii pentru funcționarii publici și trebuie călăuzite de principiile care guvernează comportamentul etic și profesional:

1. *Principiul profesionalismului*, care conjuga competențele și abilitățile cu eficiența și eficacitatea în îndeplinirea atribuțiilor,
2. *Principiul responsabilității*, care obliga la respectarea interesului public,
3. *Principiul transparenței*, care respecta și promovează accesul la informațiile de interes public dar și la protecția informațiilor care nu au caracter public, după cum sunt acestea reglementate, și
4. *Principiul integrității*, care însumează comportamentele bazate pe imparțialitate și, după caz, confidențialitate, obiectivitate, onestitate, egalitate de șanse și nediscriminare, prioritatea interesului public fără a afecta drepturile cetățenilor ori prestigiul instituțional.

Conduita etică și integritatea profesională urmăresc, laolaltă, să asigure creșterea calității profesionale și o bună administrare în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu și presupune îndeplinirea următoarelor obiective:

- a. Profesionalism în activitatea desfășurată, principiu conform căruia funcționarii publici au obligația de a îndeplini atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate;
- b. Calitatea execuției în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;
- c. Credibilitatea funcționarilor publici și a organizației față de entitățile publice și private cu care interacționează în activitățile de serviciu;
- d. Transparență, independență și imparțialitate.

Integritatea este unitatea de măsură pentru încredere, competență și profesionalism.

ATENȚIE!

IMPORTANT

Tehnicile de prevenire vizează reducerea ocaziilor de a comite fapte de corupție prin dezvoltarea și aplicarea unui sistem de management și control intern solid, combinat cu o evaluare proactivă, structurată și direcționată a riscului de corupție și activități complexe de sensibilizare, instruire și dezvoltare a unei culturi etice.

Cultura etică ⇒ element cheie atât pentru descurajarea actelor de corupție cât și pentru maximizarea angajamentului funcționarilor publici în prevenirea și combaterea corupției.

Cultura etică poate fi creată printr-o combinație de politici și structuri anticorupție specifice, dar și prin funcționarea unor mecanisme și comportamente cu caracter general:

⁴⁴ *Legea nr. 188/1999* republicată privind Statutul funcționarilor publici și *Legea nr. 7/2004* republicată privind Codul de conduită a funcționarilor publici





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- ▶ **Mandatul** ➔ mesajul ferm al autorității de management de a accede la cele mai înalte standarde etice;
- ▶ **Atitudinea conducerii** ➔ declarația managementului de top a organizației că se așteaptă la cele mai înalte standarde etice din partea angajaților și a entităților private;
- ▶ **Codul de conduită**⁴⁵ ➔ cod de etică fără echivoc pe care trebuie să-l respecte toți funcționarii publici din organizație (respectarea principiilor de integritate, obiectivitate, responsabilitate și onestitate).

Integritatea publică poate fi cultivată prin:

1. **asigurarea climatului de integritate instituțională**, care la rândul său se bazează pe:
 - a. simplificare administrativă,
 - b. angajarea și promovarea funcționarilor publici pe baza exclusiv de merit,
 - c. transparența procesului decizional,
 - d. transparența și responsabilitatea financiară cu accent pe protejarea intereselor financiare ale UE,
 - e. transparentizarea și comunicarea cu mediul extern (accesul la informații de interes public),
 - f. transparentizarea la maxim a proceselor de achiziții publice,
 - g. respectarea regimului juridic al conflictelor de interese și incompatibilităților,
 - h. respectarea regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale,
 - i. neadmiterea și denunțarea favoritismului,
 - j. neadmiterea și denunțarea manifestărilor de influențare a funcționarilor publici în actul de serviciu,
 - k. neadmiterea și denunțarea manifestărilor de corupție,
 - l. reglementarea avertizorului de integritate și protecția acestei instituții/structuri,
 - m. reglementarea și respectarea normelor de etică (conduita) și deontologice,
 - n. respectarea regimului de restricții și limitări la încetarea raporturilor de muncă și a migrației funcționarilor publici în sectorul privat (fenomenul de *pantouflage*), și
2. **asigurarea climatului de integritate politică**, care la rândul său se bazează pe:
 - a. depolitizarea administrației publice centrale,
 - b. respectarea eticii și integrității profesionale a funcționarilor publici (în sensul dispozițiilor art. 4 alin. (4) din Directiva (UE) nr. 1371/2017),
 - c. instituirea unui sistem de legiferare transparent și profesional și de calitate a reglementarilor,
 - d. transparența în guvernare (servicii *e-guvernare*),
 - e. asigurarea transparenței finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale,
 - f. protejarea autorităților de prevenire a corupției și fraudei.

⁴⁵ Legea 7/2004, actualizată în anul 2014 cu privire la Codul de conduită a funcționarilor publici





Eficiența cultivării climatului de integritate instituțională și profesională este o prerogativa a managementului organizațional, a agențiilor anticorupție responsabile și a organizațiilor din societatea civilă și mass-media. Atunci când cultivarea integrității instituționale și a integrității politice sunt ineficiente sau dificil de aplicat, trebuie să se intervină prin măsuri de consolidare, care se pot materializa, în general, prin:

- ▶ instruirii profesionale și activități de conștientizare a funcționarilor publici și, după caz, a publicului,
- ▶ proiectarea și aplicarea de metodologii, ghiduri, manuale sau alte asemenea forme de informare,
- ▶ proiectarea și implementarea unui plan de integritate.

În noile reglementări europene se subliniază, în atenția statelor membre care au obligația de a armoniza prevederile directivelor UE în legislațiile naționale, necesitatea de a investi mai mult în cultura anticorupție și integrității, ținând cont de faptul că prima și cea mai eficientă și eficace formă de prevenire o constituie educarea noilor generații de cetățeni ai UE, în special prin promovarea de acțiuni în învățământ fie acestea curriculare sau extra-curriculare.

7.4 Managementul integrității instituționale

Stimularea mecanismelor de prevenire a formelor de corupție și încurajarea conduitei etice și a integrității la nivelul unei autorități publice trebuie să reprezinte o exigență a funcției de management. După cum am precizat în preambulul capitolului 7 unul din succesele implementării SNA 2012 – 2015 a fost legat de implementarea standardelor de integritate și funcționalitatea mecanismului de evaluare reciprocă interinstituțională, care laolaltă cu obiectivele de referință nr. 2 și nr. 4 stabilite pentru România prin MCV, pot aduce o schimbare radicală în ceea ce privește eficiența măsurilor propuse pentru implementare prin SNA 2016 – 2020 pentru perioada următoare.

Față de *Recomandarea nr. 11 la Obiectivul de referință nr. 4*, din ultimul Raport MCV privind progresele înregistrate de România (noiembrie 2017), Comisia Europeană apreciază evoluția pozitivă în ceea ce privește numărul mare de adeziuni ale instituțiilor publice privind participarea proactivă la implementarea SNA, în primul rând prin dezvoltarea planurilor de integritate specifice fiecărei instituții publice și instituirii primului ciclu de evaluare *inter pares*.

Cultura integrității într-o organizație publică trebuie să fie susținută prin:

- ▷ Identificarea și eliminarea ori diminuarea riscurilor de corupție și a vulnerabilităților în cadrul organizațiilor;
- ▷ Evaluarea abaterilor/incidentelor de integritate și diseminarea transparență a informațiilor;





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- ▷ Reglementarea măsurilor și practicilor de consolidare a integrității profesionale și la nivelul organizațiilor;
- ▷ Creșterea încrederii publicului (cetățeni, entități publice și private angajate în comunicarea și transferul de informații cu organizația) în profesionalismul funcționarilor publici;
- ▷ Încurajarea denunțării manifestărilor de corupție în cadrul organizației dar și protejarea funcționarilor publici denunțatori (reglementari juridice sau, cu aplicabilitate internă, norme administrative);
- ▷ Mecanisme clare de sancționare a funcționarilor publici pentru abateri de la integritatea organizațională și cea profesională.

Planul de integritate specific fiecărei organizații, drept element material al culturii integrității, trebuie să cuprindă măsuri clare și punctuale – identificate de funcția de management ca remedii pentru riscurile și vulnerabilitățile instituționale la corupție – de prevenire și combatere a corupției și de educație în etică și integritate a funcționarilor publici și a entităților publice sau private cu care colaborează organizația.

IMPORTANT

Guvernul României a aprobat prin HG 599 din 2 august 2018 două metodologii standard extrem de importante în ceea ce privește evaluarea riscurilor și tratamentul ex-post a incidentelor de integritate:

- a) metodologia standard de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu indicatorii de estimare a probabilității de materializare a riscurilor de corupție, cu indicatorii de estimare a impactului în situația materializării riscurilor de corupție și formatul registrului riscurilor de corupție, și
- b) metodologia de evaluare a incidentelor de integritate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu formatul raportului anual de evaluare a incidentelor de integritate.

Planul de integritate, pe lângă măsurile îndreptate spre factorul uman din cadrul organizației și cel extern cadrului organizațional, trebuie să fixeze ca obiective principale următoarele instrumente:

- a. Proiectarea și implementarea de proceduri și norme interne de prevenire a corupției, proporționale cu riscurile și vulnerabilitățile organizației;
- b. Proiectarea planurilor specifice de educație și de formare în domeniile anticorupție, eticii și integrității, (se propune chiar dezvoltarea de platforme specializate de tip *e-educație* și *e-dialog* sau *e-participare*), inclusiv a standardelor de integritate legale (protecția avertizorului, consilierea etică, funcțiile sensibile, *pantouflage* etc);
- c. Proiectarea și implementarea procedurilor și normelor de control intern managerial;





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- d. Proiectarea și implementarea metodologiilor de analiza a riscurilor și vulnerabilităților la fenomenele de corupție specifice cadrului organizațional și a măsurilor de remediere;
- e. Dezvoltarea instituției/structurii cu funcție de avertizor de integritate și a instrumentelor standard de aplicare a mecanismelor de anticorupție;
- f. Proiectarea și implementarea codurilor de etică profesională specifice activităților interne organizației și relațiilor externe organizației;
- g. Proiectarea și implementarea procedurilor de prevenire a conflictelor de interese și a incompatibilităților;
- h. Proiectarea tehnicilor de testare a integrității funcționarilor publici;
- i. Proiectarea și adoptarea declarațiilor anticorupție de către funcțiile de management organizațional.

IMPORTANT

Fiecare dintre obiectivele stabilite prin planul de integritate pot fi detaliate pe măsuri și (sub)acțiuni cu condiția ca acestea să aibă scopuri clare în cadrul organizației, indicatori de rezultat bine definiți, riscuri asociate clar definite și să nu fie proiectate doar la nivel declarativ.

Adoptarea și implementarea corectă a instrumentelor de management a integrității la nivel organizațional și al funcționarilor publici împiedică acțiunile clientelare, de nepotism, de deprofesionalizare, conflictele de interese și incompatibilitățile.

ATENȚIE!

Alternativa prevenirii interne a corupției o reprezintă gestionarea de incidente de integritate constatate de autoritățile/structurile anticorupție și de aplicare a legii, cu eventuale sancțiuni penale sau administrative, dar într-un timp scurt se ajunge la pierderea credibilității și a încrederii publice. Din aceste motive pentru prevenirea și depistarea timpurie a situațiilor de corupție sunt necesare instrumente procedurale care să țină seama de tipul situațiilor și de reacția promptă a funcționarilor publici, a autorităților sau structurilor anticorupție.

Un pericol permanent în sistemul de management a integrității îl reprezintă proiectarea formală a planurilor, procedurilor și metodologiilor sau editarea unor imitații ale documentelor similare altor organizații, prin tehnica „copy/paste”.

ATENȚIE!

7.5 Evaluarea integrității

În prezent comportamentul etic și conduita profesională de slabă factură sunt considerate, în mare măsură, un rezultat al curențelor în educație, a legislației





deficitare și chiar lipsei de reglementari și norme în anumite zone de activitate, a contextului social-uman și a factorilor politici și administrativi în modul defectuos de organizare și funcționare a instituțiilor publice. Înțelegerea cauzelor generatoare de comportamente de etică și conduita profesională mediocre ne ajuta în identificarea metodelor de combatere și a mecanismelor de consolidare în materia integrității profesionale. Analiza consecințelor anomaliilor privind integritatea profesională cu impact asupra organizației permit dimensionarea gradului de corupție și atribuirea de mecanisme eficiente de prevenire și combatere a corupției.

DEFINIȚII

evaluarea integrității instituționale ⇒ proces de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entității publice cu ajutorul metodelor analitice și practice (testarea/evaluarea integrității profesionale), de descriere a factorilor de risc identificați și consecințele riscurilor, precum și măsurile pentru diminuarea lor.

evaluarea/testarea integrității profesionale ⇒ totalitatea proceselor care se desfășoară pe parcursul evaluării și care urmăresc reacția și conduita funcționarului public, etapă a evaluării integrității instituționale.

amenințare de corupție ⇒ acțiunea sau evenimentul de corupție care se poate produce în cadrul unei activități specifice unei organizații.

La nivelul autorității publice evaluarea integrității organizaționale se desfășoară în următoarele etape:

- a. desemnarea structurii care va gestiona întregul proces de evaluare,
- b. identificarea riscurilor de corupție și a vulnerabilităților în cadrul organizației,
- c. evaluarea integrității profesionale a funcționarilor publici,
- d. descrierea riscurilor de corupție și analiza factorilor care îi generează,
- e. stabilirea măsurilor de remediere și a recomandărilor de îmbunătățire a integrității instituționale

Evaluarea integrității profesionale a funcționarilor publici reprezintă un proces intern care poate fi condus atât la angajare cât și pe parcursul său profesional într-o organizație. În acest moment legislația aplicabilă diferențiază două norme juridice distincte de evaluare a integrității profesionale funcționarilor publici:

1. *Legea nr. 188/1999* republicată privind Statutul funcționarilor publici, care prevede două mecanisme de evaluare:
 - a. la recrutare, prin cazierul juridic⁴⁶, și
 - b. la promovarea în funcție publică superioară sau în funcție de conducere, prin cazierul administrativ⁴⁷;

⁴⁶ *Legea nr. 188/1999* republicată privind Statutul funcționarilor publici, art. 54

⁴⁷ *Legea nr. 188/1999* republicată privind Statutul funcționarilor publici, art. 65 și art. 66





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

2. *Legea nr. 176/2010* privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, care prevede două mecanisme de evaluare:
- Declararea averii și a intereselor⁴⁸, și
 - Conflictul de interese și incompatibilități⁴⁹.

Aplicare dispozițiilor *Legii nr. 188/1999* se desfășoară sub responsabilitatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) iar în aplicarea dispozițiilor *Legii nr. 176/2010* și a dispozițiilor *Legii nr. 144/2007* se desfășoară sub responsabilitatea Agenției Naționale de Integritate (ANI). De asemenea, există reglementări naționale incidente care tratează excepțiile, abaterea și mecanismele de sancționare administrativă sau penală, după cum se încadrează abaterea de la normele administrative și penale în materie, astfel:

- ▷ *Legea nr. 96/2006* privind Statutul deputaților și al senatorilor;
- ▷ *Legea nr. 393/2004* privind statutul aleșilor locali;
- ▷ *Legea nr. 215/2001* republicată a administrației publice locale;
- ▷ *Legea nr. 7/2004* republicată privind Codul de conduită a funcționarilor publici.

În contextul conștientizării nevoilor de prevenire și combatere a corupției, ca măsură asiguratorie a integrității funcționarilor publici, evaluările de integritate profesională împreună cu un management al integrității instituționale eficient, sunt de natură să potențeze eficiența identificării, controlului și măsurilor ce trebuie luate pentru diminuarea sau eliminarea factorilor care ar favoriza sau a celor care conduc la săvârșirea faptelor de corupție.

Testele de integritate pot lua următoarele forme:

- analitice:
 - ▶ teste de integritate scrise, bazate cunoașterea culturii integrității (abordează cunoștințele despre codul de conduita și etica profesionala, integritatea profesională și organizațională etc.),
 - ▶ teste de integritate bazate pe personalitate (psihologice) care ascund obiectivul principal al evaluării, făcând dificil abordarea mincinoasa a subiectelor, sau
- practice:
 - ▶ teste de integritate deschise, concepute pentru a evalua atitudinile funcționarilor publici în raport de manifestări specifice concrete, când este pus în fața unor acțiuni coruptoare.

IMPORTANT

Testele, indiferent dacă sunt scrise sau deschise, trebuie să țină seama de identificarea și descrierea riscurilor de corupție și a vulnerabilităților în cadrul organizației și să fie proiectate și aplicate

⁴⁸ *Legea nr. 176/2010* privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, art. 1 – 3 și art. 13 - 19

⁴⁹ *Legea nr. 176/2010* privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, art. 20 - 26





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

de experți în domeniu, altfel rezultatele vor fi neconcludente și, după caz, vor aduce atingere imaginii organizației, dar mai ales onoarei, demnității și profesionalismului funcționarului public testat.

Pentru o evaluare corectă și obiectivă a situației, care să aducă un aport considerabil la evaluarea integrității organizației, subiecții testării integrității profesionale trebuie să fie atât din corpul de execuție cât și din corpul de conducere al organizației.

Testele de integritate profesională ar trebui pregătite, elaborate și efectuate numai după identificarea și evaluarea riscurilor de corupție și a vulnerabilităților în cadrul organizației pe baza unei metodologii clare și obiective. În sensul precizat, în data de 30 august 2018 a intrat în vigoare *Metodologia standard* de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu indicatorii de estimare a probabilității de materializare a riscurilor de corupție, cu indicatorii de estimare a impactului în situația materializării riscurilor de corupție și formatul registrului riscurilor de corupție, precum și pentru aprobarea Metodologiei de evaluare a incidentelor de integritate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu formatul raportului anual de evaluare a incidentelor de integritate⁵⁰.

7.6 Managementul riscurilor de corupție și vulnerabilitățile

Managementul riscurilor de corupție privește ansamblul de acțiuni în scopul identificării, evaluării și ierarhizării riscurilor la nivel organizațional și la nivelul funcționarilor publici, care favorizează ori determină săvârșirea faptelor de corupție și măsurile necesare pentru prevenirea apariției și limitarea efectelor acestora, prin procedee de evaluare.

DEFINIȚII

responsabil de risc de corupție ⇒ personalul responsabilizat prin registrul riscurilor de corupție pentru implementarea măsurilor de prevenire sau control din cadrul organizației.

registrul riscurilor de corupție ⇒ document întocmit în cadrul activității de management al riscurilor de corupție, de către structura responsabilă desemnată, care cuprinde descrierea riscurilor de corupție identificate în cadrul organizației, domeniul de activitate în care se manifestă, probabilitatea, impactul și expunerea, măsurile de necesare, termenul de implementare și responsabilul de risc.

Cea mai importantă etapă în managementul riscurilor de corupție și vulnerabilităților o reprezintă *prevenirea* apariției tentativei sau a faptei de corupție, stadiu care trebuie proiectat ținând cont atât de riscurile la care se supune organizația prin vulnerabilitățile la faptele de corupție identificate la nivelul organizației și la nivelul funcționarului public și prin incidentele faptelor de corupție săvârșite de funcționarii publici.

⁵⁰ HG nr. 599/2018 pentru aprobarea Metodologiei standard





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Prevenirea apariției tentativei sau a faptelor de corupție trebuie să se întemeieze pe mecanisme de identificare timpurie a riscurilor și vulnerabilităților care sporesc probabilitatea materializării riscurilor. În concordanță cu obiectivele SNA 2016 – 2020, fiecare măsură adoptată de organizație trebuie să se subsumeze unor principii printre care și principiul prevenirii săvârșirii faptelor de corupție și a incidentelor de integritate⁵¹. Potrivit acestui principiu organizațiile sunt obligate să acorde prioritate mecanismelor de identificare timpurie și de înlăturare în timp util a premiselor apariției faptelor de corupție.

Cadrul procedural și organizatoric al managementului riscurilor de corupție și vulnerabilităților a fost stabilit prin *HG nr. 599/2018* pentru aprobarea *Metodologiei standard de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu indicatorii de estimare a probabilității de materializare a riscurilor de corupție, cu indicatorii de estimare a impactului în situația materializării riscurilor de corupție și formatul registrului riscurilor de corupție, precum și pentru aprobarea Metodologiei de evaluare a incidentelor de integritate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu formatul raportului anual de evaluare a incidentelor de integritate*, în conformitate cu „Obiectivul specific 2.1” din SNA 2016 – 2020.

Unul din factorii esențiali ai succesului implementării SNA 2016 – 2020 la nivelul administrației publice, indiferent dacă organizațiile își proiectează propriile strategii anticorupție și/sau planuri de integritate, îl reprezintă *evaluarea incidentelor de integritate*, asimilată în accepțiunea SNA 2016 – 2020 cu *eșecul managementului*⁵². Urmarea măsurilor impuse prin SNA 2016 – 2020 s-a elaborat și aprobat prin *HG nr. 599/2018* Metodologia de evaluare a incidentelor de integritate în cadrul autorităților și instituțiilor publice și formatul standard de raport anual de evaluare a incidentelor de integritate, care, în esență, stabilesc:

- ▷ indicatorii de estimare a probabilității de materializare a riscurilor de corupție:
 - ▷ probabilitatea de apariție,
 - ▷ indicatori de estimare a probabilității de apariție, și
 - ▷ factori care favorizează apariția;
- ▷ indicatorii de estimare a impactului în situația materializării riscurilor de corupție:
 - ▷ nivelul (gradul) impactului, și
 - ▷ indicatorii de estimare a impactului;
- ▷ registrul standard al riscurilor de corupție, și
- ▷ raportul anual standard de evaluare a incidentelor de integritate și a măsurilor de prevenire și/sau control.

Metodologia de evaluare a riscurilor aplicabilă administrației publice are ca scop asumarea măsurilor de intervenție pentru prevenirea și controlul riscurilor de corupție pentru diminuarea probabilității de apariție a riscurilor de corupție, precum și a impactului în cazul materializării acestora.

⁵¹ SNA 2016 – 2020 secțiunea 2.2 „Principii”

⁵² SNA 2016 – 2020 secțiunea 11.2 „Puncte slabe/priorități de intervenție strategică”



Din conținutul reglementarilor privind gestionarea riscurilor la corupție și a vulnerabilităților sau a normelor incidente acestui domeniu, reiese că tentativa nu este supusă unei analize sau unei evaluări și nici unor măsuri de sancțiune administrativă.

ATENȚIE!

Managementului riscurilor de corupție și vulnerabilităților trebuie să țină seama de următoarele aspecte imperative:

1. activitățile să se desfășoare exclusiv în cadrul organizației în care are loc evaluarea riscurilor de corupție în scopul identificării și gestionării riscurilor de corupție și vulnerabilităților specifice activității profesionale,
2. răspunderea trebuie să fie a reprezentantului/împuternicitului legal al organizației,
3. se înființează structura de lucru pentru implementarea mecanismelor de evaluare a riscurilor de corupție și vulnerabilităților și de evaluare a incidentelor de integritate,
4. se proiectează registrul riscurilor de corupție care trebuie să includă cel puțin următoarele informații: descrierea activității vulnerabile la nivelul organizației, riscul de corupție care intervine în activitatea organizației, probabilitatea de apariție a riscului, reacția la riscul de corupție și acțiunea întreprinsă, termenul de implementare a acțiunii organizației și responsabilul de acțiune,
5. se proiectează raportul incidentelor de integritate care trebuie să includă cel puțin următoarele informații: tipologia faptei de corupție, categoria funcționarilor publici și structura în care aceștia și-au desfășurat activitățile, sancțiunile administrative sau, după caz, penale aplicate,
6. auditul/controlul implementării tuturor proceselor de evaluare a riscurilor de corupție și vulnerabilităților trebuie să fie aplicate respectând principiile segregării funcțiilor, independenței și imparțialității,
7. după caz, se revizuește planul de integritate al organizației.

La analiza factorilor de risc și a vulnerabilităților (tratați din punct de vedere a cauzalității în secțiunea 7.1), trebuie să țină seama de:

- a. factori interni – factori de risc organizaționali, de control și sancționare din sfera de control a organizației și rezultatul acestora,
- b. factori individuali – factori ce pot motiva un funcționar public să admită manifestări de corupție și să acționeze contrar cultului de integritate al organizației,
- c. factori operaționali – factori ce apar în activitățile desfășurate de funcționarul public în cadrul organizației, și
- d. factori externi – factori de risc aflați în afara controlului organizației.

IMPORTANT

Organizațiile, în baza unei proceduri de evaluare a condițiilor inițiale, își identifică și își conturează riscurile de corupție și



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

vulnerabilitățile în funcție de natura și importanța activităților sistemului de management și control⁵³ și, după caz, își stabilesc acțiuni și măsuri suplimentare, în convergență cu acțiunile și măsurile stabilite prin SNA 2016 – 2020.

7.7 Reducerea riscurilor și vulnerabilităților la corupție

În ceea ce privește reducerea riscurilor de corupție și a vulnerabilităților asociate unei organizații, am arata în capitolele anterioare faptul că mecanismele de prevenire și combatere a faptelor de corupție trebuie să fie concise și să acționeze cu temeinicie, acolo unde există riscuri de corupție și vulnerabilități reale. Cu cât acestea sunt mai concentrate și mai eficiente, cu atât arbitriul și ilegalitatea vor fi mai puțin prezente în organizație și la nivelul funcționarului public.

Componenta de reducere a riscurilor de corupție și a vulnerabilităților reprezintă o direcție de acțiune din întreg mecanismul de gestiune a riscurilor de corupție, fapt pentru care acțiunile de diminuare trebuie să fie centrate pe factorii endogeni (interni) ai organizației, unde managementul instituțional, cu toate constituentele și atributele sale, are deschiderea și puterea să aplice măsurile de reducere a riscurilor la corupție, trebuind să acționeze precum o „supapă de siguranță” în calea factorilor exogeni (externi) organizației.

Din aceste considerente, o primă măsură de reducere a riscurilor de corupție ar fi,

- a. transparența organizațională, una dintre cele mai eficiente metode de descurajare și combatere a abuzurilor și a faptelor de corupție ← guvernare deschisă.

Alte măsuri de reducere a riscurilor de corupție și vulnerabilităților care țin seama de deficiențele sistemice constatate și particularitățile sistemului organizatoric, procese cu impact major asupra calității managementului organizațional, arată în felul următor:

- b. îmbunătățirea legislației anticorupție sau elaborarea unui pachet legislativ complementar *anticorupție*;
- c. dezvoltarea de platforme de tip *e-guvernare*;
- d. răspunderea managerială;
- e. selecția și evaluarea transparentă și riguroasă a funcționarilor publici;
- f. profesionalizarea funcționarilor publici în cultura integrității/anticorupție;
- g. introducerea mecanismelor de evaluare/testare a integrității;
- h. proiectarea și aplicarea metodologiilor de evaluare a reacției organizaționale la tentativele sau faptele de corupție;
- i. proiectarea mecanismelor de evaluare a reacției organizaționale la incidentele de integritate;
- j. îmbunătățirea radicală a comunicării intra- și interinstituțională.

⁵³ Organizațiile vor ține seama de cerințele impuse prin HG 599/2018 pentru aprobarea Metodologiei standard de evaluare a riscurilor de corupție, anexa 1





Proiectarea unor programe educaționale timpurii pentru cunoașterea cauzelor și efectelor corupției și conștientizare asupra riscurilor corupției, precum și conceperea unor instrumente educaționale de repudiare a corupției.

ATENȚIE!

7.8 Reducerea riscurilor și vulnerabilităților în achiziții publice

Un proces de achiziții publice performant presupune o bună funcționare a controalelor, a sistemului de remedii și căi de atac, a sistemului de prevenire a conflictului de interese și a corupției, așa cum se afirmă în Strategia Națională în Domeniul Achizițiilor Publice 2015 – 2020⁵⁴ (SNDAP 2015 – 2020). Unul din obiectivele specifice ale SNDAP 2015 – 2020 îl reprezintă combaterea corupției prin sporirea utilizării mijloacelor electronice pentru procedurile de achiziții, utilizând platforma Sistemului Informatic Colaborativ pentru Achiziții Publice (SICAP), de tip *e-achiziții*, și prin prevenirea conflictului de interese asigurată cu ajutorul sistemului PREVENT.

Regulile generale aplicabile în achizițiile publice pentru prevenirea corupției:

1. Legislația națională (primară, secundară și terțiară) privind achizițiile publice trebuie să garanteze derularea de proceduri transparente și nediscriminatorii
2. Autoritățile contractante, pentru a:
 - stăpâni sistemul achiziției publice, trebuie să:
 - ▶ publice un anunț de participare,
 - ▶ elaboreze specificații tehnice clare și imparțiale/corecte,
 - ▶ proiecteze criteriile de selecție/calificare și de atribuire clare și proporționale cu obiectul contractului,
 - ▶ asigure un tratament egal și nediscriminatoriu ofertanților, în toate etapele procesului de licitație;
 - obține la cel mai bun raport calitate/preț sau calitate/cost, ceea ce au nevoie, trebuie să:
 - ▶ evalueze obiectiv și nediscriminatoriu ofertele:
 - ▶ folosind o metodologie adecvată,
 - ▶ utilizând criteriile de atribuire din documentația de atribuire,
 - ▶ evitând orice risc de conflict de interese,
 - ▶ atribuie contractul fără a altera/modifica oferta,

⁵⁴ HG nr. 901/2015 Strategia națională în domeniul achizițiilor publice





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- ▶ implementeze contractul astfel cum a fost atribuit și încheiat și, după caz, orice modificare a contractului să fie conforma cu prevederile legale;
- elabora și urma un sistem de achiziție publică, în conformitate cu legea, trebuie să:
 - ▶ dețină resurse umane suficiente, bine instruite și responsabile.

Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice definește conflictul de interese astfel:

- Art. 59 „În sensul prezentei legi, prin conflict de interese se înțelege orice situație în care membrii personalului autorității contractante sau ai unui furnizor de servicii de achiziție care acționează în numele autorității contractante, care sunt implicați în desfășurarea procedurii de atribuire sau care pot influența rezultatul acesteia au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal, care ar putea fi perceput ca element care compromite imparțialitatea ori independența lor în contextul procedurii de atribuire”.

Pentru prevenirea, identificarea și remedierea situațiilor de conflict de interese, în scopul evitării denaturării concurenței și al asigurării tratamentului egal pentru toți operatorii economici, autoritatea contractantă este obligată să aplice prevederile art. 60 – 63 din *Legea nr. 98/2016* privind achizițiile publice.

Omisiunea de declarare a unui conflict de interese poate ascunde o tentativă sau faptă de corupție. Situația de conflict de interese poate apărea atunci când un funcționar public are un interes financiar sau de orice altă natură în ceea ce privește contractul sau contractantul.

Așa cum am menționat în capitolul 5 un caz atipic îl reprezintă manipularea (trucarea) specificațiilor și/sau a criteriilor de selecție/calificare, adesea fiind considerate fapte de corupție. Acțiunea se manifestă prin adaptarea documentației de atribuire pentru a corespunde calificărilor sau experienței unui anumit ofertant, pentru a exclude alți ofertanți sau pentru a justifica achiziții dintr-o singură sursă și pentru a evita orice concurență.

Cauze ale faptelor de corupție în procesele de achiziții publice mai pot constitui:

- ▷ divulgarea datelor ⇒ oferirea de informații confidențiale unui ofertant favorit de către personalul responsabil cu elaborarea documentației de achiziție sau desemnat în comisia de evaluarea ofertelor;
- ▷ manipularea ofertelor după depunere ⇒ prin „modificarea” sau „pierderea” unor oferte, anularea unor oferte pe motivul unor presupuse erori conținute în specificații etc., în vederea selectării unui ofertant favorit (personalul responsabil cu contractarea sau evaluarea ofertelor);
- ▷ manipularea selecției și/sau evaluării ⇒ prin denaturarea sau vicierea întregii proceduri în vederea selectării sau atribuirii contractului unui ofertant favorit, de către persoana/ele desemnat/e în comisia de evaluare a ofertelor.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

IMPORTANT

Trecerea integrală la procedurile de achiziții online (e-achiziții), utilizând platforma Sistemului Informatic Colaborativ pentru Achiziții Publice și utilizarea catalogelor electronice, a îmbunătățit considerabil transparența proceselor de achiziții publice ➔ scăderea substanțială a probabilității de apariție a riscurilor de fraudă și de corupție.

De asemenea, faptele de dare și luare de mită și cele de trafic și cumpărare de influență se pot manifesta în mod specific proceselor de achiziții publice, astfel:

- ▶ Darea de mită ⇒ are loc în special sub forma acordării de comisioane ilegale, prin acordarea ulterioară atribuirii contractului a unui procent, stabilit în prealabil cu funcționarul public, din fiecare sumă încasată;
- ▶ Traficul de influență ⇒ se reflectă adesea în selecția sau atribuirea părtinitoare (achizițiile nejustificate dintr-o singură sursă), în preturile/costurile excesive nejustificate, în produsele achiziționate în număr excesiv, în acceptarea calității scăzute și în întârzierea livrărilor sau lipsa bunurilor/serviciilor contractate.

Principalele elemente de vulnerabilitate clasificate pe grupe de intervenție pe parcursul procesului de achiziție publică:

1. Planificarea achiziției publice:
 - a. necesitățile nu justifică nevoia autorității contractante ⇒ nu există un interes vădit al autorității contractante, cheltuirea ineficientă a banului public, încadrare pe proceduri de atribuire care nu intra sub incidența *Legii nr. 98/2016*, achiziție publică fictivă
2. Proiectarea documentației de atribuire:
 - a. perioada de elaborare și aprobare a documentației de atribuire este foarte redusă (adeseori se invocă caracterul de urgență) ⇒ posibilă implicare a unui potențial ofertant în proiectarea documentației de atribuire, preturile/costurile nu sunt justificate și/sau nu sunt rezonabile (depășește valoarea bunurilor/serviciilor/lucrărilor similare de pe piață),
 - b. criteriile de selecție/calificare restrictive ⇒ manipularea (trucarea) criteriilor de selecție/calificare,
 - c. criteriile de atribuire neechilibrate ⇒ manipularea (trucarea) criteriilor de atribuire pentru favorizarea unui ofertant,
 - d. specificații tehnice în care se menționează mărci, brevete și alte asemenea sau care excedă necesităților autorității contractante, ori sunt irelevante pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică ⇒ manipularea (trucarea) specificațiilor tehnice,
 - e. termenul de depunere a ofertelor este prea scurt în raport de natura și/sau complexitatea contractului de achiziție publică ⇒ manipularea ofertelor pentru favorizarea unui ofertant,
3. Desemnarea și modificarea componentei comisiei de evaluare:
 - a. persoanele numite în comisia de evaluare nu au expertiză și/sau nu cunosc legislația,





UNIUNEA EUROPEANĂ



- b. persoane numite în comisia de evaluare se afla în situația de incompatibilitate sau de conflicte de interese,
 - c. decizia de numire comisiei de evaluare nu este înregistrată și/sau aprobată,
 - d. experții independenți cooptați au expertiza redusă sau nu sunt delimitate atribuțiile,
 - e. declarațiile de confidențialitate și de imparțialitate nu sunt semnate de toți membrii comisiei sau de experții cooptați,
 - f. modificarea frecvența a evaluatorilor autorității contractante sau cooptați pe parcursul evaluării ofertelor
 4. Ședința de deschidere a ofertelor:
 - a. între data/ora de depunere a ofertelor și data/ora de deschidere a ofertelor este o perioadă suspect de mare ⇒ manipularea (trucarea) sau substituirea ofertei sau a documentelor de la oferta,
 - b. se accepta întârzieri fata de termenul limita de depunere a ofertelor,
 5. Evaluarea ofertelor:
 - a. respingerea unor oferte pe motive neîntemeiate,
 - b. participarea unor persoane fizice/juridice drept ofertanți care au proiectat în parte sau în totalitate documentația de atribuire,
 - c. aplicarea altor criterii de selecție/calificare fata de cele din documentația de atribuire,
 - d. nu se aplica unul sau mai multe din criteriile de eligibilitate/excludere,
 - e. omisiunea solicitării de clarificări pentru o anumita oferta,
 - f. dezvăluirea informațiilor confidențiale către un anumit ofertant de către unul sau mai mulți membri ai comisiei de evaluare,
 - g. nu exista înscrisuri detaliate ale unei oferte în etapele de evaluare,
 - h. influențarea expertului cooptat pentru modificarea raportului de specialitate,
 - i. acceptarea completărilor la o anumita oferta, în afara situațiilor prevăzute de lege,
 - j. acceptarea ofertanților ale căror răspunsuri la solicitările de clarificări au fost neconcludente,
 - k. admiterea unei singure oferte în etapa de evaluare a ofertei financiare,
 - l. nu se solicita clarificări pentru prețuri/costuri neobișnuit de scăzute,
 - m. modificarea factorilor de evaluare pentru a favoriza o anumita oferta,
 - n. nu exista înscrisuri care să demonstreze acordarea punctajului,
 - o. punctaj identic între grilele de evaluare ale membrilor comisiei de evaluare,
 6. Raportul procedurii de atribuire:
 - a. raportul este aprobat de o persoana care nu are calitatea de reprezentant/împuternicit legal al autorității contractante,
 - b. rezultatul final înscris în raport este diferit de rezultatele etapelor intermediare,
 - c. modificarea raportului în urma presiunilor puse de factorii decizionali asupra deciziei comisiei de evaluare,
 - d. anularea neîntemeiată a procedurii de atribuire,
 - e. nu se respectă deciziile de anulare stabilite de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) sau prin hotărâre judecătorească.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Cele mai importante măsuri de reducere a riscurilor de corupție și vulnerabilităților, specifice domeniului achizițiilor publice:

- a. elaborarea și aplicarea unui cod de conduita profesională specific evitării conflictelor de interese și incompatibilităților, ori proiectarea unei secțiuni speciale în cadrul codului de conduita etică și profesională în vigoare ⇒ cultură organizațională care nu tolerează conflictele de interese;
- b. formarea sau specializarea personalului care desfășoară procesele de achiziții publice din cadrul autorităților contractante ◀ profesionalizarea autorităților contractante;
- c. eficientizarea controlului *ex-ante* în procesele de achiziții publice;
- d. aplicarea mecanismului de achiziții electronice (on-line) integral pe platforma SICAP;
- e. proiectarea și utilizarea unor module de facturare electronică și efectuare de plăți on-line pe platforma SICAP;
- f. întocmirea și utilizarea pe platforma SICAP a unui modul cu lista „alba” (bune practici) și lista „neagra” (rele practici) a operatorilor economici, sau
- g. conceperea și implementarea pe platforma SICAP a *certificatului de integritate* pentru operatorii economici care nu au deviat de la politicile antifraudă și anticorupție;
- h. dezvoltarea și implementarea unui modul de verificare/monitorizare *ex-post* pe platforma SICAP;
- i. identificarea funcțiilor sensibile de la nivelul autorităților contractante, parte din sistemul de management și control al organizației.

Amintim că ANAP, prin structurile specializate în verificarea documentațiilor de atribuire (etapa *ex-ante*) și în etapa de atribuire a contractelor de achiziții publice (*ex-post*), utilizarea achizițiilor publice on-line utilizând platforma SICAP și, complementar, utilizarea instrumentului de prevenire a conflictelor de interese și a incompatibilităților, PREVENT, au condus la diminuarea semnificativă a riscurilor de fraudă și corupție în achizițiile publice.

7.9 Gestionarea eșecului în identificarea timpurie a riscurilor și vulnerabilităților

Drept acțiuni principale de identificare timpurie a riscurilor de corupție și vulnerabilităților în cadrul unei organizații pot fi stabilite⁵⁵:

⁵⁵ SNA 2016 – 2020 „Obiectul specific 2.1”, „Acțiuni principale”





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- ▷ auditul/controlul intern al sistemului de prevenire a tentativelor și faptelor de corupție,
- ▷ adoptarea unor norme specifice organizației privind metodologia standard de evaluare a riscurilor la corupție și implementarea acesteia,
- ▷ publicarea listei incidentelor de integritate și a măsurilor de remediere, alături de rezultatele evaluării Standardelor de Control Inter Managerial (SCIM) și de indicatorii aferenți fiecărui standard
- ▷ stabilirea de ținte de management pentru funcțiile de conducere privind gradul de conformitate administrativă și de implementare a standardelor legale de integritate.

Față de acțiunile principale de identificare timpurie a riscurilor de corupție și vulnerabilităților mai sus menționate, autorii **manualului** completează cu o acțiune care ar trebui implementată cel puțin de autoritățile publice care sunt implicate în gestionarea fondurilor UE nerambursabile:

- ▷ proiectarea și aplicarea unei proceduri de evaluare a condițiilor inițiale, premergătoare evaluării riscurilor de corupție și vulnerabilităților:
 - ▷ analiza structurii organizaționale și a funcționalității: construcția organigramei, procedurile și procesele, gestionarea informației și sistemele informaționale, etc.,
 - ▷ calitatea și gradul de integritate a resurselor umane din cadrul organizației, și
 - ▷ analiza cadrului legislativ aplicabil prin prisma vulnerabilităților specifice.

Acțiunea propusă are o importanță deosebită dacă ținem seama de vulnerabilitățile care sunt artificial induse într-o organizație prin elemente care țin de:

- ▶ supraîncărcarea structurii organizatorice (natura și efectele fiind tratate în conținutul **manualului**),
- ▶ slaba pregătire sau incompetența unor funcționari publici angajați în organizație pe baza de nepotism sau clientelism,
- ▶ lipsa mecanismelor de evaluare a integrității, reale, a candidaților într-o funcție publică, etc.,

și este propusă în sensul și spiritul reglementarilor privind protejarea intereselor financiare ale UE și bugetului de stat.

Eșecul nu trebuie privit ca un dezastru, doar dacă nu devine „obișnuiță”. Eșecul în identificarea timpurie a riscurilor de corupție și a vulnerabilităților trebuie privit drept oportunitate în dezvoltarea de bune practici viitoare pentru evitarea apariției riscurilor de corupție care au produs eșecul inițial. Din mecanismul de evaluare reciprocă interinstituțională, un succes al SNA 2012 – 2015, au fost identificate deficiențe în managementul instituțiilor publice, astfel încât prin SNA 2016 – 2020 s-a admis importanța instituționalizării reacției la incidentele de integritate asimilate eșecului de





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

management, admitând introducerea unor mecanisme de gestionare a eșecului de management prin evaluări *ex-post* sprijinite pe⁵⁶:

- ▶ dezvoltarea de măsuri particularizate post incident, și
- ▶ corelarea evaluării performanței managementului cu cea a integrității instituționale.

În corelare cu mecanismele de gestionare a eșecului de management prin evaluări *ex-post*, s-au propus drept măsuri incidente în gestionarea eșecului de management următoarele acțiuni:

- a. implementarea mecanismelor de audit intern, o dată la doi ani, pentru verificarea sistemului de prevenire a faptelor de corupție la nivelul autorităților publice și, după caz, de revizuire a planului de integritate la nivelul organizației,
- b. îmbunătățirea legislației secundare și/sau terțiare în SCIM pentru corelarea cu inventarul măsurilor de transparentizare instituțională și de prevenire a riscurilor de corupție,
- c. proiectarea și aplicarea unei metodologii standard de evaluare a riscurilor de corupție și a vulnerabilităților ⇒ aprobată prin *HG nr. 599/2018*,
- d. proiectarea unui mecanism instituțional de evaluare *ex-post* a incidentelor de integritate și de prevenție, adaptate la specificul riscurilor asociate (identificate și descrise) organizației,
- e. asigurarea transparenței în cazul incidentelor de integritate prin cataloage de incidente de integritate și măsuri de remediere,
- f. stabilirea țințelor pentru funcțiile de conducere din organizație privind gradul de conformitate administrativă și de implementare a standardelor de integritate asociate unor măsuri manageriale corective,
- g. modificări legislative care au ca scop principal îmbunătățirea prevederilor în ceea ce privește rolul consilierului de etică, interdicțiile post angajare și protecția avertizorului de integritate.

DEFINIȚII

avertizor de integritate ⇒ funcționarul public și alte persoane ce prestează servicii publice, ce informează benevol, cu buna-credință și în interes public despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției și a faptelor de comportament coruptibil.

IMPORTANT

În scopul prevenirii fenomenului de *pantouflage* și de respectare a prevederilor art. 94 din Legea nr. 161/2003 și a art. 13 din OUG nr. 66/2011, în ceea ce privește aplicarea interdicțiilor post angajare, angajatorul va avea obligația legală de a stabili la încetarea raporturilor de serviciu, lista instituțiilor/societăților/ONG care au avut calitatea de solicitant/beneficiar în activitatea acestuia de evaluare și selecție sau în activitățile de monitorizare și control la care a participat.

⁵⁶ SNA 2016 – 2020 „Obiectivul general 2”, preambul



7.10 Optimizarea mecanismelor de control administrativ

Elementele cheie fără de care nu putem vorbi despre optimizarea mecanismelor de control administrativ într-o organizație:

- Transparența organizațională,
- Transparența decizională,
- Răspundere managerială.

ATENȚIE!

Din punct de a prevenirii și combaterii faptelor de corupție în organizații și a descurajării manifestărilor actelor de corupție, optimizarea mecanismelor de control administrativ, pentru a avea efectul scontat al SNA 2016 – 2020, trebuie să țină seama de următoarele acțiuni premergătoare:

- a. Eficientizarea sistemului de management și control prin:
 - ▶ competențe și abilități manageriale cel puțin la nivelul managementului de top,
 - ▶ optimizarea structurii organizatorice, din care fac parte și structurile de audit public intern și de anticorupție,
 - ▶ simplificarea procedurilor de lucru,
 - ▶ încadrarea și promovarea funcționarilor publici exclusiv pe criteriile de competențe și abilități, de profesionalism și de integritate,
- b. Asigurarea transparenței decizionale și organizaționale,
- c. Răspundere managerială,
- d. Rotirea funcționarilor publici din funcțiile sensibile, etc.

DEFINIȚII

sistem de control administrativ ⇨ set de acțiuni, care sunt parte a sistemului de control intern, legate de procedurile administrative necesare pentru luarea deciziilor manageriale.

control administrativ intern ⇨ control ierarhic ce se execută de către persoanele cu funcții de conducere asupra compartimentelor și persoanelor din subordine; este o sarcină care rezultă din atribuțiile de serviciu și se execută permanent.

Plecând de la cele două definiții și de la considerentele unui sistem organizațional și de management și control eficiente și transparente, procesul de optimizare a mecanismelor de control administrativ trebuie înțeles prin prisma componentelor sale:

1. Mediul de control ⇨ stabilește „tonul organizației” sau „tonul de top”:
 - ▷ integritate profesională,
 - ▷ preocupare pentru competență profesională,
 - ▷ structura organizației,
 - ▷ politica și managementul resurselor umane,
2. Evaluarea riscurilor ⇨ identificarea elementelor de nesiguranță în atingerea obiectivelor și riscurile asociate:



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- ▷ identificarea și evaluarea riscurilor,
 - ▷ gradul de acceptare a unora dintre riscurile identificate,
 - ▷ acțiuni întreprinse,
3. Activitatea de control ⇒ mecanisme și proceduri pentru abordarea riscurilor (segregarea funcțiilor, procedurile de lucru, analize de performanță, monitorizarea activităților, etc.)
 4. Informarea și comunicarea intrainstituțională,
 5. Monitorizarea
 - ▷ continuă ⇒ inclusă în activitățile zilnice ale organizației,
 - ▷ evaluare distinctă ⇒ depinde de identificarea și evaluarea riscurilor și de eficiența procedurilor de monitorizare continuă,

toate acestea reprezentând ◀ optimizarea controlului administrativ, la care trebuie luat în considerare implementarea unui sistem *fair* de sancțiuni administrative.

7.11 Auditul planului de acțiune anticorupție

Auditul planului de acțiune anticorupție are ca obiectiv principal analiza impactului măsurilor propuse prin obiectivele specifice și acțiunile proiectate în SNA 2016 – 2020, prin rezultatele obținute în urma intervențiilor implementate la nivel național și la nivel organizațional și se desfășoară de către:

- a. auditul public intern, prin structura desemnată din cadrul organizației ⇒ autoevaluare;
- b. expertiza independentă, la nivel național.

Rolul auditului public intern este de evaluare a sistemului de prevenire a corupției, a riscurilor de corupție și a vulnerabilităților de la nivelul organizației și a SCIM ◀ planul de integritate.

Rolul auditului extern independent este de evaluare a SNA analizând gradul și calitatea măsurilor implementate la nivel național, țintele atinse în perioada evaluată și prioritățile pentru următoarea perioadă de evaluare ◀ implementarea SNA și Planul național de acțiune.

Ambele forme de evaluare a implementării acțiunilor anticorupție, prin rezultatele măsurilor integrate în planurile specifice, trebuie să acorde atenție deosebită la:

- ▶ impactul planului de acțiune asupra contextului politic, social, instituțional și asupra entităților publice și private,
- ▶ eficiența și eficacitatea implementării acțiunilor,
- ▶ coeziunea măsurilor implementate,
- ▶ progresele înregistrate prin cuantificarea indicatorilor de rezultat,
- ▶ măsurile corective propuse pentru perioada următoare de evaluare, și
- ▶ prioritățile pentru perioada următoare de evaluare.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

7.12 Educația anticorupție

Pentru a preveni faptele de corupție și, mai ales, pentru a preveni apariția fenomenelor de corupție în cadrul organizației, ingredientul cel mai de preț în ceea ce privește factorul uman – funcționarul public – îl reprezintă educația. Dacă astăzi lipsește ceva din ansamblul administrativ public (inclusiv sistemul de învățământ), este educația anticorupție cu toate componentele sale de conștientizare și cunoaștere a fenomenului de corupție și de prevenire a faptelor de corupție.

Există un deficit major de cunoștințe și de conștientizare în rândul funcționarilor publici despre anticorupție și standarde legale de integritate, elemente evidențiate în Rapoartele MCV ale Comisiei Europene și în Raportul de audit al SNA 2012 – 2015.

Acțiunile principale care trebuie întreprinse, în convergența obiectivelor SNA 2016 – 2020⁵⁷, privind educația anticorupție sunt sintetizate astfel:

- ▷ introducerea în programele școlare de dezvoltare a competențelor sociale și civice a elementelor de etică și integritate ◀ educație timpurie;
- ▷ conștientizarea prin campanii de informare publică (fenomenul de corupție și riscurile la care sunt supuși cetățenii);
- ▷ formarea funcționarilor publici în anticorupție și integritate ◀ profesionalizarea;
- ▷ educația privind tratarea conflictului de interese și a incompatibilităților, conduita și etica profesională, etc.

Conștientizarea și instruirea funcționarilor publici trebuie să țină seama de doi factori de bază, prevenirea faptelor de corupție și combaterea fenomenului de corupție, fără de care nu se pot atinge obiectivele organizaționale în ceea ce privește politica de anticorupție și politica de integritate.

Specific acțiunilor educaționale în materia anticorupție, funcționarii publici trebuie să cunoască și să conștientizeze riscurile de corupției și vulnerabilitățile din cadrul organizației în care își desfășoară activitățile, pentru îndeplinirea căreia se pot proiecta și utiliza aplicații/platforme on-line interactive care să trateze legislația aplicabilă, managementul riscurilor de corupție, bune practici și alte asemenea, dar și module de verificare a cunoștințelor.

⁵⁷ SNA 2016 – 2020 „Obiectivul specific 4.1” și „Obiectivul specific 4.2”

