



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 23

ANEXĂ

ROMÂNIA

la

Raportul anticorupție al UE

1. INTRODUCERE - PRINCIPALELE CARACTERISTICI ȘI CONTEXTUL

Cadrul anticorupție

Abordare strategică. Cea mai recentă strategie națională anticorupție 2012-2015 a fost adoptată de Guvern și aprobată de Parlament în 2012¹. Ea se bazează pe un vast proces consultativ și a fost salutăată de majoritatea părților interesate. Strategia are o abordare multidisciplinară și prevede dezvoltarea unor strategii anticorupție specifice sectoarelor și instituțiilor în toate domeniile. Pentru a se urmări punerea sa în aplicare a fost instituit un mecanism de evaluare *inter pares*, în care este implicată societatea civilă. De asemenea, au fost instituite platforme de monitorizare care regrupează diferite categorii de părți interesate². Monitorizarea se efectuează prin runde de evaluare în funcție de subiect. Activitățile întreprinse în cadrul procesului de monitorizare și evaluările efectuate sunt publicate pe un portal special³. Punerea în aplicare este asigurată în limitele strategiei fiscale bugetare pentru 2012-2014. Strategia națională anticorupție urmărește o abordare bazată pe proiecte: mai precis, un număr de măsuri sunt finanțate prin intermediul unor proiecte specifice, în timp ce despre altele se consideră că nu necesită finanțare suplimentară și că, prin urmare, ar trebui finanțate din bugetele ordinare ale instituțiilor în cauză. Cea din urmă categorie reprezintă 80% din măsurile prevăzute. Deși s-au înregistrat unele progrese în ceea ce privește combaterea corupției la nivel înalt, nu s-au obținut încă suficiente rezultate privind lupta împotriva micii corupții, în timp ce partea de prevenire rămâne mai degrabă slabă atât la nivel central, cât și la nivel local. Consiliul a recomandat României, în contextul semestrului european din 2013, o coordonare a politicii economice, pentru a combate mai eficient corupția⁴.

Cadrul juridic. Cadrul juridic a fost în mare măsură instituit, inclusiv o serie de măsuri recente adoptate în vederea unei reforme a Codului penal și a Codului de procedură penală, care urmează să intre în vigoare la începutul anului 2014. Aceste reforme vizează perfecționarea cadrului juridic, consolidarea autorităților de aplicare a legii și a instituțiilor anticorupție și asigurarea unei eficiențe sporite și a unor practici coerente în sistemul judiciar atunci când este vorba de tratarea unor cazuri de corupție la nivel înalt. Cu toate acestea, câteva dintre inițiativele legislative cele mai recente ale Parlamentului din decembrie 2013 care, printre altele, ar fi limitat domeniul de aplicare al infracțiunii de corupție și al dispozițiilor din dreptul penal referitoare la conflictele de interese, au pus serios la îndoială stabilitatea legislației actuale și angajamentul politic de a concretiza reformele anticorupție. Modificările legislative menționate anterior au fost declarate neconstituționale de Curtea Constituțională a României în ianuarie 2014.⁵ Rămân încă alte provocări considerabile, inclusiv privind punerea în aplicare a noilor coduri. Instabilitatea acestor acte legislative și mai multe probleme juridice identificate de profesioniștii din domeniu, care ar putea necesita modificări ale codurilor sau ale ghidurilor de interpretare înainte de intrarea lor în vigoare creează dificultăți suplimentare⁶.

¹ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102> .

² Agenții independente, instituții responsabile cu aplicarea legii și instituții judiciare; administrația locală; ministere; sectorul întreprinderilor; societatea civilă.

³ <http://sna.just.ro/Paginăprincipală.aspx>

⁴ Recomandarea nr. 2013/C 217/17 a Consiliului din 9 iulie 2013.

⁵ <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75> .

⁶ Acest fapt a fost confirmat de rapoartele succesive ale Comisiei în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare și reiterat în cel mai recent raport privind MCV la 22 ianuarie 2014: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_ro.pdf

Cadrul instituțional. România a instituit un cadru anticorupție instituțional cuprinzător. Direcția Națională Anticorupție (DNA), un parchet specializat, este însărcinată cu anchetarea cazurilor de corupție la nivel înalt. DNA a înregistrat rezultate solide în ceea ce privește anchetarea cu imparțialitate a acuzațiilor de corupție la nivel înalt⁷. Anchetele desfășurate cu succes în ultimul deceniu au scos la iveală practici de corupție care implicau înalți politicieni și funcționari publici, membri ai sistemului judiciar, funcționari responsabili cu aplicarea legii, precum și persoane dintr-o gamă largă de sectoare: transporturile, infrastructura, sănătatea, industriile extractive, sectorul energetic, agricultura, sportul etc. Multă vreme, sistemul judiciar a fost mai puțin eficient în combaterea corupției la nivel înalt. În ultimii ani s-a observat o schimbare; Înalta Curte de Casație și Justiție, în special, a instituit un exemplu printr-o eficiență din ce în ce mai mare privind judecarea cazurilor complexe de corupție. Serviciul cunoscut sub numele de Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Afacerilor Interne este o structură polițienească specializată responsabilă în principal de anchetarea cazurilor de corupție din cadrul poliției, activitatea sa acoperind, de asemenea, alte sectoare. Agenția Națională de Integritate (ANI) verifică conflictele de interese, situațiile de incompatibilitate și averile personale ale funcționarilor publici. De la crearea sa în 2008, ANI a obținut în general rezultate bune. În ultimii cinci ani, rata de confirmare a deciziilor ANI în situațiile de incompatibilitate, precum și a deciziilor administrative în situațiile de conflict de interese, a depășit 80 %. În urma deciziilor ANI, au fost confiscate, pe baza unor hotărâri judecătorești definitive, averi personale nejustificate în valoare de peste 1 milion EUR. Totuși, acțiunile ulterioare deciziilor ANI s-au confruntat, de-a lungul timpului, cu dificultăți semnificative⁸. Voința politică de a susține independența, stabilitatea și capacitatea instituțiilor anticorupție și a sistemului judiciar nu a fost constantă de-a lungul timpului.

Sondaje de opinie

Sondaje de percepție. Conform Eurobarometrului special din 2013 privind corupția⁹, 93 % din respondenții români au fost de acord cu faptul că în țara lor corupția este o problemă larg răspândită (media UE: 76 %), în timp ce 42 % afirmă că au fost afectați personal de corupție în viața lor de zi cu zi (media UE: 26 %). 82 % consideră că mita și utilizarea relațiilor personale sunt adesea cel mai simplu mijloc de a obține anumite servicii publice (media UE: 73 %).

Experiența corupției. 25 % din respondenții români la Eurobarometrul special din 2013 privind corupția au recunoscut că în ultimele 12 luni li se solicitase sau li se sugerase să ofere mită pentru servicii. Acest procent ocupă a doua poziție printre cele mai mari din UE, în comparație cu o medie a UE de 4 %.

Sondaje în rândul întreprinderilor. În sondajul Eurobarometru în rândul întreprinderilor din 2013 privind corupția¹⁰, 81 % din întreprinderile din România au afirmat că favoritismul și corupția reprezintă un obstacol în calea concurenței între întreprinderile din România (media UE: 73 %). 65 % din respondenți considerau că pentru întreprinderea lor care își desfășoară activitatea în România corupția reprezenta o problemă (media UE: 43 %), în timp ce 64 % considerau că clientelismul și nepotismul ridicau probleme similare (media UE: 41 %).

Context

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV). România a făcut obiectul monitorizării în cadrul MCV de la aderarea sa la UE. Performanța sa este măsurată în funcție de patru obiective de

⁷ Pentru mai multe detalii privind arhiva, a se vedea secțiunea privind „urmărirea în justiție a actelor de corupție”.

⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_ro.pdf.

⁹ Eurobarometrul Special 397 din 2013.

¹⁰ Eurobarometrul Flash nr. 374 din 2013.

referință care vizează domeniile următoare: reformele în justiție, integritatea, corupția la nivel înalt și prevenirea și combaterea corupției în sectorul public. Conform Deciziei Comisiei de instituire a MCV, toate obiectivele de referință trebuie să fie îndeplinite „în mod satisfăcător”¹¹. În 2012, după cinci ani de la aderare, s-a desfășurat un exercițiu de evaluare. În urma evaluării, s-a concluzionat că multe dintre „elementele fundamentale” prevăzute de obiectivele de referință cuprinse în MCV fuseseră instituite, dar că durabilitatea și ireversibilitatea reformelor putea fi pusă încă sub semnul întrebării și că nu se înregistraseră încă progresele necesare pentru atingerea obiectivelor de referință, astfel încât Comisia să decidă încetarea MCV¹². În cea mai recentă evaluare a situației, care datează din ianuarie 2014 și cu ocazia căreia s-au trecut în revistă cele mai recente evoluții, s-a subliniat că „progresele nu au fost ușor de obținut, iar cele obținute într-un domeniu pot fi îngădite sau negate de regrese în alt domeniu”¹³.

Sectorul privat. În Indicele privind corupția globală 2013-2014 al Forumului Economic Mondial, corupția este menționată ca fiind al doilea dintre cei mai problematici factori în calea dezvoltării afacerilor în România, după ratele de impozitare¹⁴. România a transpus integral dispozițiile Deciziei-cadru 2003/568/JAI privind răspunderea persoanelor juridice și sancțiunile aplicabile persoanelor juridice¹⁵. Totuși, în al doilea raport de punere în aplicare privind decizia-cadru s-a menționat că erau necesare clarificări suplimentare privind modul în care legislația română acoperă avantajele care rezultă pentru o parte terță din mita activă în sectorul privat. Economia clandestină a fost estimată în 2012 la 29,6 % din PIB, ceea ce reprezintă al doilea dintre cele mai mari procente din UE¹⁶.

Finanțarea partidelor politice. Cazurile de corupție la nivel înalt arată vulnerabilitățile în materie de supraveghere a finanțării partidelor și a campaniilor electorale, precum și în materie de prevenire a fraudei electorale. În raportul său de conformitate din decembrie 2012, GRECO a arătat că 10 din cele 13 recomandări ale sale privind finanțarea partidelor nu au fost încă puse în aplicare integral. Sunt în curs de pregătire propuneri de modificări legislative care, dacă sunt adoptate, vor elimina câteva dintre lacunele existente, în special în ceea ce privește accesul la declarațiile financiare anuale ale partidelor politice. În plus, dispozițiile existente nu sunt puse în aplicare în mod adecvat.

Denunțarea. În România fusese aplicată, începând cu 2004, o legislație specială privind protecția denunțătorilor din sectorul public¹⁷. Legea prevede ca angajații din sectorul public să semnaleze actele de corupție legate de serviciul public. Pe lângă protecția împotriva represaliilor, legea prevede, de asemenea, protecția identității denunțătorilor. Rămâne totuși de stabilit eficacitatea acestui cadru juridic. Într-un studiu din 2009 privind protecția denunțătorilor în 10 state membre ale UE, Transparency International a menționat că punerea în aplicare a legislației este neuniformă și a subliniat că în 40 % din cazurile monitorizate în România au avut loc diverse forme de represalii împotriva denunțătorilor¹⁸. Într-un raport mai recent publicat de Transparency

¹¹ Decizia Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, C (2006) 6569 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_en.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_ro.pdf.

¹³ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_ro.pdf

¹⁴ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

¹⁵ COM(2011) 309 final, al doilea raport privind punerea în aplicare a Deciziei-cadru 2003/568/JAI din 6 iunie 2011: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf

¹⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

¹⁷ Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii.

¹⁸ *An Alternative to Silence, Whistle-Blower Protection in 10 European Countries*, noiembrie 2009, p. 9 și 15.:

http://archive.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers/enhancing_whistleblower_protection_in_the_european_union

International în noiembrie 2013 s-a menționat că erau luate unele măsuri pentru îmbunătățirea protecției denunțătorilor¹⁹. Îmbunătățirea mecanismelor care asigură protecția denunțătorilor și o mai bună punere în aplicare a legislației existente se numără, de asemenea, printre obiectivele strategiei naționale anticorupție.

Transparența lobby-ului. Lobby-ul nu este reglementat în România. Nu există nicio obligație de înregistrare și nicio obligație a funcționarilor publici de a declara contactele pe care le au cu membrii grupurilor de lobby. Autoritățile române considerau că o astfel de legislație nouă nu este necesară, deoarece riscurile legate de lobby sunt deja acoperite de normele existente privind conflictele de interese și situațiile de incompatibilitate, aplicabile funcționarilor publici. Un proiect de lege de reglementare a lobby-ului se discută în prezent în Camera Deputaților. În 2010 a fost instituită o Asociație Română de Lobby, având drept obiectiv o mai intensă promovare a activităților de lobby și, eventual, asigurarea unei autoreglementări. Totuși, impactul său a fost limitat până în prezent.

Mass-media și accesul la informații. Informarea obiectivă s-a deteriorat în ultimii ani și jurnalismul este „adesea influențat de interesele specifice și de afilierea politică ale proprietarilor unor societăți de media”²⁰, incluzând uneori intimidarea magistraților sau a unor persoane implicate în combaterea corupției. Limitările libertății presei au redus și mai mult accesul la informații la nivelul întregii țări. Această situație este agravată de faptul că România are cea mai scăzută rată de acoperire a internetului din UE²¹. O punere în aplicare inadecvată a legislației de reglementare a accesului la informații afectează, de asemenea, capacitatea de a preveni și de a controla corupția. Indicele *Freedom House's Freedom of the Press 2013* a atribuit României un punctaj care echivalează cu statutul de „parțial liberă”²².

2. TEME CENTRALE

Urmărirea în justiție a actelor de corupție

În 2002 a fost instituit un parchet central autonom specializat în combaterea corupției. În primii ani de activitate, acesta nu a înregistrat rezultate în cazurile de mare anvergură. El a fost recunoscut în 2005, în urma redefinirii atribuțiilor sale și a aspectelor legate de personal, și a fost redenumit Direcția Națională Anticorupție (DNA). Activitatea sa s-a axat pe cazurile la înalt nivel și deosebit de complexe. DNA anchetează în prezent cazuri de corupție la nivel înalt și mediu²³ și infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE²⁴. În afară de biroul central, DNA deține și 15 servicii regionale²⁵ și patru birouri teritoriale.

Cu o nouă conducere și cu voința politică de a realiza progrese în lupta împotriva corupției, după 2006, DNA a pus bazele a ceea ce a devenit în prezent un bilanț impresionant de cazuri de corupție la înalt nivel. Raportul MCV din iulie 2012 a arătat: „Performanța Direcției Naționale Anticorupție (DNA) privind anchetarea și urmărirea în justiție a cazurilor de corupție la nivel înalt

¹⁹ http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

²⁰ Bertelsmann Stiftung (2012) *BTI 2012 – Romania Country Report* („Raport de țară privind România”). Gütersloth:

Bertelsmann Stiftung, p. 8: <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Romania.pdf>.

²¹ Indicele Europa 2020 din 2012 arată că acoperirea internetului pentru România este de doar 39,9%.

http://reports.weforum.org/the-europe-2020-competitiveness-report/?utm_source=EU2020map&utm_medium=mapembed&utm_campaign=EU2020%2Bembeds#

²² <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

²³ Cazurile de corupție la nivel înalt și mediu sunt identificate pe baza a trei criterii alternative: valoarea mitei sau a foloaselor necuvenite depășește 10 000 EUR, prejudiciile depășesc 200 000 EUR sau presupusul autor al infracțiunii este un înalt funcționar (ales sau numit) sau un funcționar cu o poziție de conducere de nivel mediu.

²⁴ http://www.pna.ro/faces/cine_lucreaza.xhtml.

²⁵ Care corespund jurisdicțiilor curților de apel.

poate fi considerată drept unul dintre cele mai semnificative progrese pe care le-a realizat România de la aderare. [...] Din 2007, DNA a deschis dosare împotriva unor persoane de la cel mai înalt nivel politic și judiciar, din cadrul tuturor partidelor politice importante”²⁶. Faptul că structura DNA include nu doar procurori, ci și membri ai poliției judiciare și specialiști în economie, finanțe, bănci, vămi și IT, a fost fundamental pentru succesul său²⁷.

Deși s-au realizat progrese privind aducerea în fața instanței a unor cazuri de corupție la înalt nivel, a fost examinată capacitatea sistemului judiciar de a trata astfel de cazuri. Rapoartele MCV au analizat în detaliu motivele întârzierilor îndelungate ale acțiunilor în justiție în cazurile de corupție la nivel înalt, dintre care unele riscau să fie prescrise²⁸. Totuși, în ultimii doi ani rata cazurilor de corupție la înalt nivel asupra cărora s-a pronunțat o hotărâre în instanță a crescut vizibil, în special ca urmare a eforturilor depuse de Înalta Curte de Casație și Justiție. Rapoartele serviciului inspecției judiciare care analizau durata acțiunilor în justiție și motivele întârzierilor semnificative într-un anumit număr de cauze de corupție la nivel înalt au confirmat că a scăzut numărul de hotărâri pronunțate cu întârziere²⁹. Rămâne de văzut dacă această tendință este de durată. În câteva cauze pendinte la nivel înalt au trecut peste șase ani de la trimiterea în judecată a autorilor prezumați ai infracțiunilor³⁰.

²⁶ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_ro.pdf.

²⁷ <http://www.pna.ro/faces/structura.xhtml>.

²⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_231_en.pdf.

²⁹ http://emap.csm1909.ro/Documente.aspx?path=emap_docs/200704Documente/1154000000400463.pdf.

³⁰ Proiectul de monitorizare a mass-mediei cofinanțat de UE, care urmărește toate etapele urmăririi penale într-un anumit număr de cazuri de corupție la nivel înalt și păstrează arhive publice ale acestora: <http://anticoruptie.hotnews.ro/>.

Bune practici: realizările DNA în cazurile de corupție la înalt nivel³¹

De la 1 ianuarie 2006 până în octombrie 2012, DNA a adus în fața justiției 4 738 de inculpați, dintre care 2 101 dețineau poziții importante³². În ultimii șapte ani, rata de confirmare a inculpărilor DNA prin intermediul unor hotărâri judecătorești definitive a atins 90,25 %. În acest interval, 1 496 de inculpați au fost condamnați prin hotărâri judecătorești definitive, dintre care aproape jumătate dețineau funcții politice (inclusiv un fost prim-ministru, un ministru, 8 parlamentari, un secretar de stat, 26 de primari, vice-primari și prefecți, 50 de directori de companii de stat și instituții publice, 60 de funcționari din cadrul autorităților de control). În perioada 1 ianuarie-15 noiembrie 2013, tendința s-a menținut: 823 de inculpați au fost aduși în fața justiției și s-au pronunțat 179 de hotărâri judecătorești definitive împotriva a 857 de inculpați.

În ultimii doi ani, numărul de cauze soluționate printr-o hotărâre judecătorească a crescut considerabil. Numărul de condamnări definitive pronunțate în primele trei trimestre ale anului 2012 a fost aproape dublu față de numărul din anul precedent și de patru ori mai mare decât rata condamnărilor din urmă cu șapte ani. În 2011, peste 230 de ofițeri ai poliției de frontieră și ofițeri vamali din șase puncte de trecere a frontierei au fost urmăriți în justiție pentru luare de mită și participare la un grup infracțional organizat, în special în legătură cu contrabanda cu țigări³³. Printre cazurile DNA cele mai importante, ar trebui menționate două cazuri ale unui fost prim-ministru care a executat o pedeapsă cu închisoarea pe baza unor acuzații de finanțare ilegală a campaniei sale electorale prezidențiale și care în prezent execută, de asemenea, o pedeapsă cu închisoarea pentru o altă condamnare pe baza unor acuzații de corupție. Alte cazuri importante ale DNA acopereau întregul spectru politic: un fost primar din Cluj trimis în judecată pentru luare de mită în schimbul obținerii unor contracte publice, care a fost anchetat în stare de arest preventiv în perioada în care era un membru influent al partidului aflat la putere; un ministru aflat în funcție la acea dată (în prezent fost ministru) condamnat în primă instanță pentru abuz în serviciu pentru presupuse fapte săvârșite în perioada în care ocupa o altă funcție; un parlamentar condamnat la închisoare în două cauze de corupție în urma unor hotărâri judecătorești definitive (complicitate la abuz în serviciu în legătură cu schimburi ilegale de proprietate, implicând terenuri care aparțineau Ministerului Apărării și mită, implicând jucătorii unui club de fotbal).

În ceea ce privește corupția la scară mică, Ministerul Public a informat că, pentru 2013, numărul de cazuri soluționate a crescut cu aproximativ 9 % în comparație cu o perioadă similară de referință din 2012. Numărul de trimiteri în judecată a crescut cu aproximativ 15 %. Totuși, deși pot fi observate unele progrese în ultimii ani în ceea ce privește cazurile de corupție la scară mică anchetate de parchetele din întreaga țară³⁴, rezultatele obținute nu sunt convingătoare în

³¹ <http://www.pna.ro/faces/obiect2.jsp?id=193>.

³² Printre aceștia se numărau un fost prim-ministru, nouă miniștri, cinci secretari de stat, 23 de parlamentari, 105 primari și viceprimari, opt președinți și vicepreședinți de consilii județene, opt directori de agenții naționale, 40 de directori de companii naționale și de regii autonome și 42 de ofițeri ai Gărzii Financiare, precum și 48 de persoane juridice.

³³ Într-un studiu comandat de Frontex privind măsurile anticorupție în domeniul controlului la frontierele UE s-a estimat că poliștii de frontieră din rețeaua în cauză câștigau zilnic aproximativ 500 EUR mită de persoană. Acest caz ilustra eficacitatea aplicării legii în detectarea unor astfel de sisteme de corupție la scară largă, însă expunea, de asemenea, nivelul de infiltrare a corupției la frontiere și legăturile sale cu criminalitatea organizată:

http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf.

³⁴ Între 2012 și primul semestru al anului 2013 au existat 432 de trimiteri în judecată, referitoare la 722 de inculpați. Printre aceștia: ofițeri de poliție, funcționari ai administrațiilor locale, doctori, angajați ai agențiilor de stat etc. 25 % din aceste cazuri în care au fost emise trimiteri în judecată au fost deschise din oficiu. În aceeași perioadă de referință s-au pronunțat 266 de

ansamblu³⁵. Fiecare parchet a desemnat cel puțin un procuror pentru a instrumenta cazurile de corupție. Majoritatea acestor cazuri trimise în instanță de parchetele din țară vizează ofițeri de poliție, ceea ce poate fi, de asemenea, rezultatul eficienței Direcției Generale Anticorupție din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Totuși, numărul total al altor cazuri de corupție la scară mică trimise în instanță este destul de mic.

La motivarea DNA de a ancheta cazuri la nivel înalt au contribuit, de asemenea, circumstanțele politice care i-au permis să acționeze imparțial și independent. Un element decisiv pentru eficiența DNA se referă la numirea conducerii sale³⁶. Astfel cum se subliniază în Raportul MCV din ianuarie 2014³⁷, „procesul de numire a procurorului general și a personalului de conducere al Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și al Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) a fost unul de durată”. Procedura prin care conducerea acestor instituții a fost numită în cele din urmă, deși includea și câteva persoane cu o experiență solidă, „în esență, reprezenta mai degrabă o opțiune politică decât rezultatul unei proceduri menite să permită examinarea calităților candidaților și o concurență reală”³⁸. Mai recent, astfel cum se subliniază în Raportul MCV din ianuarie 2014, deciziile adoptate la începutul lunii octombrie a anului 2013 în legătură cu numirea președinților de secție din cadrul DNA și a adjuncților acestora au creat dificultăți suplimentare. S-a pus capăt brusc delegărilor pentru preluarea funcțiilor în interimat, iar Ministrul Justiției a făcut numiri în funcție care nu au respectat integral procedura de consultare a președintelui DNA. Momentul numirii a creat de asemenea motive de îngrijorare în sensul că ar fi existat o legătură cu deciziile DNA privind cazuri ce vizau anumiți politicieni. În urma criticilor exprimate de opinia publică, inclusiv de Consiliul Superior al Magistraturii, au fost făcute ulterior noi nominalizări în urma consultării cu președintele DNA. În urma numirii noii conduceri, DNA a menținut ritmul anterior al anchetelor³⁹. Este important să menținem această tendință pe termen mai lung.

Responsabilitatea și integritatea funcționarilor aleși și numiți

România a dezvoltat cadrul necesar pentru urmărirea în justiție a cazurilor de corupție la nivel înalt și pentru verificarea de către organisme independente a averilor, a eventualelor conflicte de interese și a cazurilor de incompatibilitate în rândul funcționarilor publici, toate acestea fiind elemente-cheie ale politicii anticorupție. Înalții funcționari fac obiectul unor obligații stricte în materie de declarare a averilor, iar declarațiile lor de avere sunt accesibile publicului. Cu toate acestea, sprijinul politic pentru cadrul de integritate actual, atât din punct de vedere legislativ, cât și din punct de vedere instituțional, a fost inconsecvent⁴⁰.

Începând cu 2008, ANI a identificat 469 de situații de incompatibilitate, 194 de conflicte de interese administrative și penale, 46 de cazuri de averi nejustificate, 346 de cazuri de potențiale infrațiuni și a aplicat peste 5 200 de amenzi pentru încălcarea legislației privind declararea averilor. Printre funcționarii anchetați de ANI se numără 50 de parlamentari, 12 președinți și

hotărâri judecătorești definitive privind 332 de inculpați în cazuri de corupție (rata de condamnare fiind de 92,77 %). Doar 20,78 % din condamnări sunt executate în închisoare.

³⁵ A se vedea, de asemenea, raportul MCV din ianuarie 2014: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_ro.pdf..

³⁶ Conform legislației române, șefii DNA, ai parchetului general și ai Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) sunt numiți de Președintele României, pe baza unei propuneri din partea Ministrului Justiției, urmată de un aviz consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii. Ministrul Justiției are prerogativul de a propune orice procuror, însă nimic nu împiedică formularea propunerii pe baza unei proceduri care respectă criteriile transparenței și profesionalismului.

³⁷ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

³⁸ Idem

³⁹ A se vedea datele statistice menționate la începutul prezentei secțiuni.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_ro.pdf.

vicepreședinți de consilii județene, 10 miniștri și secretari de stat și peste 700 de funcționari locali aleși, directori de agenții publice, ofițeri de poliție, magistrați etc. În ultimii cinci ani, peste 80 % din deciziile ANI în situații de incompatibilitate și conflicte de interese au rămas definitive. Cu toate acestea, au existat cazuri importante în care acțiunile ulterioare deciziilor ANI nu au fost satisfăcătoare⁴¹.

Parlamentul a dat dovadă de o lipsă de consecvență în luarea deciziilor referitoare la probleme de integritate, inclusiv în ceea ce privește acțiunile ulterioare deciziilor ANI în situații de conflicte de interese și de incompatibilitate. Odată definitive, aceste decizii ar trebui să ducă la încetarea mandatului respectivului funcționar ales. Totuși, de la mijlocul anului 2012, sistemul judiciar a trebuit să sesizeze de două ori Curtea Constituțională în urma refuzului Parlamentului de a pune capăt mandatelor ca urmare a unor hotărâri judecătorești definitive privind incompatibilitatea unor parlamentari. Cel mai recent caz datează din toamna anului 2013 și se referă la decizia ANI privind incompatibilitatea unui senator care a fost confirmată de Înalta Curte de Casație și Justiție și pe care Senatul nu a aplicat-o. Prin urmare, Curtea Constituțională a trebuit să intervină încă o dată, printr-o hotărâre privind conflictul constituțional dintre puterea legislativă și cea judiciară⁴². De atunci, Senatul nu a acționat în acest sens.

Refuzul Parlamentului de a executa unele dintre deciziile definitive ale ANI a afectat credibilitatea angajamentului său de a combate corupția. De asemenea, funcționarii aleși au subminat în mod frecvent și grav stabilitatea instituțională a ANI prin intermediul unor propuneri legislative.

Recent, au avut loc dezbateri publice ample privind posibila modificare a legislației privind incompatibilitatea aplicabilă funcționarilor locali aleși. Acestea se refereau în special la interdicția de a face parte din consiliile de supraveghere ale întreprinderilor locale publice sau controlate de stat și din asociațiile de dezvoltare intercomunitară care sunt responsabile cu contractarea unor servicii de utilități publice pentru câteva primării. Problema a ajuns să facă obiectul dezbaterilor atunci când ANI a constatat mai multe încălcări ale acestor dispoziții juridice. Normele în materie de incompatibilitate referitoare la consiliile întreprinderilor publice sau controlate de stat sunt elemente importante care abordează riscurile potențiale în materie de corupție și de conflict de interese în cadrul achizițiilor publice și al supravegherii contractelor publice și la interfața cu finanțarea partidelor politice sau a campaniilor electorale.

În plus, deciziile de ridicare a imunității adoptate de Parlament au fost, până în prezent, imprevizibile⁴³. Parlamentarii nu beneficiază de imunitate față de anchetele penale, deși ei se bucură de imunitate în ceea ce privește arestul preventiv și percheziția. Totuși, parlamentarii care sunt sau au fost miniștri se bucură de imunitate pentru infracțiunile comise în legătură cu îndatoririle lor ministeriale și, în astfel de cazuri, pot apărea dificultăți deosebite. Procedurile de ridicare a imunității nu obligă Parlamentul să își motiveze deciziile. În trei cazuri recente din 2012 și 2013, Camera Deputaților a votat împotriva ridicării imunității unor foști miniștri implicați în anchete penale pe baza unor acuzații de corupție, infracțiuni economice și fraudă electorală.

În ianuarie 2013, Parlamentul a adoptat modificări ale statutului membrilor săi. Totuși, deoarece au fost contestate înaintea Curții Constituționale, aceste dispoziții au intrat în vigoare abia în

⁴¹ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_ro.pdf.

⁴² <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-70>.

⁴³ Între 2007 și mijlocul anului 2012, DNA, prin intermediul Procurorului General, a înaintat 7 cereri către Parlament pentru ridicarea imunității unor membri ai Parlamentului în vederea unor anchete și 5 cereri în acest sens Președintelui României privind anchetarea unor miniștri sau foști miniștri. Parlamentul a probat 5 din aceste 7 cereri și le-a respins pe celelalte, în timp ce Președintele a aprobat toate cererile. Într-un alt caz referitor la un parlamentar (și fost ministru), extinderea anchetei penale la alte infracțiuni a fost respinsă de Parlament. În ceea ce privește percheziția, Parlamentul a respins o cerere împotriva unui parlamentar (și fost ministru). Începând cu 2007 și până la mijlocul anului 2013, au existat trei cereri de arestare preventivă a unor parlamentari: într-un caz, cererea a fost respinsă, iar în două cazuri, a fost acceptată.

iulie 2013, iar regulamentele de aplicare și un nou cod de conduită⁴⁴ nu fuseseră încă adoptate la momentul redactării prezentului document. Deși unele dintre noile dispoziții propuse sunt binevenite, în special în ceea ce privește executarea hotărârilor definitive pronunțate în situațiile de incompatibilitate, eficacitatea lor va trebui evaluată în timp⁴⁵.

La începutul lunii decembrie a anului 2013, Parlamentul a adoptat un număr de modificări ale Codului penal care, printre altele, excludeau parlamentarii, președintele și profesiile liberale din domeniul de aplicare al definiției funcționarilor publici. Astfel, aceste categorii nu mai puteau fi trimise în judecată pentru infracțiuni de corupție în sectorul public. În plus, au fost adoptate câteva modificări care restrângeau în mod considerabil domeniul de aplicare al dispozițiilor dreptului penal referitoare la conflictele de interese. Aceste modificări recente provoacă preocupări grave în ceea ce privește nivelul de integritate și standardele anticorupție aplicabile funcționarilor aleși. În ianuarie 2014, Curtea Constituțională a considerat că toate aceste modificări sunt neconstituționale⁴⁶.

Integritatea sistemului judiciar

DNA a trimis în judecată 23 de judecători și 30 de procurori între ianuarie 2006 și al patrulea trimestru al anului 2012. Condamnări definitive în urma unor acuzații de corupție au fost pronunțate în aceeași perioadă de referință pentru 12 judecători și 11 procurori. În ultimii ani, șase cazuri au implicat judecători ai Înaltei Curți, inclusiv președinți de secții. Aceștia au fost acuzați de luare de mită, trafic de influență și complicitate la alte infracțiuni⁴⁷. Doi membri ai Consiliului Superior al Magistraturii au fost, de asemenea, puși sub acuzare pentru corupție. Este necesară o monitorizare ulterioară pentru a evalua caracterul disuasiv al sancțiunilor aplicate⁴⁸. Cele mai recente cazuri se refereau la diverse niveluri ale sistemului judiciar și au scos la lumină rețele în care erau implicați judecători, avocați și inculpați, care recurgeau la traficul de influență pentru a obține hotărâri judecătorești favorabile, sau procurori care protejau de anchete anumite rețele infracționale. Într-un caz, nivelul presupus al mitei se ridica la 1 milion EUR. În alt caz, doi procurori⁴⁹, un judecător și un ofițer de poliție au fost puși sub acuzare pentru complicitate, instigare și participare la utilizarea neautorizată a unor informații clasificate aparținând serviciului de informații al poliției în schimbul unor sume de bani, servicii și alte foloase necuvenite legate de pozițiile de conducere din DNA și din Parchetul general. Consiliul Superior al Magistraturii a reacționat cu promptitudine în aceste cazuri, aprobând în timp util cererile de percheziție și de arest preventiv, suspendând din magistratură inculpații în cauză și solicitând diverse controale, de exemplu pentru a verifica dacă sistemul de atribuire aleatorie a cauzelor era manipulat.

La sfârșitul anului 2011, Consiliul Superior al Magistraturii a adoptat o strategie de integritate în cadrul sistemului judiciar și un plan de acțiune corespunzător care viza, printre altele, consolidarea normelor de integritate și îmbunătățirea mecanismelor de răspundere disciplinară⁵⁰. Inspecția judiciară, în prezent un organism autonom, a fost consolidată și a adoptat măsuri pentru îmbunătățirea metodologiei sale. Noua legislație privind răspunderea disciplinară a magistraților permite proceduri disciplinare mai eficiente⁵¹. Ea a introdus, de asemenea, posibilitatea de a suspenda magistrații în așteptarea unei anchete disciplinare. În august 2013, Consiliul Superior al

⁴⁴ Președintele Camerei Deputaților a trimis un proiect al codului spre consultare Parlamentului European în decembrie 2013.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_ro.pdf.

⁴⁶ <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75>.

⁴⁷ În special infracțiuni legate de dezvăluirea informațiilor privind percheziția, arestarea sau interceptarea altor magistrați.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_ro.pdf.

⁴⁹ Dintre care un membru al Consiliului Superior al Magistraturii la acel moment și un consilier în cadrul aceluiași consiliu.

⁵⁰ <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0901>.

⁵¹ Legea nr. 24 din 2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

Magistraturii a aprobat o propunere legislativă din partea Ministerului Justiției de a elimina pensiile speciale⁵² pentru magistrații condamnați definitiv pentru acuzații de corupție sau infracțiuni legate de exercitarea funcției lor atunci când au fost comise cu intenție sau orice alte infracțiuni care dăunează reputației sistemului judiciar. Propunerea legislativă a fost aprobată de Guvern în august 2013 și a fost înaintată Parlamentului spre adoptare.

Achizițiile publice

Achizițiile publice reprezintă o cotă importantă din economia României. Contractele de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii au reprezentat 24,6 % din PIB-ul României în 2011. Valoarea procedurilor de ofertare publicare în Monitorul Oficial ca procent din cheltuielile totale pentru lucrări publice, bunuri și servicii a fost de 30,9 % în 2011⁵³. Deși cadrul legislativ pentru achizițiile publice a fost instituit, modificările frecvente și lipsa unor practici uniforme sau a unor orientări din partea instituțiilor în cauză reprezintă o sursă de incertitudine pentru părțile interesate⁵⁴. Aceste modificări succesive au generat, cel puțin, confuzie în ceea ce privește domeniul de aplicare al legislației în materie de achiziții publice în cazul întreprinderilor deținute sau controlate de stat. De asemenea, ar trebui îmbunătățită consecvența hotărârilor pronunțate de instanțe și de organismele de soluționare a căilor de atac. Utilizarea la nivel național a procedurii negociate fără publicarea unui anunț de participare la licitație este cu mult peste media UE (reprezintă aproximativ 15 % din numărul total de proceduri de achiziții publice⁵⁵, în timp ce media UE este de aproximativ 5 %).

Conform sondajului Eurobarometru în rândul întreprinderilor din 2013 privind corupția⁵⁶, respondenții români din sectorul întreprinderilor consideră că următoarele practici au o largă răspândire în ceea ce privește achizițiile publice: implicarea ofertanților în elaborarea caietelor de sarcini (49 %), criteriile neclare de selecție sau de evaluare (56 %), conflicte de interese în evaluarea ofertelor (57 %), caiete de sarcini concepute special pentru anumite întreprinderi (59%), abuzul de motive de urgență pentru justificarea unor proceduri anticoncurențiale sau a unor proceduri rapide (51 %) și practicarea înțelegerilor secrete în faza de ofertare (53 %). 64 % au considerat că corupția este larg răspândită în cadrul achizițiilor publice gestionate de autoritățile naționale (media UE: 56 %) și 59 % în cazul autorităților locale (media UE: 60 %). Un studiu din 2012 al Institutului pentru Politici Publice (IPP) din România a arătat că 90 % din respondenții români consideră că procesul de achiziții publice este atât de corupt din cauza lipsei sale de transparență, corectitudine și competitivitate⁵⁷. Acestea se numără printre cele mai mari procente din UE. Acești indicatori, deși nu sunt în mod necesar direct legați de corupție, ilustrează factorii de risc care sporesc vulnerabilitatea față de corupție în cadrul procedurilor de achiziții publice.

Din câteva audituri externe, precum și din sondaje și studii reiese că funcționarea sistemului național român de achiziții publice este îngreunată de numeroase neregularități, conflicte de interese și riscuri mari de corupție⁵⁸. Printre cele mai frecvente neregularități care ar putea indica

⁵² Aceste pensii sunt aplicabile doar în cazul magistraților și derogă de la normele generale privind pensiile. Ele sunt cu mult superioare normei generale.

⁵³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

⁵⁴ Se observă o mare frecvență a Ordonanțelor de Urgență ale Guvernului (OUG) și a modificărilor aduse legislației din acest domeniu, ceea ce creează instabilitate juridică și inconsecvență în ceea ce privește punerea în aplicare. Un exemplu în acest sens este Ordonanța de Urgență a Guvernului („OUG”) nr. 34/2006 privind achizițiile publice care a fost modificată de patru ori în perioada decembrie 2012-iunie 2013 (de exemplu, prin OUG 77/2012, OUG 31/2013, OUG 35/2013 și Legea 193/2013).

⁵⁵ Date privind 2011.

⁵⁶ Eurobarometrul Flash nr. 374 din 2013.

⁵⁷ Adrian Moraru, Elena Iorga, Loredana Ercus (2012) *Transparență, corectitudine și competitivitate în procesul de achiziții publice din România*, Institutul pentru Politici Publice: <http://www.ipp.ro/pagini/transparen355a-corectitudine-351i-1.php>

⁵⁸ Raportul întocmit de Deloitte la cererea DG REGIO oferă informații detaliate privind deficiențele existente în sistemul român de achiziții publice și a fost, de asemenea, luat în considerare în cadrul prezentei evaluări. Raportul a fost făcut public de către

riscuri mai mari de corupție se numără transparența insuficientă în toate etapele procedurii de achiziții publice, termenele excesiv de scurte pentru depunerea ofertelor, modificarea informațiilor inițiale privind procedura de ofertare care sunt publicate doar la nivel național, criteriile de selecție excesiv de stricte și algoritmi irelevanți sau artificiali pentru evaluarea ofertelor⁵⁹. Alte practici negative observate în cadrul auditurilor și verificărilor externe se referă la utilizarea unor caiete de sarcini special concepute pentru a favoriza un anumit candidat și atribuirea directă a unui mare număr de contracte publice de către aceeași autoritate contractantă unui număr foarte limitat de operatori economici prin utilizarea nejustificată a unei proceduri negociate și fără publicarea unui anunț de participare. Legislația actuală privind achizițiile publice nu include dispoziții clare privind practicile „ușilor turnante” și pare să existe o lipsă de conștientizare în ceea ce privește situațiile de conflicte de interese care pot apărea în urma unor astfel de practici.

În ceea ce privește supravegherea procedurilor de achiziții publice, a fost instituită o structură instituțională complexă⁶⁰. Totuși, mecanismele de control intern și extern nu și-au dovedit încă eficacitatea. Statutul independent al autorității române pentru monitorizarea achizițiilor publice nu a fost încă deplin garantat. De asemenea, cadrul instituțional este excesiv de complex, iar cooperarea interinstituțională limitată duce la practici divergente. Prin urmare, neregularități substanțiale nu sunt detectate și nici nu sunt sancționate. Capacitatea scăzută a autorităților contractante de a pregăti o documentație de licitație solidă, de a defini criterii adecvate de selecție și de atribuire, de a evalua ofertele sau de a institui mecanisme clare de marcare a ofertelor suspecte este, de asemenea, o sursă de ineficiență și de lipsă de transparență. Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) lucrează în prezent la elaborarea unor ghiduri de interpretare pentru autoritățile contractante privind câteva aspecte de guvernare și de procedură, inclusiv conflictele de interese.

A fost instituit un Sistem electronic de achiziții publice (SEAP), însă persistă unele dificultăți privind funcționarea sa efectivă. Din ianuarie 2013, autoritățile contractante sunt obligate să încarce în SEAP toate notificările privind achizițiile publice directe care depășesc 5 000 EUR. Un studiu realizat de Institutul pentru Politici Publice semnaleză neregularități semnificative în executarea contractelor publice, cum ar fi recepția de lucrări sau bunuri sub standardul de calitate prevăzut în oferta inițială și o lipsă de sancțiuni pentru execuția sau livrarea cu întârziere, chiar și atunci când timpul necesar pentru execuție sau livrare era unul dintre criteriile de atribuire, în timp ce monitorizarea ulterioară atribuirii este aproape inexistentă.

În ultimele rapoarte întocmite în cadrul MCV s-a subliniat, de asemenea, că s-au realizat progrese foarte limitate în ceea ce privește prevenirea și sancționarea corupției în sectorul achizițiilor publice⁶¹. Puține cazuri de fraudă în materie de achiziții publice s-au finalizat în instanță prin impunerea unor sancțiuni disuasive. Între ianuarie 2006 și al patrulea trimestru al anului 2012, doar 15 funcționari au primit condamnări definitive în urma unor cauze introduse de DNA.

autoritățile române: <http://www.sn-seap.ro/wp-content/uploads/2012/07/DG-Regio-Third-Interim-Report-Part-C-FINAL-RO-version.pdf>.

⁵⁹ *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, 30 iunie 2013, PricewaterhouseCoopers și ECORYS.

⁶⁰ Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), coordonată de prim-ministru, este responsabilă cu reglementarea și monitorizarea achizițiilor publice (inclusiv controlul sistematic *ex ante* al documentației de licitație și controalele *ex post* ale procedurilor de achiziții publice pe baza evaluării riscurilor), Unitatea pentru coordonarea și verificarea achizițiilor publice (UCVAP), care face parte din Ministerul Finanțelor Publice, este responsabilă cu controlul *ex ante* al regularității procedurilor de achiziții publice (alese pe baza evaluării riscurilor) prin observatorii locali care participă în comisiile de evaluare a ofertelor (rapoartele lor sunt consultative). Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) este un organism administrativ-jurisdicțional specializat competent să audieze contestații în materie de achiziții publice în primă instanță, înainte de semnarea contractelor. Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională (CNMSI), care face parte din Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale, implementează și operează Sistemul electronic de achiziții publice (SEAP).

⁶¹ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_ro.pdf.

Tratarea cauzelor durează de obicei mult și adesea, contractele și proiectele sunt deja finalizate atunci când sunt descoperite practicile de corupție. Au fost luate unele măsuri în ceea ce privește formarea procurilor și a judecătorilor în materie de achiziții publice.

Este în curs de implementare o reformă în materie de descentralizare, prin câteva legi și decizii administrative la nivel de guvern sau de minister. Având vedere importanța și natura riscurilor asociate cu corupția, conflictul de interese și favoritismul, astfel cum se subliniază în prezenta secțiune și în secțiunea de mai jos, este necesar ca această reformă să fie însoțită de o prevenire eficientă ca răspuns la astfel de riscuri⁶².

În ceea ce privește **fondurile UE**, din statisticile agregate ale DNA reiese că între 2006 și 2012 au fost deurnate în România (prin corupție și fraudă) 36 de milioane EUR din fondurile UE. DNA a trimis în judecată 406 inculpați, iar instanțele au pronunțat 82 de hotărâri definitive împotriva a 127 de persoane. Achizițiile publice la nivel local sunt deosebit de vulnerabile față de corupție.

Începând cu 2010, mai multe audituri ale Comisiei Europene au subliniat deficiențele substanțiale ale sistemului român de achiziții publice. Faptul că acestea nu au fost prevenite, detectate sau corectate de sistemul național de gestionare și control indică existența unor deficiențe sistemice. S-a constatat că structura instituțională din România pentru achiziții publice are o capacitate insuficientă pentru efectuarea unor controale eficiente în ceea ce privește cheltuirea fondurilor UE. Aceste deficiențe au condus la întreruperi temporare ale plăților din fondurile structurale, în scopul de a proteja interesele financiare ale UE. De asemenea, în 2011, Comisia a formulat rezerve cu privire la programele derulate în perioada 2007-2013 în România. Sistemele de gestionare și control au fost adaptate, iar autoritățile române au acceptat și introdus corecții financiare în urma cărora Comisia și-a anulat rezervele și a reluat efectuarea plăților.

Conflicte de interese și favoritism

Astfel cum s-a menționat în secțiunea anterioară, conflictele de interese și favoritismul par a fi printre problemele cele mai recurente legate de alocarea și cheltuirea fondurilor publice (inclusiv a fondurilor UE) atât la nivel central, cât și la nivel local, în timp ce mecanismele actuale de prevenire și control sunt dificil de pus în aplicare sau sunt insuficient de disuasive. Rata detectării și a notificării conflictelor de interese de către autoritățile responsabile de achizițiile publice pare destul de scăzută în comparație cu amploarea riscurilor reale legate de acest aspect, după cum reiese din constatările ANI. Pentru a remedia această problemă, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) și ANI au semnat în 2013 memorandumuri pentru lansarea unui sistem integrat de informații pentru prevenirea și detectarea potențialelor conflicte de interese prin controale *ex ante*.

În 2012, ANI a efectuat un studiu privind administrația locală, în care a fost identificat un număr mare de cazuri de conflicte de interese⁶³. Mulți consilieri locali au încheiat contracte cu propriile lor întreprinderi sau cu întreprinderi controlate de membrii familiilor lor. ANI a identificat 78 de cazuri de funcționari locali aleși care se aflau într-o situație de incompatibilitate sau de conflict de interese. Dintre aceste cazuri, 33 au fost transmise către Parchet fiind suspectate de conflicte de interese de natură penală și alte 17 cazuri au fost transmise către Parchet pentru alte infracțiuni presupuse, inclusiv corupție și fals. Au fost pronunțate 75 de hotărâri în materie de incompatibilitate, dintre care 24 au devenit definitive și 51 fac în prezent obiectul unor recursuri în instanță.

⁶² A se vedea și analiza acestor aspecte din Raportul MCV din ianuarie 2014: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_ro.pdf

⁶³ http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Rapoarte/Raport_ActivitateaANI_Anul2012_CfLegii544_2001.pdf.

ANI raportează că peste 80 % din hotărârile judecătorești confirmă rapoartele ANI privind conflictele de interese și situațiile de incompatibilitate⁶⁴. Deși acest fapt reprezintă o îmbunătățire, jurisprudența în domeniul conflictelor de interese rămâne neuniformă. Pentru cauze comparabile, instanțele au pronunțat hotărâri contradictorii. De exemplu, în trei cauze privind președinții de consilii județene care, în calitatea lor oficială, au semnat contracte în numele administrației locale cu propriile lor întreprinderi, două instanțe au decis că exista un conflict de interese, în timp ce a treia a decis că nu exista un astfel de conflict. În Raportul MCV din ianuarie 2014 s-a subliniat, de asemenea, că mai sunt multe de făcut pentru a asigura caracterul disuasiv al sancțiunilor aplicate și eficacitatea măsurilor de recuperare a prejudiciilor aduse interesului public⁶⁵. Sunt necesare acțiuni în justiție distincte pentru a se pronunța hotărâri cu privire la recursurile înaintate împotriva constatării unui conflict de interese și ulterior pentru executarea hotărârii definitive și revocarea oricăror acte juridice semnate în perioada în care funcționarul care a comis infracțiunea se afla într-o situație de conflict de interese. Finalizarea unor astfel de acțiuni poate dura ani întregi, ducând la întârzierea sancționării.

Pentru a remedia această situație, este necesară o abordare mai sistematică față de controalele *ex ante*, o sarcină care poate fi cel mai bine îndeplinită de ANI, cu condiția să dispună de resursele necesare. În aprilie 2013, Guvernul a aprobat un memorandum⁶⁶ prin care ANI a fost însărcinată să efectueze controale *ex ante* sistematice privind conflictele de interese utilizând o listă națională a tuturor funcționarilor publici care gestionează fonduri UE. Trebuie să se acorde o atenție deosebită capacității necesare pentru punerea în aplicare a acestui sistem de verificare.

Deși conflictul de interese este o infracțiune în temeiul legislației române, parchetele au fost mult timp reticente față de urmărirea în justiție a unor astfel de cazuri. Recent, parchetele au devenit mai active. În perioada 2008-2013, au fost deferite parchetului 138 de cazuri suspectate de conflicte de interese de natură penală. În mai mult de jumătate dintre acestea erau implicați funcționari publici aleși. Anchetarea penală efectivă rămâne limitată: 7 % din cazuri au fost trimise în instanță și pentru încă 7 % au fost demarate proceduri preliminare. În 36 % din cazuri s-a decis neînceperea urmăririi penale, iar restul de 50 % sunt în curs de anchetare de către organele de urmărire penală. În martie 2013, procurorul general interimar a anulat deciziile procurorilor de neurmărire penală în 15 cazuri de conflicte de interese care implicau foști și actuali parlamentari. În 2012 și 2013, au fost trimise în judecată 20 de cazuri de conflicte de interese. La mijlocul anului 2013, toate parchetele de pe lângă curțile de apel au elaborat strategii regionale pentru abordarea conflictelor de interese. Astfel cum s-a menționat anterior, la începutul lunii decembrie a anului 2013, Parlamentul a adoptat un număr de modificări ale Codului penal, limitând domeniul de aplicare și aplicarea infracțiunii de conflict de interese, eliminând funcționarii publici și deciziile administrative din domeniul său de aplicare și limitând aplicabilitatea sa la personalul contractual al autorităților publice. Modificările au fost declarate neconstituționale de Curtea Constituțională în ianuarie 2014.

Din anumite studii reiese că alocarea fondurilor publice în România, în special la nivel local, rămâne un domeniu problematic în care favoritismul politic prevalează adesea asupra criteriilor obiective și a interesului public⁶⁷. Pentru a evalua amploarea clientelismului politic în administrația publică, au fost analizate diferite tipuri de fonduri transferate de la bugetul de stat în perioada 2004-2011, de la fonduri de rezervă, până la fonduri pentru protecția mediului. Alocarea acestor fonduri a fost analizată în corelare cu afilierea politică a funcționarilor care se ocupă de

⁶⁴ Perioada 2008-2013.

⁶⁵ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_ro.pdf.

⁶⁶ Memorandumul din 5.4.2013.

⁶⁷ <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf> și Societatea Academică din România (2010) "Dincolo de percepții. A devenit guvernarea României mai integră după 2004?" SAR: <http://www.sar.org.ro/dincolo-de-perceptii-a-devenit-guvernarea-romaniei-mai-integra-dupa-2004-3/>

alocarea fondurilor. A reieșit că exista o mare corelare între cele două aspecte menționate, în detrimentul considerațiilor legate de interesul public. De exemplu, s-a sugerat că fondul național de urgență pentru ajutoare în caz de catastrofe, alocat pentru dezastre naturale, fusese influențat de toate partidele politice din guvern pentru a canaliza resurse înspre motivații presupuse a fi partinice, care nu aveau legătură cu producerea unor dezastre naturale. Cota din fonduri alocată de principalul partid aflat la guvernare a variat de la 49 % în 2004 și 45 % în 2008 la 62 % în 2010⁶⁸.

Un alt raport de cercetare a evidențiat alte oportunități pentru alocarea discreționară, cum ar fi fondurile pentru drumuri (județene și rurale), școli, rețele de distribuție a apei în mediul rural și poduri⁶⁹. În plus, doar 25 % din municipiile din România sunt în măsură să își acopere cheltuielile salariale doar din venituri, ceea ce creează o dependență accentuată de alocările discreționare. Cele mai mari alocări, în valoare de peste 1 miliard EUR, s-au efectuat în perioada de expansiune 2007-2008, perioadă ce corespunde celui mai înalt nivel al clientelismului identificat în studiu.

Studiul privind clientelismul a evidențiat, de asemenea, deficiențe majore în ceea ce privește administrarea și supravegherea întreprinderilor de stat și a evaluat impactul alocărilor discreționare asupra bilanțurilor. Prin urmare, cele mai frecvente practici implică supraestimarea contractelor de achiziții publice, în cazul în care întreprinderile de stat încheie contracte de achiziții necompetitive la prețuri mai mari decât prețul pieței cu parteneri favorizați sau vânzări sub prețul pieței.

Sectorul sănătății

Plățile informale au o largă răspândire în sistemul de sănătate din România. Salariile scăzute ale medicilor și ale personalului medical din sectorul public fac mai dificilă abordarea eficientă a acestui aspect. Un studiu național din 2005 efectuat de Banca Mondială pentru Ministerul Sănătății a estimat valoarea plăților informale în sectorul sănătății la aproximativ 280 de milioane EUR anual⁷⁰. Cifrele reale ar putea fi chiar mai mari.

Conform Eurobarometrului special din 2013 privind corupția, 28 % din respondenții români care au apelat la serviciile unor instituții medicale publice în anul precedent au trebuit să efectueze o plată suplimentară sau să ofere un cadou sau o donație pe lângă onorariile oficiale. Acesta este cel mai ridicat procent din UE, cu mult peste media UE de 5 %. Jumătate din respondenți (cel mai ridicat procent din UE, în comparație cu media UE de 19 %) au considerat că trebuie să efectueze o plată suplimentară sau să ofere un cadou înainte de acordarea îngrijirilor medicale. Un studiu local efectuat în 2011 a arătat că doar 33 % din respondenți considerau că plățile informale din sistemul sanitar ar putea fi reduse prin intermediul coplăților, în timp ce 83 % considerau că personalul medical este prost plătit și susțineau că aceasta este o cauză fundamentală a corupției în domeniu⁷¹.

Proiectul european de cercetare colaborativă ASSPRO CEE (2008-2013) a studiat plățile informale în șase țări⁷² și a constatat că astfel de plăți au fost efectuate de 55 % din beneficiarii asistenței medicale în ambulatoriu și de 72 % din beneficiarii asistenței medicale acordate pacienților spitalizați în România⁷³. 81 % din respondenți ar prefera o convertire a plăților actuale

⁶⁸ <http://www.sar.org.ro/dincolo-de-perceptii-a-devenit-guvernarea-romaniei-mai-integra-dupa-2004-3/>

⁶⁹ Expert Forum (2013) „Clientelismul în România” (EFOR): <http://expertforum.ro/clientelism-pe-cheltuiala-cetatenilor-in-politica-si-administratie/>.

⁷⁰ *Medical Care in Romania Comes at an Extra Cost* („Asistența medicală în România implică costuri suplimentare”), 8 martie 2009.

⁷¹ Institutul Român pentru Evaluare și Strategie cu privire la percepția generală legată de sectorul sănătății în România (IRES) 2011.

⁷² Polonia, România, Ungaria, Bulgaria, Lituania și Ucraina.

⁷³ 20-35 % din aceștia au trebuit să se împrumute pentru a fi în măsură să plătească, iar o treime din respondenți nu au mers la medic deoarece nu își puteau permite acest lucru.

către un sistem de plăți formale suplimentare, în timp ce 54 % ar prefera să utilizeze servicii private în loc să plătească mită. 34 % din respondenți au considerat că plățile informale sunt inevitabile⁷⁴.

Mai multe proiecte și planuri strategice pentru abordarea plăților informale au fost luate în considerare de către Ministerul Sănătății, însă până la această dată nu au fost obținute rezultate concrete privind reducerea răspândirii acestei practici. Tentativele recente de instituire a unor linii directe pentru raportarea practicilor de corupție în sistemul medical au eșuat din cauza sensibilizării insuficiente și a reticenței publicului larg de a denunța corupția în acest sector⁷⁵. De asemenea, au fost luate în considerare mai multe măsuri în contextul unei reforme a sistemului sanitar.

În 2012, a fost adoptată o lege privind coplățile prin care se impunea ca unele servicii medicale să fie plătite în cupoane, reducându-se astfel riscul plăților informale⁷⁶. Coplățile au început să fie introduse în martie 2013, însă doar în mici sume fixe pentru servicii (cu excepția urgențelor).

În ceea ce privește achizițiile publice în sectorul sănătății, se aplică normele generale în materie de achiziții publice. Riscurile de corupție sunt prezente nu doar în procesul de achiziții publice ca atare, ci și în etapele precedente legate de eligibilitatea pentru listele naționale de medicamente, achizițiile efectuate pentru Programele naționale de sănătate sau în legătură cu adăugarea unui anumit medicament, echipament sau dispozitiv medical pe lista serviciilor rambursate și gratuite acoperite de Fondul național de asigurări sociale de sănătate. În prezent, doar medicamentele, dispozitivele și materialele acoperite de Fondul național de asigurări sociale de sănătate urmează o procedură centralizată de achiziții publice. În 2013 a fost adoptată o lege pentru recentralizarea achizițiilor publice de medicamente, materiale, dispozitive și echipamente, prin care se stabilea că Ministerul Sănătății este o autoritate contractantă centralizată⁷⁷.

În 2011, a fost instituit un departament de integritate în cadrul Ministerului Sănătății, însărcinat să dezvolte și să pună în aplicare strategii de combatere a practicilor de corupție și de contracarare a riscurilor din cadrul sistemului sanitar. Acest departament coordonează prevenirea și combaterea politicilor de corupție în cadrul achizițiilor publice și al alocărilor bugetare din acest sector, însă nu a fost însărcinat cu abordarea problemei plăților informale. De la instituirea sa, departamentul s-a confruntat cu provocări considerabile care au împiedicat efectuarea unei verificări eficiente. Acestea erau legate de atribuțiile, instrumentele, resursele financiare și personalul care i-au fost acordate⁷⁸. Departamentul a început să efectueze câteva verificări, însă nu se cunosc încă impactul și urmările acestora.

3. VIITOARELE ETAPE

Corupția, atât cea la scară mică, cât și cea politică, rămâne o problemă sistemică în România. În timp ce unele reforme anticorupție au fost continuate în ultimii ani, rezultatele lor s-au dovedit a fi instabile și ușor reversibile. S-au observat rezultate pozitive în urmărirea penală și, mai recent, în judecarea unor cazuri de corupție la nivel înalt, ca urmare a eforturilor unor organisme specializate de aplicare a legii, procurori și judecători. Totuși, voința politică de a combate corupția și de a promova standarde înalte de integritate a fost inconsecventă de-a lungul timpului. Raportul întocmit în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV) în ianuarie 2014 a evidențiat

⁷⁴ Mihăescu-Pintia C., Florescu S., ASSPRO CEE, 2012.

⁷⁵ www.medalert.ro.

⁷⁶ Coplățile trebuie calculate ca procent din valoarea serviciilor medicale primite, în timp ce valoarea totală pentru o persoană asigurată nu ar trebui să depășească 1/12 din venitul său anual net.

⁷⁷ Legea 184 din 2013.

⁷⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_ro.pdf.

faptul că, deși s-au realizat progrese în multe domenii ale politicilor judiciare și anticorupție, „ușurința cu care temelia reformei a putut fi atacată în Parlament a reamintit că nu există niciun consens în ceea ce privește urmărirea obiectivelor MCV”⁷⁹. Responsabilitatea și integritatea funcționarilor aleși și numiți constituie în continuare motive de îngrijorare. Sunt necesare eforturi mai hotărâte pentru a combate cu eficacitate corupția din cadrul sistemului judiciar și al sistemului sanitar, precum și în legătură cu achizițiile publice. Politica pentru prevenirea corupției rămâne insuficient dezvoltată și ineficientă.

Următoarele puncte necesită o atenție suplimentară:

- asigurarea menținerii tuturor garanțiilor necesare pentru protejarea stabilității, a independenței și a continuității bilanțului pozitiv al instituțiilor anticorupție și al sistemului judiciar în ceea ce privește **anchetele imparțiale și acțiunile eficiente în justiție** în cazuri de corupție la nivel înalt, inclusiv în ceea ce privește funcționarii aleși și numiți. Punerea în aplicare a unor măsuri coerente de prevenire și de sensibilizare, însoțite de un regim de sancționare eficient, pentru a consolida standardele de integritate din **sistemul judiciar**, cu implicarea activă a tuturor actorilor relevanți din sistemul judiciar, inclusiv a Consiliului Superior al Magistraturii, a inspecției judiciare, a asociațiilor de magistrați, a instanțelor și a parchetelor;
- punerea în aplicare a unor coduri de conduită cuprinzătoare pentru **funcționarii aleși** și asigurarea unor instrumente în materie de responsabilitate și a unor sancțiuni disuasive corespunzătoare pentru practicile de corupție, conflictele de interese și situațiile de incompatibilitate. Luarea în considerare a elaborării unor coduri etice pentru **partidele politice** sau a instituirii unor pacturi de etică între partide, pentru a promova standarde înalte de integritate. Asigurarea faptului că toate deciziile de **ridicare a imunităților** sunt motivate în mod corespunzător și adoptate cu promptitudine și că nu se permite nicio obstrucționare a justiției;
- dezvoltarea unor instrumente uniforme și eficiente de prevenire în cadrul autorităților contractante și al instituțiilor de supraveghere a **achizițiilor publice**, cu un accent deosebit pe conflictul de interese la nivel local. Asigurarea unei monitorizări sistematice și a transparenței executării contractelor publice de mare anvergură, inclusiv a proiectelor finanțate de UE. Asigurarea stabilității cadrului juridic privind conflictele de interese și a normelor în materie de incompatibilitate aplicabile reprezentanților aleși și funcționarilor la nivel local. Dezvoltarea unui sistem mai eficace care să permită detectarea timpurie, remedierea și sancționarea efectivă a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice. Punerea în aplicare eficientă a unor norme clare privind practicile „ușilor turnante” în domeniul achizițiilor publice și sensibilizarea cu privire la riscurile pe care le implică astfel de practici. Stabilirea unor mecanisme eficace de control care să vizeze **alocarea fondurilor guvernamentale** către administrațiile locale și **întreprinderile de stat** și punerea în aplicare a unor garanții împotriva alocării discreționare în detrimentul interesului public. Consolidarea garanțiilor anticorupție pentru procesele de achiziții publice în cadrul întreprinderilor de stat;
- punerea în aplicare a unor strategii eficace de reducere a nivelului plăților informale în sistemul public de **sănătate**, inclusiv prin luarea în considerare a îmbunătățirii remunerației și a condițiilor de lucru pentru personalul medical. Asigurarea competențelor necesare, a profesionalismului și a independenței operaționale ale departamentului de

79 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_ro.pdf.

integritate din cadrul Ministerului Sănătății, permițându-i să efectueze controale eficace în materie de integritate, inclusiv în domeniul bugetului și al achizițiilor publice. Asigurarea eficacității măsurilor luate ca urmare a constatărilor departamentului.