

**Către:** Ministerul Justiției,  
Str. Apolodor nr. 17, sector 5, 050741  
București, România

**În atenția:** Domnului Cătălin Predoiu – Ministrul Justiției

**Stimate domnule Ministru,**



Transparency International Romania consideră că Strategia Națională Anticorupție 2011-2014 reprezintă documentul programatic fundamental în stabilirea coordonatelor generale de luptă împotriva corupției și a ineficienței autorităților publice în fața acestui fenomen, în perioada următoare. Scopul principal al strategiei îl constituie tocmai combaterea ineficienței administrative și judiciare cu privire la prevenirea și combaterea elementelor de corupție din cadrul autorităților publice. Prevenirea și combaterea fenomenului de corupție poate fi realizat doar printr-o corectă evaluare a situației de fapt din cadrul instituțiilor publice și eliminarea factorilor/elementelor instituționale ce favorizează corupția.

În acest context, apreciem eforturile Ministerului Justiției pentru elaborarea acestui document programatic pornind de la consultări cu factorii interesați. Consecventă misiunii sale și relațiilor de bună cooperare care au caracterizat relația cu ministerul, TI-România vine în sprijinul finalizării acestui demers reiterând unele măsuri deja expuse în cadrul consultărilor preliminare și formulează totodată un set de recomandări menite să răspundă scopului major al acestei strategii abordând întreaga plajă de actori potențial implicați sau vulnerabili la corupție.

**A. Consideratii generale in urma analizei *Proiectului de Strategie Națională Anticorupție 2011-2014.***

Pentru a înțelege și planifica lupta împotriva corupției Transparency International România considera ca reducerea costului și impactului corupției în societatea românească este un lucru realizabil prin folosirea unei grile care pe langa structura trihotomică propusă în noua strategie, respectiv **prevenire, educație și combatere**, sa vizeze si componenta **sanctiunii**.

Elaborarea unei bune politici penale generale într-un anumit stat, si in particular o politica adresata fenomenului coruptiei, trebuie sa includa alături de cele trei componente propuse, **sanctionarea**, care consolideaza forța educativ-juridică a strategiei.

Sanctiunea unei anumite fapte de corupție poate fluctua în funcție de gradul de percepție a fenomenului dintr-o anumită perioadă, aceasta poate fi chiar identificată *lato sensu* în termenul de **combatere**, cu mențiunea că omisiunea consacrării exprese în structura trihotomică a

---

strategiei, a acestui element vital, poate duce la o interpretare contrară tocmai scopului pentru care este elaborată strategia.

De aceea propunem o grila de analiză care vede prin acțiunile anti-coruupție alături de prevenire, educație combatere, și sancționarea. În mod corelativ, pentru aceste paliere avem în vedere obiective planificând acțiuni pentru fiecare dintre ele, la trei niveluri: **nivelul legislației, nivelul instituțional și nivelul politicilor publice.**

#### **In Preambul:**

Partea introductivă, ar putea fi completată și cu **Viziunea** pe care cei care adoptă strategia o au în vedere în acest demers. Astfel de strategie trebuie să evidențieze ca elemente definitorii: să pună în aplicare o politică de „toleranță zero a corupției”, măsuri robuste și clare anti-mită la toate nivelurile de activitate ale autorităților publice și administrației din România. Sugerăm câteva completări la nivelul valorilor și principiilor care pot fi avute în vedere:

**Valori propuse:** echitate, predictibilitate, consultare, interes legitim

#### **Principii propuse:**

- **Principiul proportionalității în elaborarea și să punerea în aplicare a procedurilor anti-coruupție:** Instituțiile ar trebui să elaboreze, să implementeze și să mențină proceduri puternice, care să fie proporționale cu riscurile și dimensionate în funcție de resursele și complexitatea organizației.
- **Principiul răspunderii la cel mai înalt nivel de angajament:** Nivelul superior al conducerii pe fiecare palier de administrație ar trebui să angajeze și să supravegheze punerea în aplicare a unei politici de toleranță zero la corupție, recunoscând faptul că mita este contrară valorilor fundamentale de integritate, transparență și responsabilitate și ca aceasta subminează eficacitatea organizațională. Politicile „anti-mita” și proceduri nu vor fi eficiente dacă nu există un mesaj clar dat de administrație de la nivelul cel mai înalt, că mita nu este tolerată. Trebuie să existe un angajament la nivel de top care presupune de asemenea ca cei din ierarhia superioară a administrației să conducă prin puterea exemplului.
- **Principiul evaluării și gestionării riscurilor de corupție** ar trebui să facă parte integrantă a întregului proces managerial desfășurat de către fiecare organizație.
- **Principiul prevenirii săvârșirii actelor de corupție,** conform căruia identificarea anticipată și înlăturarea în timp util a premiselor de apariție a faptelor de corupție sunt prioritare și imperative, poate fi nuanțat. Entitățile să dea dovada de diligență în evaluarea partenerilor, agenților și contractorilor. Fiecare entitate ar trebui să evalueze riscurile de luare de mită asociate cu intrarea într-un parteneriat sau de contractare a unor acorduri cu alte entități și datează apoi să efectueze evaluări periodice ale riscurilor. La încheierea de parteneriate sau aranjamente contractuale, trebuie să

---

verifice faptul că respectivele organizații au politici și proceduri care sunt în concordanță cu aceste principii și orientări.

## **B. Propuneri si recomandari specifice referitor la continutul strategiei**

### **Propunere 1**

Prin strategia propusă se stabilește o cooperare a agențiilor cu atribuții în prevenirea și combaterea corupției, fiind creat un secretariat tehnic ce va reprezenta un mecanism care va facilita evaluarea periodică a eficienței reacției instituționale și a măsurilor luate. **Propunerea** noastră este de a **extinde această cooperare între agenții**, pentru atingerea obiectivului propus - de la o cooperare între agenții cu profil strict de prevenire și combatere a corupției (DNA, DGA, ANI, PÎCCJ), la o colaborare și **cooperare inter-instituțională** în litera și spiritul strategiei propuse, prin includerea în acest mecanism de cooperare și a **agențiilor și instituțiilor** care pot aduce un plus de expertiză la combaterea fenomenului de corupție, prin prisma **specializărilor proprii**<sup>1</sup> (AEP, CC, ANAF, ANRMAR, DLAF).

În acest sens, considerăm că **aspectul sancționatoriu** este deosebit de important, deoarece prin această cooperare se pot identifica anumite lacune administrativ-juridice în mod operativ, permițând și asigurând în acest fel realizarea celorlalte obiective specifice.

Preambulul SNA, *Raportul CE privind progresele realizate de România în cadrul MCV, dat publicității în luna iulie 2011, reiterează recomandarea consolidării politicii generale anticorupție, în special prin îmbunătățirea coordonării la cel mai înalt nivel și elaborarea unei noi strategii multianuale solide pentru a preveni și a pedepsi actele de corupție, ținând seama de recomandările făcute într-un studiu de impact independent.*

Având în vedere cele de mai sus, pe lângă necesitatea îmbunătățirii **coordonării la nivel înalt** proclamată prin cele două instrumente (*Raportul CE și SNA 2011-2014*) este necesară și o îmbunătățire a colaborării în plan **orizontal** (*între instituții de același grad, egal competențe în domeniile lor*) a instituțiilor statului, alături de cea în plan **vertical** (*între instituțiile de diferite grade, conform ierarhiei administrative a acestora*) menționată. Doar printr-o abordare multidisciplinară și coerentă vor putea fi atinse obiectivele stabilite.

De exemplu, conform strategiei, cu sprijinul ANI se va proceda la identificarea factorilor de risc și a sectoarelor vulnerabile, în raport cu prevederile Legii 1776/2010, această propunere venind în sprijinul celei înaintate de către TI-Romania, prin prezenta propunere de completare a SNA 2011-2014. Menționăm că în baza **aceluiași sistem de sprijin și cooperare** cu ANI, se poate

---

<sup>1</sup> În acest sens, putem spune că introducerea acestei propuneri va asigura îndeplinirea *Obiectivului specific 5 - Creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în materia achizițiilor publice, Obiectivului specific 3 - Creșterea transparenței finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, Obiectivului specific 6 - Promovarea unui mediu de afaceri concurențial, corect și integru*, precum și a celorlalte obiective stabilite.

realiza **un sprijin similar** și de către ANRMAP și DLAF în domeniul fondurilor europene și a vulnerabilităților din acest sistem, de către AEP în domeniul electoral și al neregulilor identificate pe parcursul desfășurării activității acesteia, care pot fi de ordin procedural sau de ordin penal (*ex. mita electorală*), iar exemplele pot continua și cu privire la celelalte instituții pentru care ne pronunțăm, în scopul unei colaborări eficiente și coerente atât pe orizontală, cât și pe verticală. Această cooperare urmând să fie dublată de către mecanismul de **autoevaluare** propus alături de misiunile de evaluare tematice ale echipelor mixte, formate din experți ai diferitelor instituții publice și<sup>2</sup> organizații neguvernamentale.

### **Propunere 2**

Prioritar măsurilor avute în vedere în **obiectivul specific 1: Remedierea vulnerabilitatilor...** consideram ca aceste vulnerabilitati ar trebui mai intai identificate, in functie de specificul si particularitatile fiecărei institutii. Ca sa aplic măsurile de prevenire si corectie, trebuie sa cunosc de la ce pornesc, si care sunt vulnerabilitatile fiecărei institutii vizate, care sunt procedurile si mijloacele utilizate care pot fi generatoare de acte si fapte de coruptie, care sunt factorii care concura la proliferarea coruptiei. Desi este mentionata la modul general nu este conceputa ca o etapa de sine statatoare si care sa preceada actiunile specifice.

De aceea **recomandam ca si obiectiv specific (nou, de sine statator): Evaluarea riscurilor si vulnerabilităților.**

Metodologia – poate fi cuprinsa in anexele strategiei si poate avea in vedere doua paliere de evaluare.

- Intern: Fiecare instituție publică, organizație, vor parcurge un proces de autoevaluare.
- Extern: evaluarea partenerilor; riscul unor parteneriate care pot afecta „reputația” instituției (la nivel de parteneri, agenți comerciali, contractori).

Evaluarea anuală a vulnerabilităților la corupție prin adaptarea în 2011 și implementarea în 2012 a ghidurilor existente (a se vedea modelul elaborate de DGA) și a bunelor practici europene cu privire la:

- a) investigarea preventivă a ariilor vulnerabile din sânul instituțiilor publice
- b) examinarea capacității interne de contracarare a deficiențelor structurale/manageriale care favorizează apariția deciziilor corupte
- c) reformarea structurilor interne, a procedurilor de lucru, a selecției și instruirii resurselor umane, cu scopul de-a întări capacitatea de rezistență anticorupție a instituțiilor publice.

Rezultatele evaluărilor anuale vor fi luate în considerare pentru ajustarea graduală a sistemelor de management al calității, a criteriilor de evaluare a impactului politicilor publice și, respectiv, a procedurilor și structurilor administrative și organizatorice.

---

<sup>2</sup> În forma actuală a SNA, acest mecanism consacră echipele mixte constituite din experți ai diferitelor instituții publice **sau** organizații neguvernamentale. Recomandăm introducerea obligativității prezenței în aceste echipe mixte a reprezentanților organizațiilor neguvernamentale, ca modalitate de asigurare reală a valorii fundamentale a Transparenței, menționate la Capitolul 2 din SNA 2011-2014.

---

### **Propunere 3**

Sugeram ca utila introducerea **unui obiectiv specific (nou): 4.4. Combaterea corupției în serviciile publice oferite cetățenilor.**

Acest obiectiv general poate fi dezvoltat în trei obiective specifice fundamentale:

Obiectivul specific nr. 1: Combaterea corupției din sistemul de asistență medicală, pentru creșterea calității actului medical

Obiectivul strategic nr. 2: Combaterea corupției din sistemul național de educație, pentru creșterea calității învățământului

Obiectivul strategic nr. 3: Combaterea corupției din sistemul național de asistență socială, pentru asigurarea calității vieții pentru toți cetățenii

### **Propunere 4**

În cadrul **obiectivului specific 3: Creșterea transparenței finanțării partidelor politice și a companiilor electorale**, recomandă introducerea a trei măsuri suplimentare:

- Introducerea unui sistem comprehensiv prin care Partidele Politice să raporteze acțiunile de campanie electorală planificate și cheltuielile implicate.
- Modificarea modelului de raport financiar pe care partidele politice trebuie să îl prezinte public, cu obligativitatea corelării cheltuielilor cu evenimentele și acțiunile din campania electorală.
- Introducerea unui sistem de monitorizare a cheltuielilor de campanie, în timpul campaniei electorale, care să se adauge controlului rapoartelor financiare. Publicarea pe un site special a tuturor companiilor care finanțează partidele și candidații la alegerile locale sau generale

### **Propunere 5**

**Obiectiv specific 4: Consolidarea integrității în rândul membrilor Parlamentului**, sugeram introducerea unei măsuri suplimentare, privind: Publicarea tuturor sponsorizărilor pe care membrii Parlamentului le primesc de la companii private. Adaptarea la sisteme occidentale dar și la sistemul american, unde membrii Congresului SUA sunt obligați să completeze o fișă pentru fiecare călătorie sponsorizată de o companie privată (care a fost scopul deplasării; pe ce perioadă, la cât s-au ridicat diverse costuri – transport, cazare și masă)

### **Propunere 6**

**Obiectiv specific 5: Creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în materia achizițiilor publice**, pot fi avute în vedere ca măsuri:

- Proceduri clare, simple, transparente. Aceste informații ar trebui incluse pe site-urile companiilor pentru a evita interpretările și practicile generatoare de corupție

- Proceduri clare de implementare și stabilirea unor mecanisme de urmărire a aplicării acestora
- Sancțiuni mai dure pentru încălcările cu bună știință a legii (eventual răspunderea materială calculată ca procent din suma aferentă respectivei achiziții publice)

### **Propunere 7**

În legătură cu **Obiectivul specific 6 - Promovarea unui mediu de afaceri concurențial, corect și integru**, precizăm nevoia consacării prin documentul propus, secțiunea măsurilor necesare a fi adoptate, și obligativitatea adoptării unor măsuri de către autoritățile publice centrale și locale, care să permită un contact permanent cu mediul de afaceri, consultările periodice ce se vor organiza conform Obiectivului specific 6, Activitatea 3,<sup>3</sup> să aibă ca temei de organizare nu doar inițiativa autorităților publice cu privire la agenda națională anticorupție, ci și inițiativa mediului de afaceri.

Cu alte cuvinte, considerăm că **trebuie recunoscut și dreptul la inițiativă al reprezentanților mediului de afaceri de a organiza acest gen de consultări**, în urma identificării anumitor neclarități, dificultăți, probleme de corupție sau cu un potențial ridicat de corupție, în activitatea desfășurată și în relația lor cotidiană, cu instituțiile publice. În acest sens, pentru atragerea și implicarea mediului de afaceri în agenda națională anticorupție și a politicilor publice cu impact asupra activității economice, trebuie introdusă **măsura obligativității creării unei platforme/portal** electronic care să fie gestionat de autoritățile competente și la care să aibă acces și agențiile specializate în lupta anticorupție. Rolul acestuia urmând să fie acela de interfață permanentă între autoritățile publice și mediul de afaceri, putând reprezenta și o bază inițială de discuții și consultări privind relația autorității publice cu mediul de afaceri și vulnerabilitățile identificate de către principalii actori ai domeniului.

De asemenea, considerăm că ar trebui să se facă o asumare a răspunderii în mod public atât de către instituția publică în cauză cât și de către companiile implicate în acte de corupție sau sancționate pentru încălcarea legii achizițiilor publice sau a altor legi și norme privind buna guvernare (în alte țări europene, companiile private emit un comunicat de presă prin care își cer scuze pentru eludarea legii și, respectiv, pentru efectele negative ale actelor lor asupra contribuabililor români).

Alte măsuri care produc indirect efecte asupra climatului de integritate din mediul de afaceri:

- Deși cele mai multe majorări de taxe au fost făcute în rândul taxelor de consum în timp ce reducerile au fost făcute în domeniul forței de muncă, măsurile adoptate nu au fost mereu corelate cu interesul național pe termen

<sup>3</sup> Organizarea de consultări publice periodice între reprezentanții sectorului public și mediul de afaceri cu privire la agenda națională anticorupție și politicile publice cu impact asupra activității economice.

lung. Este un fapt cunoscut că prin majorarea taxelor suportate de angajator este încurajata, de fapt, piața neagră a muncii, cu atât mai mult în această perioadă în care rata șomajului a escaladat și angajații sunt tot mai puțin deschiși să denunțe pe angajatorul care se abate de la legislația în vigoare. Dat fiind obiectivul *Europe 2020* de a crește rata de angajabilitate a cetățenilor europeni la 75%, reducerea taxelor în acest context dovedește o viziune pe termen lung dar taxele suportate în prezent reprezintă, în continuare, o valoare însemnată din câștigul mediu lunar al unui angajat.

- Majorarea valorii TVA a crescut importanța luptei anti-fraudă și, pentru a reduce disparitățile existente în regimul aplicabile diferiților contribuitori, este deosebit de important să fie avută în vedere *Cartea Verde a Comisiei privind viitorul TVA* în implementarea măsurilor de combatere a fraudei și a evaziunii fiscale.

- Nu în ultimul rând, cele mai multe companii din România împărtășesc o viziune care trebuie corectată dacă urmărim prevenirea fraudelor: oamenii sunt predispuși la a comite fraude când cred că și alții o fac. În acest context, identificăm o nevoie foarte clară de a emite un **semnal ferm "de la vârf"** care să fie urmat de acțiuni decisive odată ce este depistată o faptă de corupție sau o abatere financiară.

#### **Propunere 8**

**Obiectivul specific 7, (din 4.1) s-ar regăsi mai potrivit în cuprinsul obiectiv general 4.4.nou propus, ref. Combaterea corupției în serviciile publice oferite cetățenilor.**

#### **Propunere 9**

În cadrul obiectivului general referitor la educație, 4.2., consideram ca se poate introduce o măsură suplimentară, care să vizeze dezvoltarea curriculei referitoare la Etică și Integritate, în instituțiile de învățământ cu profil în administrație publică, sociologie, științe politice, precum și cele de învățământ mediu care au ca profil furnizarea de servicii sociale.

#### **Propunere 10**

Având în vedere înțelesul extins pe care îl are termenul de *combatere*, acesta întrunind elementele de politici publice privind fenomenul de corupție la nivel de concepție și de orientare generală (*în acest sens, inclusiv strategia prin pct. 4.3 Combaterea corupției prin măsuri administrative și penale, relevă acest lucru*), se impune modificarea concepției clasice trihotomice de intervenție strategică în domeniul anti-corupției, prin introducerea și a termenului de **sanctiune** în structura strategiei, prin stabilirea unor sancțiuni specifice încălcărilor identificate, deoarece nu întotdeauna putem încadra un funcționar

public/persoană, în cadrul normei sancționatorii deja existente. Se impune ca prin noua strategie să se stabilească un obiectiv specific dedicat în întregime elementului sancționatoriu, astfel după cum identificăm în structura oricărei norme penale, mai ales în considerarea dimensiunii penale a faptelor de corupție și a celor asimilate acestora.

Prin urmare, recomandăm introducerea **Obiectivului specific (nou) - Identificarea vulnerabilităților sancționatorii prin analiza cazuisticii DNA, PÎCCJ, DGA, DLAF, AEP, ANI, CC, ANAF, ANRMAP**, prin intermediul căruia să fie abordată și asigurată îndeplinirea tuturor celorlalte obiective specifice stabilite. Considerăm că acest obiectiv specific trebuie să își aducă contribuția la atingerea scopului declarat al strategiei, respectiv identificarea mecanismelor care permit eludarea legii în domeniile, prin prisma cazuisticii specifice instituțiilor menționate. Unul dintre sub-obiective urmând să fie **elaborarea (printr-o cooperare instituțională continuă și pertinentă) unor mecanisme sancționatorii specifice**, în funcție de cazurile identificate și pentru a căror sancționare nu există încă, construind un mecanism eficient și viabil, legea putând fi pe alocuri mult prea dură față de fapta identificată, sau, mult prea indulgentă.<sup>4</sup>

#### **Propunere 11**

Alte Obiective specifice care pot fi avute în vedere în cuprinsul 4.3:

**Standardizarea procedurilor administrative în administrația publică centrală și locală**, construcția *normalității*, la crearea unei societăți care prețuiește integritatea, și care funcționează pe baza unor standarde recunoscute de integritate, prin:

- instituirea de standarde (inclusiv standarde de cost și standarde de operațiuni)
- stabilirea de bune practici la nivelul administrației și a altor sectoare cheie, cum ar fi educația, sistemul sanitar, organele de menținere a ordinii publice, justiția.

**Creșterea calității actului administrativ, eliminarea actelor și faptelor de corupție**, prin *reprimarea comportamentelor deviate de la aceste standarde și norme*, și prin: **Uniformizarea structurilor organizatorice și adoptarea unor măsuri suplimentare pentru prevenirea și combaterea corupției în administrația locală**<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Menționăm în acest sens, *Obiectivul specific 4: Consolidarea integrității în rândul membrilor Parlamentului*.

<sup>5</sup> obiectiv de referință stabilit pentru România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare



### **C. Concluzii**

În concluzie, considerăm că noua Strategie Națională Anticorupție 2011-2014, în urma modificărilor și completărilor propuse, va reflecta necesitățile actuale din domeniul luptei anticorupție. Aceste propuneri ale TI-Romania au fost formulate pe fondul identificării unei nevoi tot mai stringente a societății de a conștientiza existența unei politici publice instituționale coerente și continue cu privire la combaterea fenomenului de corupție, inclusiv prin mijloace educative de prevenție, dar și prin mijloace coercitive ale statului. În acest sens, sunt supuse atenției dumneavoastră completările noastre cu privire la structura conceptuală de abordare a problemei reprezentată de către corupție, alături de anumite propuneri destinate eficientizării colaborării autorităților statului și operaționalizării activității acestora, prin prisma competențelor proprii.

Rezultatele acestei strategii trebuie prevăzute și stabilite într-un mod care să ducă la permanentizarea anumitor politici și instituții, ce se vor crea treptat pentru atingerea obiectivelor SNA 2011-2014 (*de ex. Secretariatul tehnic*), strategiile viitoare urmând să fie concepute pe anumite structuri care și-au dovedit utilitatea și eficiența pe parcursul duratei de viață a strategiilor anterioare, astfel cum este de exemplu, DNA sau DGA.

Transparency International Romania își exprimă încrederea că veți da curs acestor recomandări, ele fiind menite să asigure o eficiență sporită în îndeplinirea misiunii strategiei. Totodată ne exprimăm disponibilitatea de a pune la dispoziția Ministerului Justiției expertiza TI-Romania pentru dezvoltarea și punere în aplicare a măsurilor aferente implementării Strategiei.

Permiteți-ne, domnule ministru, să vă asigurăm de întreaga noastră considerație și încrederea într-o colaborare fructuoasă!

**Victor Alistar**  
Director Executiv



