



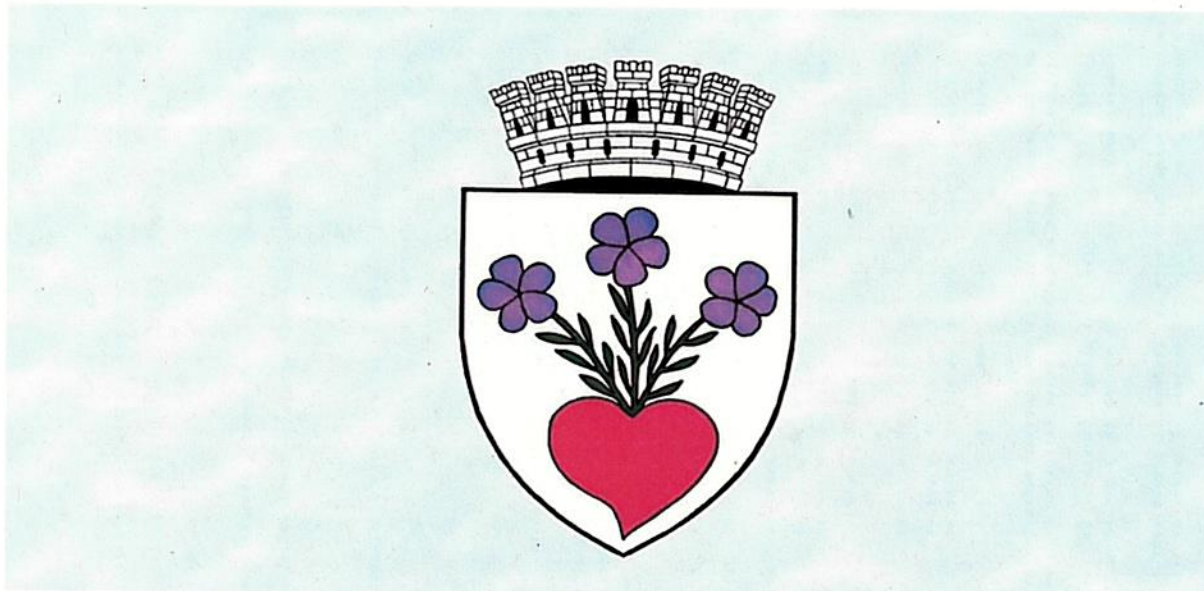
UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Nr. 7975/14.02.2023



CONȘTIENTIZAREA ȘI PROMOVAREA A BUNELOR PRACTICI ANTICORUPȚIE

Elaborat de expert anticorupție: Dobos Attila

~2023~

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin

Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

www.poca.ro



Aspecte generale privind corupția, faptele de corupție și măsurile de prevenire ale acestora, principii de conduită profesională

1. Ce este corupția?

Fenomenul corupției reprezintă una dintre cele mai mari probleme ale societății, o amenințare majoră împotriva drepturilor omului, statului de drept, echității și justiției sociale, un obstacol în calea dezvoltării democratice, sociale și economice, pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și bazele morale ale societății.

O definiție generală a corupției, adoptată în cadrul Programului global împotriva corupției derulat de Organizația Națiunilor Unite, este „abuz de putere în scopul obținerii unui câștig personal”.

Cu toate că definiția se aplică atât în sectorul public cât și în cel privat, corupția este în general înțeleasă ca referindu-se la folosirea abuzivă a unei funcții în administrația publică sau a legăturilor cu aceasta pentru obținerea unor foloase necuvenite, de orice natură, pentru sine sau pentru un terț.

În timp, corupția afectează buna guvernare, gestionarea banilor publici, competiția de pe piețele libere, alimentează și adâncește inegalitățile sociale, produce daune financiare prin scăderea nivelului investițiilor, reducerea finanțelor publice și obstrucționarea funcționării corecte a pieței interne.

Dacă nu se fac eforturi pentru combaterea ei, corupția poate submina încrederea în stat, în instituții și în administrația publică. Administrația publică reprezintă un domeniu de o importanță majoră, întrucât așteptările cetățenilor cu privire la cei care sunt angajați în serviciul public sunt strâns legate de modul în care este percepută funcționarea statului, de nivelul încrederii în sistemul public, de funcționarea optimă a instituțiilor în acord cu necesitățile societății.

Din această perspectivă, administrația publică trebuie să funcționeze în baza unor principii și valori legate de integritate, imparțialitate, supremația interesului public, responsabilitate, răspundere și, nu în ultimul rând, transparență. Astfel, prevenirea și combaterea corupției constituie o prioritate pentru societatea românească în general, pentru autoritățile administrației publice locale în special, drept pentru care se manifestă o preocupare constantă de îmbunătățire a calității actului administrativ prin introducerea unor măsuri eficiente de diminuare a fenomenului de corupție.

Deși natura și amploarea corupției variază, aceasta dăunează atât statelor membre ale UE, cât și Uniunii Europene în ansamblu. Succesul unei strategii împotriva corupției se realizează printr-un angajament permanent al statelor de a-și uni eforturile, de a-și împărtăși experiențele și de a acționa împreună. Șefii de stat și de guvern ai statelor membre ale Consiliului Europei, în scopul promovării cooperării în materie de luptă împotriva corupției, inclusiv în legăturile acesteia



cu crima organizată și spălarea banilor, au însărcinat Comitetul Miniștrilor, îndeosebi, să adopte principii directe care trebuie să fie aplicate în dezvoltarea legislațiilor și practicilor naționale pentru a lupta împotriva corupției și a stabili, fără întârziere, un mecanism corespunzător și eficace pentru a veghea la respectarea principiilor directe și la punerea în aplicare a instrumentelor juridice care vor fi adoptate în executarea Programului de acțiune împotriva corupției.

Convenția Penală a Consiliului Europei privind Corupția, semnată de România la data de 27 ianuarie 1999, definește corupția în cele două modalități de săvârșire, activă și pasivă. Corupția activă: „promisiunea, oferirea sau darea, cu intenție, de către orice persoană, direct sau indirect, a oricărui folos necuvenit, către un funcționar public, pentru sine ori pentru altul, în vederea îndeplinirii ori abținerii de la a îndeplini un act în exercițiul funcțiilor sale”. Corupția pasivă: „solicitarea ori primirea, cu intenție, de către un funcționar public, direct sau indirect, a unui folos necuvenit, pentru sine ori pentru altul, sau acceptarea unei oferte sau promisiuni a unui astfel de folos, în vederea îndeplinirii ori abținerii de la a îndeplini un act în exercițiul funcțiilor sale”.

2. Care sunt faptele de corupție?

Prevederile normative care reglementează domeniul faptelor de corupție se regăsesc, în Codul Penal și în cadrul Legii nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit legii, infracțiunile de acest fel se împart astfel:

- a) Infracțiuni de corupție;
- b) Infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție;
- c) Infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție sau cu infracțiunile asimilate corupției;
- d) Infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene.

a) Infracțiunile de corupție vizează:

- **Luarea de mită** - Fapta funcționarului public care, direct ori indirect, pentru sine sau pentru altul, pretinde ori primește bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase, în legătură cu îndeplinirea, neîndeplinirea, urgentarea ori întârzierea îndeplinirii unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau în legătură cu îndeplinirea unui act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoare și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică ori de a exercita profesia sau activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta.

- **Darea de mită** - Promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase, în condițiile arătate în art. 289 din Codul Penal, se pedepsește cu închisoarea. Promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase nu constituie infracțiune atunci când mituitorul a fost constrâns prin orice mijloace de către cel care a luat mita. Mituitorul nu se pedepsește dacă denunță fapta mai înainte ca organul de urmărire penală să fi fost sesizat cu privire la aceasta. Bani, valorile sau orice alte bunuri date se restituie persoanei care le-a dat, dacă acestea au fost date în cazul în care mituitorul a fost constrâns prin orice mijloace de către cel care a luat mita sau date după denunț.



Banii, valorile sau orice alte bunuri oferite sau date sunt supuse confiscării, iar când acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.

- **Traficul de influență** - Pretinderea, 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, se pedepsește cu închisoarea. Banii, valorile sau orice alte bunuri primite sunt supuse confiscării, iar când acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.

- **Cumpărarea de influență** - Promisiunea, oferirea sau darea 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, se pedepsește cu închisoare și interzicerea exercitării unor drepturi. Făptuitorul nu se pedepsește dacă denunță fapta mai înainte ca organul de urmărire penală să fi fost sesizat cu privire la aceasta. Banii, valorile sau orice alte bunuri se restituie persoanei care le-a dat, dacă au fost date după denunț. Banii, valorile sau orice alte bunuri date sau oferite sunt supuse confiscării, iar dacă acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.

b) **Infrațiuni asimilate infracțiunilor de corupție**

Constituie infracțiuni și se pedepsesc cu închisoare și interzicerea unor drepturi următoarele fapte, dacă sunt săvârșite în scopul obținerii pentru sine sau pentru altul de bani, bunuri ori alte foloase necuvenite:

- Stabilirea, cu intenție, a unei valori diminuate, față de valoarea comercială reală, a bunurilor aparținând agenților economici la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar, comisă în cadrul acțiunii de privatizare sau cu ocazia unei tranzacții comerciale, ori a bunurilor aparținând autorităților publice sau instituțiilor publice, în cadrul unei acțiuni de vânzare a acestora, săvârșită de cei care au atribuții de conducere, de administrare sau de gestionare; Acordarea de credite sau de subvenții cu încălcarea legii sau a normelor de creditare, neurmărirea, conform legii sau normelor de creditare, a destinațiilor contractate ale creditelor sau subvențiilor ori neurmărirea creditelor restante; Utilizarea creditelor sau a subvențiilor în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate.
- Fapta persoanei care, având sarcina de a supraveghea, a controla, a reorganiza sau a lichida un operator economic privat, îndeplinește pentru acesta vreo însărcinare, intermediază ori înlănește efectuarea unor operațiuni comerciale sau financiare ori participă cu capital la un asemenea operator economic, dacă fapta este de natură a-i aduce direct sau indirect un folos necuvenit, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare și interzicerea unor drepturi.
- Sunt pedepsite cu închisoarea următoarele fapte, dacă sunt săvârșite în scopul obținerii pentru sine sau pentru altul de bani, bunuri ori alte foloase necuvenite:



- efectuarea de operațiuni financiare, ca acte de comerț, incompatibile cu funcția, atribuția sau însărcinarea pe care o îndeplinește o persoană ori încheierea de tranzacții financiare, utilizând informațiile obținute în virtutea funcției, atribuției sau însărcinării sale;

- folosirea, în orice mod, direct sau indirect, de informații ce nu sunt destinate publicității ori permiterea accesului unor persoane neautorizate la aceste informații.

- Fapta persoanei care îndeplinește o funcție de conducere într-un partid, într-un sindicat sau patronat ori în cadrul unei persoane juridice fără scop patrimonial, de a folosi influența ori autoritatea sa în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite, se pedepsește cu închisoare. În cazul infracțiunilor de abuz în serviciu sau de uzurpare a funcției, dacă funcționarul public a obținut pentru sine ori pentru altul un folos necuvenit.
- șantajul, săvârșit în legătură cu infracțiunile de corupție sau a unei infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție.

c). Infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție

- tăinuirea bunurilor provenite din săvârșirea unei infracțiuni de corupție sau a unei infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, precum și favorizarea persoanelor care au comis astfel de infracțiuni;
- abuzul în serviciu contra intereselor publice, abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor și abuzul în serviciu prin îngădirea unor drepturi, săvârșite în realizarea scopului urmărit, printr-o infracțiune de corupție sau a unei infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție;
- infracțiunile de spălare a banilor, prevăzute în Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, atunci când banii, bunurile sau alte valori provin din săvârșirea unei infracțiuni din categoria infracțiunilor de corupție sau a unei infracțiuni din categoria infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție;
- infracțiunile prevăzute în Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările și completările ulterioare, săvârșite în legătură cu infracțiunile din categoria infracțiunilor de corupție sau cu infracțiunile din categoria infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție;
- infracțiunile de trafic de persoane, prevăzute în Legea nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, cu modificările și completările ulterioare, săvârșite în legătură cu o infracțiune din categoria infracțiunilor de corupție sau a unei infracțiuni din categoria infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție;
- traficul de droguri, traficul de substanțe toxice și nerespectarea regimului armelor de foc și al munițiilor, săvârșite în legătură cu o infracțiune din categoria infracțiunilor de corupție sau a unei infracțiuni din categoria infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție;
- infracțiunea prevăzută în O.U.G. nr. 159/2001 pentru prevenirea și combaterea utilizării sistemului financiar-bancar în scopul finanțării de acte de terorism, aprobată prin Legea



nr. 466/200215, săvârșită în legătură cu o infracțiune din categoria infracțiunilor de corupție sau a unei infracțiuni din categoria infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție.

d). Infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene

Sunt infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene următoarele:

- Folosirea sau prezentarea cu rea-credință de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, se pedepsește cu închisoare și interzicerea unor drepturi.
- Omisiunea de a furniza, cu știință, datele cerute potrivit legii pentru obținerea de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept a acestor fonduri. ✓ Schimbarea, fără respectarea prevederilor legale, a destinației fondurilor obținute din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei se pedepsește cu închisoare și interzicerea unor drepturi.
- Schimbarea, fără respectarea prevederilor legale, a destinației unui folos legal obținut, dacă fapta are ca rezultat diminuarea ilegală a resurselor din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei se pedepsește cu închisoare și interzicerea unor drepturi.
- Folosirea sau prezentarea cu rea-credință de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat diminuarea ilegală a resurselor ce trebuie virate către bugetul general al Uniunii Europene sau către bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, se pedepsește cu închisoare și interzicerea unor drepturi.
- Omisiunea de a furniza, cu știință, datele cerute potrivit legii, dacă fapta are ca rezultat diminuarea ilegală a resurselor ce trebuie virate către bugetul general al Uniunii Europene sau către bugetele administrate de aceasta ori în numele ei. Încălcarea din culpă de către directorul, administratorul sau persoana cu atribuții de decizie ori de control în cadrul unui operator economic a unei îndatoriri de serviciu, prin neîndeplinirea acesteia sau îndeplinirea ei defectuoasă, dacă fapta a avut ca rezultat săvârșirea de către o persoană care se află în subordinea sa și care a acționat în numele acelui operator economic a uneia dintre infracțiunile prevăzute mai sus sau săvârșirea unei infracțiuni de corupție ori de spălare a banilor în legătură cu fondurile Uniunii Europene, se pedepsește cu închisoare sau cu amendă.

3. Cauze generatoare ale faptelor de corupție



Cauzele care duc la apariția faptelor de corupție pot fi împărțite astfel:

- a) cauze ce țin de instituția publică;
- b) cauze ce țin de personal;
- c) cauze ce țin de factori externi;

a) Dintre cauzele generatoare ale faptelor de corupție care sunt create de instituție, amintim:

- atenția insuficientă acordată procesului de recrutare, pregătirea și promovare a personalului;
- lipsa personalului specializat pentru realizarea unor sarcini și delegarea unor funcționari care au altă pregătire decât cea pe care o necesită îndeplinirea atribuțiilor;
- reducerea personalului și supraîncărcarea celui existent cu atribuții;
- birocratizarea excesivă a serviciilor publice; ▪ incapacitatea instituției a asigura deservirea on-line a cetățenilor, fapt care duce la perioade mari de așteptare/revenirea la sediu, etc.;
- lipsa unui sistem de rotire a personalului ce lucrează în domenii cu risc ridicat la corupție (funcții sensibile);
- dificultăți în procesul de aplicare a prevederilor actelor normative, atunci când numărul acestora este foarte mare și cu multiple ambiguități, lipsuri sau contradicții;
- capacitatea redusă de monitorizare a tuturor proceselor care se desfășoară în instituție;
- lipsa unor proceduri unitare care să poată fi aplicate în mod corect de către toate instituțiile ce au domeniu de activitate similar;
- permisivitatea unor acte normative, în sensul aprecierii sau interpretării subiective din partea funcționarului;
- lipsa unei comunicări interne eficiente cu efecte semnificative negative asupra asigurării unui climat organizațional optim;
- resurse financiare insuficiente pentru asigurarea accesului la pregătirea profesională a personalului instituției;
- nivelul relativ scăzut al interesului salariaților și al instituției publice privind organizarea de consultări și dezbateri periodice pentru diseminarea bunelor practici privind integritatea și lupta împotriva corupției;
- imposibilitatea controlului asupra tuturor operațiunilor care se desfășoară potrivit legii pentru parcurgerea etapelor și a procedurilor de achiziții;
- neluarea, la timp, a măsurilor sancționatorii împotriva acelor lucrători care se fac vinovați de încălcarea prevederilor legale;
- lipsa de stabilitate legislativă, respectiv modificările relativ frecvente ale legislației din materia prevenirii și combaterii corupției, care contribuie într-o oarecare măsură la menținerea în limite inacceptabile a fenomenului corupției;
- organizarea necorespunzătoare a instituției publice;
- lipsa de transparență a modului de funcționare a instituției publice;



- lipsa de informare și conștientizare a consecințelor faptelor de corupție în rândul cetățenilor.

b). Principalele cauze care favorizează apariția faptelor de corupție în rândul personalului sunt:

- nivelul scăzut al educației profesionale și civice a personalului, precum și necunoașterea obligațiilor de conduită și etică profesională;
- rezistență scăzută la tentațiile oferite în schimbul îndeplinirii defectuoase sau neîndeplinirii atribuțiilor de serviciu (sume de bani, bunuri, servicii, avantaje etc.);
- lipsa unor modele comportamentale;
- slaba informare a personalului cu privire la modul de sesizare a faptelor de corupție și a instituțiilor care se ocupă de prevenirea și combaterea corupției;
- existența unor tendințe în rândul personalului cu funcții de conducere sau a structurilor de control de a trece cu vederea sau a acoperi anumite abateri – de teama unor măsuri din partea organelor superioare, reflectarea cazului în massmedia, pierderea funcției, etc.;
- existența unei culturi organizaționale favorabile săvârșirii faptelor de corupție pe fondul formalismului instituțional în executarea controalelor și întârzierii sancționatorii acelor care se fac vinovați de încălcarea prevederilor legale;
- dificultatea personalului de a refuza dispozițiile/ ordinele ilegale ale unui șef, și/ sau de a sesiza fapta atunci când observă derularea unor activități ilegale în interiorul instituției;
- frustrarea și nemulțumirea în rândul unor salariați, față de cazurile de corupție rămase nesancționate;
- menținerea unor obișnuințe în rândul personalului de a solicita anumite avantaje în schimbul unor servicii;
- menținerea unor obișnuințe ale angajaților din instituțiile publice de a interveni pentru rezolvarea unor cereri ale cunoștințelor proprii și care sunt, uneori, la limita legalității;
- existența unor obișnuințe din partea cadrelor cu funcții de conducere de a adresa subordonaților diverse solicitări, uneori la limita legalității, precum și a funcționarilor de la eșaloanele superioare de a rezolva probleme de această natură prin intermediul unor structuri subordonate;
- lipsa de informare cu privire la posibilitatea pe care personalul o are de a refuza ordinele ilegale sau de a sesiza pe cei în drept atunci când constată activități ilegale în interiorul instituției;
- existența unei tendințe de protejare a colegilor, inclusiv cu privire la activitățile ilegale ale acestora;
- tolerarea unui comportament de acceptare a unor „atenții” din partea colegilor (o astfel de atitudine nu trebuie încurajată deoarece există o predispoziție de a crește gradul de acceptabilitate a corupției în instituție și societate).

c). Principalele „cauze externe” care favorizează apariția faptelor de corupție sunt:

- presiunea exercitată de cetățean pentru a primi un serviciu înaintea termenului legal; ▪



- existența în continuare în rândul cetățeanului a unei percepții că salariații trebuie răsplătiți pentru serviciile oferite, că li se face un favor, etc.;
- educația precară a cetățeanului din punct de vedere al documentării/ informării înaintea accesării unui serviciu public;
- „fuga” de responsabilitate pentru faptele săvârșite;
- cutume ale trecutului de a se „descurca/orienta” pentru soluționarea problemelor;
- lipsa unor modele reale de oameni integri în societate;
- convingerea că faptele de corupție sunt greu de descoperit și probat;

4. Prevenirea faptelor de corupție în rândul personalului

Măsuri ce pot fi adoptate ca răspuns la cauzele apariției faptelor de corupție în rândul personalului sunt:

- creșterea nivelului de educație profesională și civică a personalului și asumarea obligațiilor de conduită și etică profesională;
- introducerea unui sistem de selecție, recrutare și promovare pentru demnitari, funcționari și angajați contractuali, în care să predomină criteriile profesionale și/sau manageriale, în funcție de necesar, nu capacitatea de-a memora acte normative;
- creșterea gradului de educație anticorupție pentru instituția publică, prin module de instruire pentru funcționarii publici și personalul contractual;
- informarea personalului cu privire la modul de sesizare a faptelor de corupție și a instituțiilor care se ocupă de prevenirea și combaterea corupției;
- cursuri de formare, cu testare interactivă online, pentru persoanele din conducerea instituției publice;
- adaptarea personalului la cerințele postului sau ale locului de muncă;
- crearea unei culturi organizaționale puternice de descurajare a faptelor de corupție;
- sesizarea șefilor ierarhici ori a organelor de cercetare penală cu privire la abaterile colegilor, inclusiv cu privire la activitățile infracționale ale acestora;
- respingerea categorică a tentațiilor oferite în schimbul îndeplinirii defectuoase sau neîndeplinirii atribuțiilor de serviciu (sume de bani, bunuri, servicii, avantaje, etc.);
- refuzarea categorică a solicitărilor de soluționare a unor cereri venite de la „collegii” din diferite instituții, care sunt, uneori, la limita legalității;
- crearea unei imagini pozitive încă de la primul contact cu cetățeanul prin: atitudine pozitivă, disponibilitate, amabilitate, folosirea unei formule de politețe la începutul unei discuții/ convorbiri, claritatea mesajului, etc;
- adaptarea răspunsului pentru fiecare categorie socială cu care se interacționează și în funcție de context (serviciile publice sunt oferite tuturor în mod egal: tineri, bătrâni, săraci, bogați, etc.), fără fraze complicate, termeni prea juridici ș.a.m.d;
- oferirea de informații complete, clare, corecte, ușor de înțeles și în timp util;
- îmbunătățirea serviciilor publice în funcție de recomandările/ propunerile formulate de către beneficiarul direct al acestuia (cetățean sau mediu de afaceri);
- dezvoltarea de proiecte în parteneriat cu organizațiile neguvernamentale implicate în lupta împotriva corupției;



- informatizarea procedurilor și interconectarea bazelor de date ale tuturor instituțiilor publice, astfel încât cetățeanul să fie degrevat de povara colectării de semnături și ștampile, să se poată informa direct de pe paginile web ale instituțiilor și să poată chiar depune petiții în format electronic;
- informarea eficientă a cetățenilor, astfel încât aceștia să nu fie puși în situația de a recurge la alte canale de intrare în instituție;
- eficientizarea/ revizuirea/ simplificarea traseului intern al documentelor și informațiilor, pe parcursul procesării petiției, pentru eliminarea sincopelor și întârzierilor inutile;
- stabilirea exactă a termenelor de soluționare și introducerea unor taxe de urgență, pentru a elimina eventualele presiuni incorecte;
- identificarea zonelor vulnerabile ale serviciului public și a riscurilor de corupție, simultan cu implementarea unui sistem de management al riscurilor de corupție;
- interoperabilitatea/ interconectarea sistemelor informatice ale instituțiilor publice (baze de date comune, dar cu acces diferențiat), astfel încât cetățeanul să nu fie nevoit să ducă același document mai multor instituții pentru soluționarea cererii;
- instituirea unui registru de reclamații și a unui sistem de evaluare (chestionare de măsurării a gradului de satisfacție a clienților/ feedback) a serviciului public pentru a putea fi îmbunătățit.

Pentru a avea o bună guvernare locală este nevoie de personal profesionist și capabil să facă față cerințelor și așteptărilor cetățenilor, să acționeze în mod etic și transparent.

5. Principii de conduită profesională

Exemplele de bună practică în ceea ce privește calitatea serviciilor publice oferite, creșterea încrederii în administrația publică prin consultarea cetățenilor în procesul decizional, precum și etica, integritatea și profesionalismul funcționarilor publici și personalului contractual, dovedesc implicarea instituției publice în prevenirea corupției, în elaborarea și implementarea unor politici publice și strategii eficiente de combatere a acestui fenomen social.

Pentru creșterea calității serviciului public și pentru asigurarea unei conduite corecte, dar mai ales unitare a întregului personal au fost stabilite coduri de conduită, de etică sau deontologie care să guverneze această problematică.

Principiile care guvernează conduita profesională a întregului personal din cadrul UAT Miercurea-Ciuc sunt următoarele:

- **supremația Constituției și a legii** - principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a respecta Constituția și legile țării, de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte. Încalcarea legii este nepermisă.
- **prioritatea interesului public**, în exercitarea funcției deținute - principiu conform căruia personalul instituției are îndatorirea de a considera interesul public mai presus decât interesul personal, în exercitarea atribuțiilor funcției. Angajații nu trebuie să se folosească



de funcție pentru obținerea de beneficii necuvenite patrimoniale sau nepatrimoniale, pentru ei, familiile lor sau persoane apropiate.

- **asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața instituției** - principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare, precum și de a exclude orice formă de discriminare în relația cu cetățenii și cu orice persoană cu care intră în legătură în exercitarea funcției. Cetățenii au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația instituției de a trata în mod egal pe toți cetățenii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege. Egalitatea în drepturi este principiu fundamental de drept, consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție:” Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”
- **profesionalismul** - principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au obligația de a îndeplini atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate;
- **imparțialitatea și independența** – principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții sunt obligate să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes (politic, economic, religios sau de altă natură) altul decât interesul public, să-și exercite atribuțiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese;
- **integritatea morală** - principiu conform căruia persoanelor care ocupă diferite categorii de funcții le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu, moral sau material, în considerarea funcției pe care o dețin sau să abuzeze în vreun fel de această funcție; Integritatea presupune ca imparțialitatea, cinstea, corectitudinea, onestitatea să nu fie afectate de practici corupte.
- **libertatea gândirii și a exprimării** - principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții pot să-și exprime și să-și fundamenteze opiniile, cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri;
- **cinstea și corectitudinea** - principiu conform căruia în exercitarea diferitelor categorii de funcții ocupanții acestora trebuie să fie de bună-credință;
- **loialitate față de instituție** – principiul potrivit căruia personalul apără prestigiul instituției și abține de la orice act ori fapt care poate produce prejudicii imaginii sau intereselor legale ale instituției;
- **deschiderea și transparența** - principiu conform căruia activitățile desfășurate în exercitarea diferitelor categorii de funcții sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor;
- **responsabilitatea și răspunderea** - principiu potrivit căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții răspund în conformitate cu prevederile legale atunci când atribuțiile de serviciu nu au fost îndeplinite corespunzător;
- **confidențialitatea** - principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au obligația de a utiliza și proteja informațiile, pe care nu le va folosi în scop personal, într-o manieră contrară legii;

Principiile care guvernează protecția avertizării în interes public sunt următoarele:



- **principiul legalității** - principiu conform căruia instituția are obligația de a respecta drepturile și libertățile cetățenilor, normele procedurale, libera concurență și tratamentul egal acordat beneficiarilor serviciilor publice, potrivit legii;
- **principiul supremației interesului public** - principiu conform căruia, în înțelesul prezentei legi, ordinea de drept, integritatea, imparțialitatea și eficiența instituției sunt ocrotite și promovate de lege;
- **principiul responsabilității**- principiu conform căruia orice persoană care semnalează încălcări ale legii este dator să susțină reclamația cu date sau indicii privind fapta săvârșită;
- **principiul nesancționării abuzive** - principiu conform căruia nu pot fi sancționate persoanele care reclamă ori sesizează încălcări ale legii, direct sau indirect, prin aplicarea unei sancțiuni inechitabile și mai severe pentru alte abateri disciplinare. În cazul avertizării în interes public, nu sunt aplicabile normele deontologice sau profesionale de natură să împiedice avertizarea în interes public;
- **principiul bunei administrări** - principiu conform căruia instituția este dator să își desfășoare activitatea în realizarea interesului general, cu un grad ridicat de profesionalism, în condiții de eficiență, eficacitate și economicitate a folosirii resurselor;
- **principiul bunei conduite** - principiu conform căruia este ocrotit și încurajat actul de avertizare în interes public cu privire la aspectele de integritate publică și bună administrare, cu scopul de a spori capacitatea administrativă și prestigiul instituției.
- **principiul echilibrului** - principiu conform căruia nicio persoană nu se poate prevala de prevederile prezentei legi pentru a diminua sancțiunea administrativă sau disciplinară pentru o faptă a sa mai gravă;
- **principiul bunei-credințe** - principiu conform căruia este ocrotită persoana încadrată în instituție care a făcut o sesizare, convinsă fiind de realitatea stării de fapt sau că fapta constituie o încălcare a legii.

Stabilirea unor norme privind etica și deontologia personalului, în general, are rolul de a asigura și promova un comportament profesionist.

În relațiile cu personalul din cadrul instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și cu persoanele fizice sau juridice, angajații sunt obligați să aibă un comportament bazat pe respect, bună-credință, corectitudine și amabilitate.

Instituția care monitorizează respectarea eticii și deontologiei profesionale a funcționarilor publici în România este Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Aceasta poate fi sesizată de orice persoană cu privire la încălcarea prevederilor codului de conduită de către un funcționar public, ori constrângerea sau amenințarea exercitată asupra unui funcționar public pentru a-l determina să încalce dispoziții legale în vigoare ori să le aplice necorespunzător.

6. Măsuri de prevenire a corupției – bune practici

6.1 Sprijinul Ministerului Dezvoltării Lucrărilor și Administrației Publice (MDLAP) pentru prevenirea corupției nivelul administrației publice locale.



În vederea angrenării unui număr cât mai mare de instituții ale administrației publice locale în mecanismul de implementare a SNA 2021-2025, reprezentanții Ministerului Dezvoltării Lucrărilor și Administrației Publice (MDLAP) au acordat și acordă suport direct și indirect în procesul de implementare a măsurilor Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025 (SNA) la nivel local, prin asigurare de asistență tehnică, deplasări în UAT-uri, elaborarea de ghiduri specifice activității de prevenire a incidentelor de integritate, organizarea unor sesiuni de instruire pe tematici anticorupție, organizarea de campanii de conștientizare a personalului din administrația publică locală cu privire la drepturile și obligațiile pe care le are în exercitarea funcției, etc.

În cadrul reuniunilor, reprezentanții MDLAP, pe lângă transferul de know-how (punerea la dispoziție de modele, instrumente pentru identificarea vulnerabilităților și a riscurilor la corupție, legislația în vigoare în domeniul prevenirii corupției etc.), realizează și demonstrații pilot.

Împreună cu reprezentanții instituțiilor, reprezentanții Ministerului Dezvoltării Lucrărilor și Administrației Publice (MDLAP), au analizat principalele responsabilități pe care le au autoritățile administrației publice locale în procesul de implementare a SNA 2021-2025, și anume:

- Adoptarea declarației de aderare la valorile fundamentale, principiile, obiectivele și mecanismul de monitorizare al SNA;
- Identificarea riscurilor și a vulnerabilităților la corupție specifice instituției;
- Identificarea măsurilor de remediere a vulnerabilităților la corupție specifice instituției, precum și a celor de implementare a standardelor de control managerial intern;
- Elaborarea planurilor de integritate;
- Autoevaluarea periodică a gradului de implementare a măsurilor preventive obligatorii prevăzute în Anexa 3 la HG nr. 583/2016;
- Evaluarea anuală a modului de implementare a planului de integritate și adaptarea acestuia la riscurile și vulnerabilitățile nou apărute;
- Participarea la activitățile de coordonare și monitorizare ale SNA 2016-2020.

Reprezentanții MDLAP au reiterat necesitatea identificării și promovării aspectelor pozitive din propria activitate, acestea putând constitui atât soluții binevenite pentru alte administrații, cât și vectori pentru îmbunătățirea percepției cetățenilor cu privire la activitatea administrației locale.

În practică, au fost elaborate și sunt publice următoarele documente utile pentru administrația publică locală elaborate de MDLAP:

- Model - raport anual privind stadiul implementării SNA 2016-2020 (publicat: 06-03-2018)
- Declarație privind aderarea la valorile fundamentale, principiile, obiectivele și mecanismul de monitorizare a Strategiei Naționale Anticorupție 2016 – 2020;



- Metodologia de identificare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție (autorități publice locale) - Anexa A: Lista de atribuții Anexa C: Raport de evaluare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție și a măsurilor de remediere;
- Model - Plan de integritate;
- Model - Codul de etică și integritate a personalului primăriei/ consiliului local/ consiliului județean;
- Procedura de sistem privind avertizarea în interes public;
- Recomandări privind Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă la nivel local; Alte metodologii/ghiduri cu caracter general, utile administrației publice locale pentru prevenirea și combaterea corupției;
- Ghid pentru realizarea procedurilor de sistem și operaționale
- Metodologie de management al riscurilor
- Manual de implementare a sistemului de control intern managerial

6.2 Planul de integritate

Planul de integritate este ansamblul de măsuri identificate de conducerea instituției ca remedii pentru riscurile și vulnerabilitățile instituționale la corupție identificate. Măsurile preconizate pot viza prevenirea corupției, educația angajaților dar și a publicului-țintă vizat de activitatea instituției publice, precum și combaterea corupției.

Cod etic/ deontologic/ de conduită

Codul etic/ deontologic/ de conduită sumarizează o serie de principii ce ghidează instituția și personalul acesteia. Acesta cuprinde misiunea, valorile, procedurile și standardele etice și profesionale ce definesc activitatea instituției. Finalitatea acestui cod constă în precizarea regulilor privind integritatea și conduita pe care personalul instituției trebuie să le respecte, în a-i ajuta să respecte aceste norme și de a informa publicul asupra conduitei la care acesta este îndreptățit să se aștepte din partea acestora.

Consilierul de etică

Consilierea etică constă în acordarea de consultanță și asistență personalului instituției cu privire la respectarea normelor de conduită.

În scopul respectării și monitorizării implementării principiilor și normelor de conduită de către întreg personalul, conducătorul instituției publice înlesnește comunicarea deschisă, de către funcționarii publici și personalul contractual, a preocupărilor acestora în materie de etică și integritate prin desemnarea unui funcționar public pentru consiliere etică și monitorizarea respectării și aplicării normelor de conduită.

Declararea averilor

Cadrul normativ dedicat cuprinde 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 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, cu modificările și completările ulterioare.

Declarațiile de avere reprezintă acte personale, putând fi rectificate numai în condițiile prevăzute de 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.

Declarațiile de avere se fac în scris, pe propria răspundere, și cuprind drepturile și obligațiile declarantului, ale soțului/soției, precum și ale copiilor aflați în întreținere, potrivit anexei nr. 1. din Legea nr. 176/2010.

Declararea cadourilor

Persoanele care au calitatea de demnitar public și cele care dețin funcții de demnitate publică, magistrații și cei asimilați acestora, persoanele cu funcții de conducere și de control, funcționarii publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice sau de interes public, precum și celelalte persoane care au obligația să-și declare averea, potrivit legii, au obligația de a declara și prezenta la conducătorul instituției, în termen de 30 de zile de la primire, bunurile pe care le-au primit cu titlu gratuit în cadrul unor activități de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției.

Conflicte de interese

Conflictul de interese pentru funcționarul public se consideră că apare atunci când acesta are un interes personal care influențează sau pare să influențeze îndeplinirea atribuțiilor sale oficiale cu imparțialitate și obiectivitate. Interesul personal al funcționarului public poate include un beneficiu, un avantaj pentru sine sau pentru familia sa, pentru părinți, prieteni sau rudele apropiate, pentru persoane ori organizații cu care funcționarul public a avut relații politice sau de afaceri. De asemenea, interesul personal se poate referi și la orice obligație financiară sau civilă pe care funcționarul public o are față de persoanele enumerate mai sus.

Incompatibilități

Incompatibilitățile reflectă acele situații în care un oficial public exercită mai multe funcții în același timp, deși este interzis de lege.

Pentru a se afla într-o situație de incompatibilitate un oficial public nu trebuie să ia nicio decizie, fiind suficient faptul că exercită concomitent două sau mai multe funcții al căror cumul este interzis de lege.



Transparență în procesul decizional

Transparența în procesul decizional presupune participarea publicului la procesul de elaborare a reglementărilor, la procesul decizional și asigurarea legitimității, eficacității și responsabilității administrației față de cetățean, într-un sens mai larg se referă la posibilitatea cetățeanului de a fii implicat/consultat cu privire la adoptarea unor reglementări legislative, la participarea publicului la procesul de luare a deciziilor.

Transparentizarea autorităților publice este un proces dinamic ce oferă posibilitatea de a urmări procesul complet a unei decizii de la etapa de inițiere pînă la etapa finală.

Acces la informații de interes public

Prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației.

În țara noastră, accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informație de interes public, este garantat de Constituția României prin art. 31, și de prevederile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

Informațiile de interes public pot fi solicitate verbal sau în scris, la alegere, de orice persoană. Cererea nu trebuie motivată.

Funcționarii publici și angajații contractuali au obligația de a păstra secretul de stat, secretul de serviciu, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercitarea funcției, în condițiile legii, cu aplicarea dispozițiilor în vigoare privind liberul acces la informațiile de interes public.

Protecția avertizorului de integritate (în interes public)

Deși educația anticorupție reprezintă o prioritate majoră, există un deficit semnificativ de cunoaștere de către angajați și manageri a standardelor legale de integritate (**protecția avertizorului în interes public**, consilierea etică, interdicțiile post-angajare - pantouflage, gestionarea funcțiilor sensibile);

Avertizarea de integritate vine ca o soluție pentru deschiderea sistemului față de public prin înfrângerea reticenței specifice sistemului tradițional închis față de cetățean.

Având în vedere organizarea instituțiilor publice, unde accesul la procesele ce se desfășoară în cadrul acestora este destul de dificil și faptul că riscul de corupție este semnificativ crescut într-un mediu secretizat, dezvăluirea ilegalităților a constituit o preocupare pentru guvernele multor state. În acest sens, statele, fie au pus la dispoziție proceduri pentru a înlesni raportarea, fie au creat obligativitatea funcționarilor publici de a raporta ilegalitățile și comportamentele necorespunzătoare.

În România, legea avertizorului de integritate, a apărut dintr-o nevoie de instrumente pentru autoreglarea sistemului de integritate în cadrul administrației publice și a serviciilor publice și creează instrumentul de siguranță pentru situațiile în care un funcționar public sau angajat



contractual intenționează să refuze executarea unui ordin pe care îl consideră ilegal sau să denunțe încălcări ale legii în cadrul instituției în care lucrează.

Avertizorul de integritate este persoana care sesizează cu bună-credință încălcări ale legii, ale deontologiei profesionale sau ale principiilor buneii administrării, eficienței, eficacității, economicității și transparenței încadrate în una dintre autoritățile și instituțiile publice, autorităților administrative autonome, instituțiilor publice de cultură, educație, sănătate și asistență socială, companiilor naționale, regiilor autonome de interes național și local, precum și societăților naționale cu capital de stat, precum și o persoană numită în consilii științifice și consultative, comisii de specialitate și în alte organe colegiale organizate în structura ori pe lângă autoritățile sau instituțiile publice.

Interdicții după încheierea angajării în cadrul instituțiilor publice (Pantouflage)

Pantouflage-ul (pantouflage – termenul din dreptul francez – sau revolving doors – termen folosit în documentele internaționale în limba engleză) este situația părăsirii de către funcționarilor publici de la sectorului public pentru a fi angajați în domeniul privat. Aceasta devine un conflict de interese viitor când agenții publici sunt angajați la companii private pentru a fi astfel răsplătiți pentru anumite decizii luate în beneficiul acestora în timpul mandatului lor public. În cadrul acestui fenomen, riscurile de expunere la corupție sunt deosebit de crescute.

Pantouflage-ul este o măsură de transparență instituțională și de prevenire a corupției, indicator de evaluare în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție. Necesitatea elaborării procedurii de sistem privind pantouflage-ul are la bază nevoia de a defini o modalitate concretă privind mecanismul de monitorizare a situațiilor de pantouflage la nivelul instituției publice.

Funcțiile sensibile

Funcția sensibilă este considerată acea funcție care prezintă un risc semnificativ de afectare a obiectivelor entității prin utilizarea necorespunzătoare a resurselor umane, materiale, financiare și informaționale, sau de corupție sau fraudă.

Nu toate instituțiile publice au aceleași funcții sensibile, fiecare conducător de instituție având dreptul și responsabilitatea de a identifica funcțiile pe care le consideră a fi sensibile, adică acele funcții care prezintă un risc semnificativ pentru realizarea obiectivelor instituției.

Nu toate compartimentele din cadrul instituțiilor au funcții sensibile, standardul recomandă ca bună practică existența preocupării permanente din partea managementului pentru identificarea acestora și abordarea unei strategii bazate pe analiza riscurilor.

Managementul vulnerabilităților și riscurilor de corupție

În contextul unei instituții, riscul este definit ca fiind orice eveniment sau circumstanță care poate afecta în mod negativ instituția în cauză. Sunt considerate vulnerabile la corupție toate activitățile care prezintă slăbiciuni în sistemul de control intern/managerial, de natură a fi exploatate de către angajații structurii sau de către terți, pentru comiterea unor fapte de corupție.



Managementul riscurilor reprezintă un proces complex de identificare, analiză și răspuns la posibile riscuri ale unei entități publice, printr-o abordare documentată, care utilizează resurse materiale, financiare și umane pentru atingerea obiectivelor, vizând reducerea expunerii la pierderi a acestora.

Astfel, controlul intern este asociat direct cu managementul riscurilor, deoarece, prin măsurile luate, se asigură, în mod rezonabil, un cadru funcțional ce permite entității publice să își atingă obiectivele.

Considerăm că, la nivelul instituției, bunele practici enumerate mai sus sunt implementate/sunt în curs de implementare prin elaborarea unor proceduri de sistem/operaționale care trebuie respectate de întregul personal (funcționari publici și contractuali) al Primăriei municipiului Miercurea-Ciuc.

