



Bruxelles, 3.2.2014  
COM(2014) 38

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN**

**RAPORTUL ANTICORUPȚIE AL UE**

# **I. Introducere**

## ***Contextul politic și obiectivele raportului***

Corupția aduce prejudicii grave economiei și societății în ansamblul său. Numeroase țări din întreaga lume au de suferit din cauza unei corupții adânc înrădăcinate, care împiedică dezvoltarea economică, subminează democrația și dăunează justiției sociale și statului de drept. Statele membre ale UE nu sunt ferite de această realitate. Corupția variază de la o țară la alta, prin natură și intensitate, însă afectează toate statele membre. Aceasta alterează buna guvernare, buna gestiune a banilor publici și piețele competitive. În cazuri extreme, aceasta subminează încrederea cetățenilor în instituțiile și procesele democratice.

Prezentul raport oferă o analiză a corupției în statele membre ale UE și a măsurilor întreprinse în vederea prevenirii și a combaterii acestui fenomen. Raportul are drept obiectiv lansarea unei dezbateri care să implice Comisia, statele membre, Parlamentul European și alte părți interesate, sprijinirea activității de combatere a corupției și identificarea modalităților prin care dimensiunea europeană poate contribui la acest demers.

Statele membre ale UE dispun în cea mai mare parte de instrumentele juridice și de instituțiile necesare pentru a preveni și a combate corupția. Cu toate acestea, rezultatele obținute nu sunt satisfăcătoare în ansamblul UE. Normele anticorupție nu sunt întotdeauna aplicate cu strictețe, problemele sistemice nu sunt abordate în mod suficient de eficace, iar instituțiile competente nu dispun întotdeauna de o capacitate îndestulătoare pentru a asigura respectarea normelor. Pentru ca intențiile declarate să fie urmate de rezultate concrete, trebuie depuse în continuare multe eforturi, iar adevărata voință politică de a eradica acest fenomen pare să lipsească deseori.

Pentru a concretiza contribuția UE, Comisia a adoptat, în iunie 2011, Comunicarea privind combaterea corupției în UE<sup>1</sup>, în care se anunța elaborarea Raportului anticorupție al UE, menit să monitorizeze și să evalueze eforturile statelor membre în acest domeniu în vederea unui angajament politic mai puternic de a combate corupția în mod eficace. Raportul este publicat acum pentru prima dată; ulterior, vor fi publicate alte rapoarte o dată la doi ani.

În conformitate cu instrumentele juridice internaționale<sup>2</sup>, prezentul raport definește corupția în sens larg ca fiind orice „abuz de putere prin care se urmărește obținerea de foloase în beneficiul propriu”. Prin urmare, această definiție acoperă acte de corupție specifice și măsurile adoptate în mod specific de către statele membre pentru a preveni sau pentru a sancționa actele definite ca atare de legislație, vizând totodată o serie de domenii și de măsuri care au un impact asupra riscului de corupție ce poate apărea și asupra capacității de a-l controla.

Raportul se concentrează asupra unor aspecte-cheie extrem de relevante pentru fiecare stat membru. Acesta trece în revistă atât bunele practici, cât și lacunele, identificând măsuri care vor permite statelor membre să combată corupția în mod mai eficace. Comisia recunoaște că unele dintre aceste aspecte sunt exclusiv de competență națională. Cu toate acestea, este în

---

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:RO:PDF>.

2 În special, Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, precum și instrumentele juridice în domeniul anticorupției ale Consiliului Europei, inclusiv Rezoluția (97) 24 privind cele douăzeci de principii directe pentru lupta împotriva corupției și Recomandarea nr. R (2000)10 privind codurile de conduită care trebuie urmate de către funcționarii publici și Recomandarea nr. R (2003)4 privind normele comune împotriva corupției în ceea ce privește finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

interesul comun al Uniunii să se asigure faptul că toate statele membre dispun de politici anticorupție eficiente și că UE sprijină statele membre în vederea îndeplinirii acestui obiectiv. Prin urmare, raportul urmărește promovarea unor standarde ridicate în materie de combatere a corupției pe întregul teritoriu al UE. Prin evidențierea problemelor – dar și a bunelor practici – constatate în UE, raportul acordă, de asemenea, credibilitate eforturilor depuse de UE în vederea promovării unor standarde în materie de combatere a corupției în alte părți ale lumii.

Corupția este un fenomen complex ale cărui dimensiuni economice, sociale, politice și culturale nu pot fi eliminate cu ușurință. Un răspuns politic eficace nu poate fi redus la o panoplie de măsuri standard; nu există o „soluție universal valabilă”. Prin urmare, raportul examinează corupția în contextul național al fiecărui stat membru și sugerează modul în care aspectele cele mai relevante pentru fiecare stat membru pot fi abordate în context național.

În anexă se pot găsi explicații suplimentare cu privire la metodologia utilizată în raport.

### ***Contextul politic mai larg***

**Criza financiară** a exercitat o presiune suplimentară asupra cetățenilor europeni și a guvernelor lor. În fața provocărilor economice actuale cu care se confruntă atât Europa, cât și alte părți ale lumii, este necesar să se consolideze garanțiile de integritate și de transparență a cheltuielilor publice. Cetățenii se așteaptă ca UE să joace un rol important, ajutând statele membre să protejeze economia licită împotriva criminalității organizate, a fraudei financiare și fiscale, a spălării de bani și a corupției, îndeosebi într-o perioadă de criză economică și de austeritate bugetară. Potrivit estimărilor, numai corupția antrenează pentru economia UE cheltuieli de 120 de miliarde EUR pe an, ceea ce reprezintă o sumă doar cu puțin mai mică decât bugetul anual al Uniunii Europene.<sup>3</sup>

Strategia Europa 2020, care este **strategia de creștere a UE** pentru deceniul în curs, vizează promovarea unei economii inteligente, durabile și favorabile incluziunii, sprijinind astfel UE și statele sale membre în eforturile lor menite să asigure niveluri ridicate de ocupare a forței de muncă, de productivitate și de coeziune socială. Din cercetările efectuate în acest sens reiese că succesul Strategiei Europa 2020 depinde, de asemenea, de factori instituționali, cum ar fi buna guvernare, statul de drept și ținerea sub control a corupției.<sup>4</sup> Combaterea corupției contribuie la competitivitatea UE în economia globală. În acest context, au fost evidențiate măsuri anticorupție pentru un număr de state membre în cadrul semestrului european – ciclul anual de coordonare a politicilor economice care comportă o analiză detaliată a programelor statelor membre în materie de reformă economică și structurală, precum și recomandările specifice pentru fiecare țară. La un nivel mai general, îmbunătățirea eficienței administrației publice poate contribui, în special dacă este însoțită de o mai mare transparență, la atenuarea riscurilor legate de corupție. Prin urmare, Comunicarea Comisiei din ianuarie 2014 intitulată

---

3 Totalul costurilor economice aferente corupției este greu de calculat. Cifra citată se bazează pe estimările efectuate de instituții și organisme specializate, cum ar fi Camera Internațională de Comerț, organizația Transparency International, inițiativa „Global Compact” a ONU, Forumul Economic Mondial, „Clean Business is Good Business”, 2009, conform căreia corupția reprezintă 5 % din PIB-ul la nivel mondial. A se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei din 6 iunie 2011 privind combaterea corupției în UE: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:RO:PDF>.

4 A se vedea raportul *Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States* (2011-2012) [„Exelență în administrația publică pentru competitivitate în statele membre ale UE (2011-2012)”]: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>.

„Pentru o renaștere industrială europeană” pune accentul pe calitatea administrației publice ca aspect important al strategiei de creștere a UE.<sup>5</sup>

### ***Structura raportului***

Raportul anticorupție al UE vizează toate cele 28 de state membre ale UE. Acesta are următoarea structură:

- I. **O introducere**, în care sunt descrise contextul politic și obiectivele.
- II. Rezultatele unor **sondaje Eurobarometru** din 2013 cu privire la percepțiile și la experiența cetățenilor europeni în materie de corupție.
- III. **Un capitol orizontal**, în care sunt descrise tendințele legate de corupție în întreaga UE. Acesta sintetizează principalele constatări. Concluziile și sugestiile cu privire la acțiunile care trebuie întreprinse în viitor de fiecare stat membru sunt prezentate (numai) în capitolele referitoare la țara respectivă.
- IV. **Un capitol tematic** focalizat pe o chestiune transversală deosebit de relevantă la nivelul UE. Achizițiile publice – domeniu de o importanță crucială pentru piața internă – reprezintă tema centrală a acestui prim raport; acestea sunt reglementate de legislația UE și sunt expuse unor riscuri de corupție semnificative. Acest capitol se referă la corupție și la măsurile de combatere a acestui fenomen în cadrul sistemelor naționale de achiziții publice.
- V. **O anexă privind metodologia**, în care sunt descrise modul în care a fost elaborat raportul, precum și opțiunile și limitările metodologice care au intervenit în acest proces.
- VI. **Capitole pe țări**, consacrate fiecăruia dintre cele 28 de state membre. Aceste capitole nu conțin o descriere exhaustivă a aspectelor legate de corupție și a măsurilor anticorupție. În schimb, acestea scot în evidență principalele probleme identificate în urma evaluării individuale a fiecărei țări prin prisma propriilor specificități și ținând seama de contextul național.
  - a) **Introducerea** oferă o imagine a situației generale referitoare la corupție. Pe lângă fapte, tendințe, provocări și evoluții relevante în materie de corupție și de combatere a corupției, sunt prezentați mai mulți indicatori selecționați, inclusiv în ceea ce privește percepțiile.
  - b) **Chestiuni aflate în centrul atenției**. Pentru fiecare țară în parte, sunt identificate și analizate mai multe probleme. Deși se pune accentul pe punctele vulnerabile și pe domeniile care trebuie îmbunătățite, analiza este orientată către viitor și semnalează planurile și măsurile care se înscriu în direcția cea bună, identificând totodată aspectele care necesită mai multă atenție. Bunele practici care ar putea fi o sursă de inspirație sunt scoase în evidență. Multiplele probleme evidențiate nu se limitează la chestiunile abordate de capitolul tematic (și anume, cel referitor la achiziții publice). Cu toate acestea, unele capitole consacrate țărilor în care au fost identificate probleme substanțiale la nivelul achizițiilor publice includ o analiză specifică a acestei chestiuni.

---

5 COM(2014)14.

Selectarea elementelor-cheie în fiecare capitol consacrat unei țări se întemeiază pe următoarele considerente:

- gravitatea și impactul problemei în raport cu alte provocări legate de corupție în țara respectivă;
- amploarea potențialelor repercusiuni ale acestei probleme asupra unei game mai largi de politici (de exemplu, lacunele majore în mecanismele de control al achizițiilor publice creează un risc semnificativ de deturnare de fonduri publice) și
- faptul că această problemă poate lăsa să se întrevadă etape viitoare constructive și concrete.

### ***Etape viitoare și acțiuni care urmează să fie întreprinse***

Elementele care necesită mai multă atenție, semnalate în fiecare capitol consacrat unei țări, reflectă eforturile Comisiei de a identifica măsuri care pot aduce **o valoare adăugată** în soluționarea principalelor probleme nerezolvate referitoare la prevenirea și la combaterea corupției. Aceste măsuri sunt croite în funcție de contextul și de nevoile fiecărei țări în parte. Acestea sunt concrete și specifice, fără a fi excesiv de detaliate, vizând totodată declanșarea unor schimbări tangibile pe teren. Raportul se bazează, dacă este cazul, pe **recomandările deja formulate în cadrul altor mecanisme de raportare în materie de corupție**, susținându-le pe acestea, (în special în cadrul Grupului de state împotriva corupției al Consiliului Europei – GRECO – și al OCDE), unele dintre acestea nefiind încă urmate de către statele membre.

În continuarea raportului, Comisia dorește să se angajeze într-o dezbatere constructivă și orientată către viitor cu privire la cele mai bune modalități de combatere a corupției, în special în ceea ce privește elementele pe care le-a semnalat în vederea unei examinări mai amănunțite. Comisia speră ca statele membre, Parlamentul European, parlamentele naționale, sectorul privat și societatea civilă să participe în mod activ la o amplă dezbatere cu privire la măsurile de combatere a corupției și așteaptă cu interes ca ea însăși să aibă un rol activ în discuțiile atât la nivelul UE, cât și în statele membre.

În plus, Comisia intenționează să pună în aplicare un **program de schimb reciproc de experiență** pentru a ajuta statele membre, ONG-urile locale sau alte părți interesate să identifice cele mai bune practici și să remedieze lacunele de la nivelul politicilor în materie de anticorupție, să sensibilizeze publicul cu privire la acest subiect sau să ofere cursuri de formare pe această temă. Aceste eforturi ar trebui să fie legate cu problemele menționate în raport și să faciliteze acțiunile ulterioare. Programul de schimb reciproc de experiență va fi lansat după adoptarea raportului, ținând seama de reacțiile primite și de discuțiile purtate cu părțile interesate referitoare la nevoile specifice la care acesta ar putea să răspundă.

Comisia intenționează să analizeze cu rigurozitate reacțiile pe care le va primi în legătură cu acest prim raport, să reflecteze asupra eventualelor lacune și erori și să valorifice învățămintele acumulate, aplicându-le la cel de al doilea raport. Metodologia va face obiectul unei revizui, iar posibilitatea elaborării unor noi indicatori în materie de corupție va fi evaluată cu mai multă scrupulozitate.

Activitățile viitoare vor aduce în discuție aspecte precum modalitatea în care au fost puse în aplicare măsurile sugerate în acest prim raport și vor face un bilanț al programului de schimb reciproc de experiență.

## **II. Rezultatele unor sondaje Eurobarometru cu privire la percepțiile și la experiența cetățenilor europeni în materie de corupție**

La începutul anului 2013 au fost realizate două sondaje Eurobarometru în vederea elaborării Raportului anticorupție al UE: 1) un sondaj Eurobarometru special<sup>6</sup> și 2) un sondaj „Flash” axat pe întreprinderi<sup>7</sup>. Pentru majoritatea țărilor, clasamentul obținut cu ajutorul indicelui de percepție a corupției (IPC)<sup>8</sup> publicat de Transparency International tinde să corespundă răspunsurilor furnizate de respondenții la sondajele Eurobarometru.

Având în vedere datele cuprinse în sondajul Eurobarometru special în ceea ce privește, în primul rând, percepția generală referitoare la prevalența corupției și, în al doilea rând, situațiile concrete în care respondenților li s-a cerut să dea mită (experiența personală în materie de corupție), este clar că statele membre pot fi caracterizate în moduri diferite.

Răspunsurile confirmă o percepție pozitivă și o experiență limitată a fenomenului de dare sau luare de mită în cazul **Danemarcei, al Finlandei, al Luxemburgului și al Suediei**. Respondenții din aceste țări au precizat că li s-a cerut rareori să dea mită (mai puțin de 1 % din cazuri), iar numărul persoanelor care sunt de părere că fenomenul corupției este larg răspândit (20%, 29%, 42 % și, respectiv, 44%) este net inferior mediei UE. În cazul **Regatului Unit**, numai 5 persoane din 1 115 s-au confruntat cu o situație în care li s-a cerut să dea mită (mai puțin de 1 %), ceea ce constituie cel mai bun rezultat înregistrat în întreaga Europă; cu toate acestea, potrivit datelor referitoare la percepție, 64 % din respondenții britanici consideră că fenomenul corupției este larg răspândit în țara lor (media UE fiind de 74 %).

În țări precum **Germania, Țările de Jos, Belgia, Estonia și Franța**, chiar dacă mai mult de jumătate dintre respondenți consideră că fenomenul corupției este larg răspândit, numărul real de persoane care au fost nevoite să dea mită este scăzut (aproximativ 2 %). Aceste țări figurează, de asemenea, printre cele care au avut rezultate bune în clasamentul realizat cu indicii Transparency International. **Austria prezintă caracteristici similare cu celelalte țări din acest grup**, cu excepția faptului că un număr relativ mare de respondenți (5 %) au semnalat că li s-a fi cerut să dea mită.

<sup>6</sup> Sondaj realizat în rândul populației din toate statele membre, o dată la doi ani, pe baza interviuării directe a unui eșantion de 1 000 sau 500 de respondenți (în funcție de dimensiunea populației). Un total de 27 786 de persoane (eșantion reprezentativ) a participat la acest sondaj, în intervalul cuprins între sfârșitul lunii februarie și începutul lunii martie a anului 2013. Printre chestiunile abordate în cadrul sondajului se numără percepția pe care o au cetățenii europeni asupra corupției, în general, experiența lor personală în acest domeniu, precum și atitudinea lor față de favoruri și cadouri. Chiar dacă, începând cu 2007, sondajele Eurobarometru se organizează o dată la doi ani, în 2013 Comisia a decis să adapteze întrebările formulate la nevoile prezentului raport. Prin urmare, orice comparație cu sondajele realizate în anii anteriori ar trebui realizată cu precauție. Raportul complet este disponibil la următoarea adresă: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm#397](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397).

<sup>7</sup> Un sondaj prin telefon, așa-numitul sondaj Eurobarometru Flash, acoperind șase sectoare în UE28, a fost lansat pentru prima dată în 2013, în perioada 18 februarie-8 martie. Întreprinderi (de toate dimensiunile) din domeniul energiei, al sănătății, al construcțiilor, al industriei prelucrătoare, al telecomunicațiilor și al finanțelor au fost invitate să se pronunțe în acest sens. Raportul complet este disponibil la următoarea adresă: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_374\\_361\\_en.htm#374](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374).

<sup>8</sup> Indicele de percepție a corupției (IPC) este publicat în fiecare an de către Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

În unele țări, printre care **Ungaria (13%), Slovacia (14%) și Polonia (15%)**, un număr relativ mare de persoane au precizat că au avut de-a face personal cu fenomenul corupției, această experiență fiind însă concentrată în mod clar asupra unui număr limitat de sectoare. În aceste țări, majoritatea cazurilor de corupție intervin într-un singur sector, și anume în cel al sănătății. Există dovezi că problemele structurale care afectează sectorul sănătății reprezintă o incitare la mituire în ceea ce privește personalul medical. Într-adevăr, în toate țările sus-menționate, răspunsul detaliat demonstrează că sănătatea este sectorul citat de cel mai mare număr de persoane, în timp ce toate celelalte instituții sau sectoare (de exemplu, poliția, serviciile vamale, politicienii, organele de urmărire penală etc.) au fost menționate de mai puțin de 1 % din respondenți. Într-un sens mai general, corupția este percepută ca fiind larg răspândită în aceste țări (82 % în Polonia, 89 % în Ungaria și 90 % în Slovacia).

În anumite țări, printre care se numără **Portugalia, Slovenia, Spania și Italia**, mituirea pare să fie un fenomen rar, însă corupția în sens larg reprezintă un motiv serios de îngrijorare: un număr relativ mic de respondenți au declarat că li s-a solicitat în mod explicit sau implicit să dea mită în decursul ultimelor 12 luni. Chiar dacă experiențele personale în materie de corupție sunt rare (1-3 %), percepția asupra acestui fenomen este atât de puternic influențată de scandalurile politice recente și de criza financiară și economică, încât aceasta se traduce printr-o impresie negativă pe care respondenții o au în ceea ce privește corupția, în general (90, 91, 95 și, respectiv, 97 %).

Țările care s-au clasat pe ultimele locuri în ceea ce privește atât percepția, cât și experiența reală în materie de corupție, sunt **Croația, Republica Cehă, Lituania, Bulgaria, România și Grecia**. În aceste țări, între 6 % și 29 % din respondenți au indicat faptul că li s-a cerut sau sugerat să dea mită în ultimele 12 luni, în timp ce între 84 % și 99 % din respondenți sunt de părere că fenomenul corupției este larg răspândit în țara lor. Croația și Republica Cehă par să lase o impresie oarecum mai pozitivă cu rezultate relativ mai bune decât restul țărilor din același grup.

Țările care nu au fost menționate (și anume, Letonia, Malta, Irlanda și Cipru) prezintă rezultate care nu diferă în mod considerabil de media UE în niciunul dintre aspectele abordate.

**La nivel european, trei sferturi dintre respondenți (76 %) consideră că fenomenul corupției este larg răspândit în țara lor.** Grecia (99 %), Italia (97 %), Lituania, Spania și Republica Cehă (95 % în fiecare în parte) sunt țările în care respondenții înclină să creadă că fenomenul corupției este larg răspândit. **Un sfert dintre europeni (26 %), în comparație cu 29 %, conform sondajului Eurobarometru 2011, consideră că sunt afectați personal de corupție în viața lor de zi cu zi.** Cetățenii din Spania și Grecia (63 % în fiecare dintre cele două țări), Cipru și România (57 % în fiecare dintre cele două țări) și Croația (55 %) înclină să spună că sunt afectați personal de corupție; în timp ce în Danemarca (3 %), Franța și Germania (6 % în fiecare dintre cele două țări) este foarte puțin probabil ca cetățenii să afirme acest lucru. **Aproximativ un european din doisprezece (8 %) susține că s-a confruntat cu un caz de corupție ori că a fost martor al unui astfel de caz în ultimele 12 luni.** Respondenții din Lituania (25 %), Slovacia (21 %) și Polonia (16 %) înclină să spună că s-au confruntat cu un caz de corupție ori că au fost martori ai unui astfel de caz, în timp ce în Finlanda și Danemarca (3 % în fiecare dintre cele două țări), Malta și Regatul Unit (4 % în fiecare dintre cele două țări) este foarte puțin probabil ca respondenții să afirme acest lucru.

**Aproximativ trei sferturi dintre europeni (73 %) declară că mituirea și recurgerea la relații personale reprezintă adesea mijlocul cel mai simplu de a obține anumite servicii**

**publice în țara lor.** Această convingere este cel mai larg răspândită în Grecia (93%), Cipru (92%), Slovacia și Croația (89% în fiecare în parte). **La fel ca în 2011, aproximativ doi europeni din trei (67%) consideră că finanțarea partidelor politice nu este îndeajuns de transparentă și de monitorizată.** Respondenții din Spania (87%), Grecia (86%) și Republica Cehă (81%) înclină cel mai mult să împărtășească acest punct de vedere, în timp ce în Danemarca (47%), Regatul Unit (54%), Suedia (55%) și Finlanda (56%) este foarte puțin probabil ca respondenții să fie de această părere. **Aproape un sfert dintre europeni (23%) sunt de acord că eforturile depuse de guvernele lor în vederea combaterii corupției sunt constructive;** aproximativ un sfert dintre europeni (26%) consideră că un număr suficient de urmăriri penale au fost încheiate cu succes în țara lor, astfel încât să îi descurajeze pe compatrioții lor de la practicarea corupției.

În cadrul sondajului Flash axat pe întreprinderi, rezultatele obținute pentru fiecare țară prezintă variații impresionante: există o diferență de 89 de puncte procentuale între nivelul cel mai ridicat (Grecia: 99%) și nivelul cel mai scăzut (Danemarca: 10%) în ceea ce privește percepția corupției. (Se observă același rezultat în cadrul sondajului „Eurobarometru special” prezentat mai sus: 20% față de 99%.) Într-adevăr, toți respondenții din Grecia, cu excepția unei singure persoane, sunt convinși că fenomenul corupției este larg răspândit în această țară.

**La nivel european, peste 4 din 10 societăți consideră că atât corupția, cât și clientelismul și nepotismul ridică probleme în afaceri.** La întrebarea clară dacă corupția *ridică probleme în afaceri*, 50% din întreprinderile din sectorul construcțiilor și 33% din cele din sectorul telecomunicațiilor/al tehnologiilor informației au răspuns că aceasta reprezintă o problemă gravă. **Cu cât o societate este mai mică, cu atât mai mult corupția și nepotismul par să ridice probleme în afaceri.** Societățile din Republica Cehă (71%), Portugalia (68%), Grecia și Slovacia (câte 66% în fiecare) au cel mai mult tendința de a considera că fenomenul corupției reprezintă o problemă în afaceri.

### **III. Principalele concluzii ale prezentului raport**

Diferitele analize consacrate fiecărei țări în parte au evidențiat o gamă variată de probleme legate de corupție, precum și de mecanisme de control al corupției, dintre care unele s-au dovedit eficace, în timp ce altele nu au produs efectele scontate. Cu toate acestea, anumite caracteristici comune pot fi observate fie la nivelul întregii UE, fie la nivelul unor grupuri de state membre. Analizele pentru fiecare țară arată că achizițiile publice reprezintă un domeniu extrem de expus corupției în statele membre, din cauza unor mecanisme de control și de gestionare a riscurilor deficitare. Secțiunea următoare prezintă o evaluare a riscurilor în materie de corupție, semnalând atât bunele practici, cât și practicile negative în domeniul achizițiilor publice.

Prezentul rezumat trece în revistă principalele probleme care sunt examinate mai aprofundat în capitolele consacrate fiecărei țări. Acestea se concentrează pe patru domenii (A. Dimensiunea politică, B. Mecanismele de control și prevenirea, C. Represiunea, D. Domeniile de risc), chiar dacă acestea se pot suprapune uneori, dată fiind complexitatea chestiunilor examinate. În capitolele consacrate țărilor pot fi găsite descrieri ale contextului și analize mai amănunțite.



## **A. Dimensiunea politică**

### ***Se acordă prioritate politicilor anticorupție***

Politicile anticorupție au devenit mai vizibile pe agenda politică în majoritatea statelor membre. Criza financiară a atras atenția asupra unor chestiuni legate de integritate și asupra responsabilității factorilor de decizie. Majoritatea statelor membre care se confruntă cu dificultăți economice importante au recunoscut gravitatea problemelor legate de corupție și au elaborat deja (sau elaborează în prezent) programe anticorupție menite să abordeze riscurile inerente acestui fenomen, precum și pe cele referitoare la deturnarea fondurilor publice. Pentru unele state membre, programele de ajustare economică includ cerințe explicite referitoare la politicile anticorupție. Chiar dacă nu se înscriu în mod formal într-un program de ajustare, politicile anticorupție vin în completarea măsurilor de ajustare, în special în țările în care corupția reprezintă o problemă gravă. În contextul semestrului european de coordonare a politicilor economice au fost formulate, de asemenea, recomandări în vederea unei lupte eficace împotriva corupției.

Prezentul raport nu se bazează pe ipoteza că, pentru prevenirea sau combaterea corupției, sunt indispensabile strategii globale în materie de anticorupție. Cu toate acestea, absența îndelungată a unor strategii globale în materie de anticorupție în anumite state membre care se confruntă cu probleme de corupție sistemică s-a dovedit a fi un motiv de îngrijorare, întrucât natura problemelor care trebuie soluționate necesită o abordare coordonată, globală și centralizată. În unele dintre aceste state membre a fost adoptată recent o strategie națională anticorupție, în timp ce în altele nu este încă în vigoare nicio astfel de strategie. În urma unor consultări publice și cu participarea activă a societății civile și a unei serii de instituții publice și autonome din domeniul asigurării respectării legislației și al monitorizării, strategiile anticorupție adoptate în unele state membre, care au la bază evaluări ale impactului programelor strategice anterioare, sunt menționate ca exemple ale progreselor realizate, cu mențiunea că nu se poate face un bilanț decât în faza de punere în aplicare.

Majoritatea statelor membre care întâmpină dificultăți importante în ceea ce privește lupta împotriva corupției au instituit cadre juridice și instituționale complexe și sofisticate, precum și numeroase strategii sau programe specifice. Aceste demersuri, luate separat, nu produc însă în mod necesar rezultate concrete. În schimb, în alte state membre în care lipsește o reglementare adecvată sau programe strategice în acest sens, corupția a fost redusă în mod vizibil prin intermediul unor mecanisme, practici și tradiții în materie de prevenire la care participă prestatorii și beneficiarii de servicii publice sau, în unele cazuri, printr-un nivel ridicat de transparență.

### ***Responsabilitatea politică***

Proteste sociale provocate de criză au vizat nu numai politicile economice și sociale, ci și integritatea și responsabilitatea elitelor politice. Scandalurile de notorietate în care au fost implicați responsabili politici în cazuri de corupție, de deturnare a fondurilor publice sau de comportament imoral au contribuit la nemulțumirea cetățenilor și la neîncrederea lor în sistemul politic.

Integritatea în politică este o problemă importantă în numeroase state membre. Partidele politice sau adunările alese care dispun de coduri de conduită, la nivel central sau local, reprezintă mai degrabă excepția decât regula. Atunci când aceste coduri există, ele nu dispun adesea de mecanisme de monitorizare eficace sau de reguli clare în materie de sancționare,

antrenând rareori aplicarea unor sancțiuni disuasive. În unele cazuri, nivelul insuficient de responsabilitate a elitelor politice lasă impresia unei cvasi-impunități.

În anumite state membre, există motive de îngrijorare în ceea ce privește nu numai neîncrederea crescândă a cetățenilor, ci și riscul pentru reputația internațională. În consecință, statele membre acordă în momentul de față o prioritate majoră luptei împotriva corupției, ceea ce se concretizează prin adoptarea unor măsuri substanțiale sau prin anunțarea unor reforme radicale.

În unele state membre, politizarea recrutării pentru poziții intermediare sau subalterne în administrația publică, la nivel central sau regional/local a fost evidențiată ca fiind o sursă de probleme serioase. Aceste practici accentuează susceptibilitatea față de corupție, sporesc riscul apariției unor conflicte de interese, slăbesc mecanismele de control și afectează credibilitatea administrației publice în ansamblu.

### ***Răspunderea funcționarilor aleși pentru fapte de corupție***

*Una dintre provocările esențiale cu care se confruntă politicile anticorupție este absența, la nivelul UE, a unei definiții armonizate a „funcționarului public”, care să îi includă și pe funcționarii aleși. În propunerea de directivă privind protecția asigurată de dreptul penal împotriva fraudei și a altor infracțiuni ce aduc atingere intereselor financiare ale UE9, prezentată de Comisie în 2012, definiția noțiunii de „funcționar public” include persoanele care au un mandat legislativ. În negocierile purtate în cadrul Consiliului10 și al Parlamentului European11 cu privire la propunerea de directivă lipsește sprijinul pentru definiția propusă, care vizează incriminarea actelor de corupție comise de funcționarii aleși. Cu toate acestea, în opinia Comisiei, pentru a ajunge la o abordare comună în cadrul UE, este necesară o armonizare clară a răspunderii penale a funcționarilor aleși pentru infracțiunile de corupție.*

### ***Finanțarea partidelor politice***

Unul dintre aspectele derivate dintr-un context mai larg care, după cum s-a putut observa de-a lungul timpului, are un impact asupra corupției este finanțarea partidelor politice. Cazuri recente de corupție pe scară largă care au presupus finanțarea ilegală a partidelor politice au afectat anumite persoane politice în unele state membre. Cumpărarea voturilor și alte forme de influență necuvenită asupra alegătorilor au fost constatate, de asemenea, în mai multe state membre.

Evaluările GRECO referitoare la finanțarea partidelor politice au avut un impact vizibil asupra reformei cadrului juridic și, într-o anumită măsură, a cadrului instituțional în acest domeniu. Cu unele excepții, majoritatea statelor membre și-au modificat recent legislația privind finanțarea partidelor politice și și-au consolidat standardele în materie de transparență, inclusiv în ceea ce privește donațiile. Două state membre nu impun nicio restricție cu privire la donațiile anonime. În unul dintre aceste state membre nu este obligatorie publicarea conturilor partidelor politice. Cu toate acestea, principalele partide politice au încheiat un acord voluntar în vederea garantării transparenței financiare. În plus, se prevede aducerea unor modificări legislației privind finanțarea partidelor, care au drept scop respectarea recomandărilor GRECO. Celălalt stat membru în cauză nu și-a anunțat intenția de a aduce alte

<sup>9</sup> COM(2012) 363.

<sup>10</sup> A se vedea abordarea generală din 3 iunie 2013, documentul nr. 10232/13 al Consiliului.

<sup>11</sup> A se vedea avizul Comisiei pentru afaceri juridice, A7-0000/2013.

modificări legislației sale ca urmare a recomandărilor GRECO. Un alt stat membru și-a revizuit recent legislația privind finanțarea partidelor politice, însă persistă unele lacune în ceea ce privește plafonarea donațiilor, regimul de sponsorizare din partea întreprinderilor de stat, mecanismele de supraveghere și prerogativele în materie de sancționare.

*Un sistem de finanțare a partidelor politice bine reglementat și transparent – Finlanda*

*Finlanda și-a modificat Legea privind partidele politice în 2010, ținând seama de toate recomandările făcute de către GRECO. În trecut, această țară a dispus doar de o reglementare limitată cu privire la finanțarea partidelor politice. Noul cadru juridic vizează transparența finanțării candidaților la alegeri, a partidelor politice, precum și a altor entități afiliate partidelor politice. Dacă este aplicată astfel cum era prevăzut, legea va spori în mod substanțial transparența finanțării politice. Conform GRECO, Finlanda poate constitui o sursă de inspirație pentru alte țări.*

În unele cazuri, partidele politice și-au ridicat standardele în materie de integritate și au sancționat sau chiar au revocat din funcție membrii implicați în scandaluri de corupție. Într-un stat membru, s-au putut observa progrese semnificative în ceea ce privește îmbunătățirea transparenței și a responsabilității sistemului parlamentar. Cu toate acestea, chiar și în țările în care există astfel de exemple de responsabilitate politică, acțiunile axate pe integritate nu constituie o practică generalizată.

Lacune considerabile persistă încă în ceea ce privește supravegherea finanțării partidelor politice. Rămâne de văzut care va fi impactul recentelor reforme legislative. Se întâmplă adesea ca, odată remediata o lacună legislativă (cum ar fi transparența și plafonarea donațiilor), să apară alte curențe (de exemplu, un regim de împrumuturi acordate în condiții laxă, sisteme de donații multiple, supravegherea insuficientă a fundațiilor sau a altor entități aferente partidelor politice etc.). Supravegherea proactivă și sancționarea cu efect disuasiv a finanțării ilegale a partidelor politice nu constituie încă practici obișnuite la nivelul întregii UE, fiind necesare eforturi suplimentare pentru a se asigura o punere în aplicare uniformă.

## **B. Mecanismele de control și prevenirea**

### ***Recurgerea la politici preventive***

Politicile preventive acoperă o mare varietate de aspecte, cum ar fi norme etice clare, măsuri de sensibilizare, formarea unei culturi a integrității în diverse organizații, discursuri ferme ale cadrelor de conducere cu privire la aspecte legate de integritate, mecanisme eficiente de control intern, transparență, acces ușor la informații de interes public, sisteme eficiente de evaluare a rezultatelor instituțiilor publice etc. Există un decalaj considerabil între statele membre în ceea ce privește prevenirea corupției. În unele state membre, din cauza unei puneri în aplicare fragmentate a politicilor preventive, până în prezent nu s-au obținut rezultate convingătoare în acest sens. În alte state membre, eficacitatea prevenirii a contribuit la crearea unei reputații solide de „țări curate”. Deși corupția nu este considerată o problemă majoră în aceste țări, au fost totuși instituite programe active și dinamice în materie de integritate și de prevenire, acestea fiind considerate o prioritate de către o mare parte a autorităților centrale și locale. În cazul altor state membre, problema corupției a fost multă vreme minimizată, ceea ce explică faptul că nu a fost adoptată nicio poziție activă de promovare a unor acțiuni globale de prevenire.

### *Promovarea activă a integrității sectorului public – Țările de Jos*

*Integritatea, transparența și responsabilitatea sunt promovate în mod activ în administrația publică olandeză. Înființat de Ministerul de Interne și al Relațiilor din cadrul Regatului, Biroul pentru promovarea integrității sectorului public (BIOS) este un institut independent care încurajează și susține sectorul public în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor de integritate.*

*În plus, multe orașe și comunități din Țările de Jos pun în aplicare o politică de integritate la nivel local, care a permis îmbunătățirea detectării cazurilor de integritate (s-a înregistrat o creștere de la 135 de cazuri în 2003 la 301 cazuri în 2010). Politicile de integritate la scară locală au evoluat în decursul ultimilor 20 de ani, devenind în prezent o parte integrantă a guvernantei locale.*

### **Mecanismele de control intern și extern (cu excepția asigurării respectării legislației)**

În cadrul organismelor publice, mecanismele de control joacă un rol important atât pentru prevenirea, cât și pentru detectarea cazurilor de corupție. Unele state membre plasează o sarcină considerabilă asupra organelor responsabile de asigurarea respectării legislației și a organelor de urmărire penală sau a agențiilor anticorupție care sunt considerate ca fiind singurele responsabile de lupta împotriva corupției în țara respectivă. Chiar dacă activitatea acestor instituții este deosebit de importantă, corupția adânc înrădăcinată nu poate fi eradicată fără o abordare globală, care să vizeze consolidarea măsurilor de prevenire a acestui fenomen și a mecanismelor de control în întreaga administrație publică, la nivel central și local.

Anumite curți de conturi au jucat un rol preponderent în impulsionarea reformelor anticorupție. În câteva state membre, această instanță participă activ la semnalarea cazurilor presupuse de corupție altor autorități competente. În unele cazuri, tot aceasta este și instituția responsabilă pentru verificarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale. Atitudinea sa proactivă nu este însă însoțită de controale interne și externe eficiente la nivel regional și local.

În multe state membre, controalele interne efectuate în întreaga țară (în special la nivel local) sunt insuficiente și necoordonate. Este necesar ca aceste controale să fie consolidate și corelate cu politici ferme în materie de prevenire pentru a obține rezultate tangibile și durabile împotriva corupției.

### **Declararea averilor**

Declararea averilor de către funcționarii care ocupă posturi sensibile este o practică ce contribuie la consolidarea responsabilității funcționarilor publici, asigură o mai mare transparență și facilitează detectarea eventualelor cazuri de îmbogățire ilicită, de conflicte de interese, de incompatibilitate, precum și detectarea și investigarea potențialelor practici de corupție.

În ceea ce privește declararea averilor de către funcționarii aleși, există diferite abordări, de la obligația de a face publice<sup>12</sup> un volum considerabil de informații până la obligația limitată de

<sup>12</sup> Declararea averilor nu presupune în mod automat publicarea informațiilor respective, în cazul unei astfel de publicări fiind necesar să se țină cont în mod adecvat de dreptul la protecția datelor. Unele state membre care aplică sisteme de declarare a averilor nu publică toate declarațiile de avere. Acestea impun, totuși, funcționarilor lor publici să prezinte declarații de avere detaliate în atenția autorităților competente.

declarare sau chiar de nedeclarare a averilor. Pentru funcționarii publici profesioniști din anumite sectoare, declararea averilor ar putea fi o soluție pentru a evita conflictele de interese. În pofida acestor abordări diferite, se poate observa o tendință generală către cerințe mai stricte în materie de declarare a averilor în ceea ce îi privește pe funcționarii publici. Câteva state membre care nu dispuneau, în mod tradițional, de un regim de declarare a averilor au introdus recent sau au anunțat introducerea unor astfel de sisteme.

Verificarea acestor declarații reprezintă un aspect important. În unele state membre, organismele care monitorizează declararea averilor dispun de competențe și de instrumente limitate. În altele, există puține indicii ale unei puneri în aplicare active sau ale asigurării respectării acestor norme. În câteva țări, sistemul de verificare este complex și greoi, ceea ce compromite eficacitatea acestuia. Există puține exemple de verificare aprofundată în rândul statelor membre: în aceste țări, sunt efectuate controale substanțiale de către agenții anticorupție/de integritate independente, care dispun de competențele și de instrumentele necesare pentru a verifica originea averilor funcționarilor publici în cauză cu ajutorul unei game largi de baze de date (administrația fiscală, registrul comerțului etc.) în vederea identificării eventualelor declarații incorecte.

### *Norme referitoare la conflictele de interese*

Conflictele de interese reflectă o situație în care funcționarii publici acționează sau intenționează să acționeze ori lasă impresia că acționează în interes personal.<sup>13</sup> Prin urmare, chestiunea privind conflictele de interese face parte din sfera de aplicare a unei vaste panoplii de instrumente anticorupție și de mecanisme de revizuire, inclusiv cele prevăzute de Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC), GRECO și OCDE.

Regulamentele și sancțiunile aplicabile conflictelor de interese variază pe teritoriul UE. Anumite state membre dispun de o legislație specifică ce acoperă o gamă largă de funcționari publici aleși și desemnați, precum și de agenții specializate însărcinate cu efectuarea de controale. Nivelul de control variază de la un stat membru la altul: anumite state au agenții independente care monitorizează conflictele de interese, însă capacitatea acestora de a acoperi întregul teritoriu național și de a-și monitoriza deciziile este insuficientă; altele au instituit o comisie de etică responsabilă de aceste verificări care raportează Parlamentului; controalele care vizează membrii Parlamentului sunt efectuate, în unele cazuri, de o comisie parlamentară sau, în alte cazuri, de către o comisie însărcinată cu verificarea conflictelor de interese și a declarațiilor de avere, chiar dacă aceste instanțe dispun adesea de capacități și de competențe limitate în materie de sancționare. Verificările pe fond există deseori doar pe hârtie, limitându-se, în general, la controale administrative. Capacitatea și instrumentele de monitorizare necesare pentru a efectua verificări substanțiale sunt adesea insuficiente.

Dificultățile deosebite care survin la toate nivelurile se datorează faptului că sancțiunile aplicabile funcționarilor aleși sunt limitate și insuficiente. Atunci când vizează conflictele de interese, codurile de conduită ale diferitelor adunări alese nu sunt însoțite, de obicei, de sancțiuni disuasive. Disciplina de partid și autocontrolul pot să nu fie suficient de eficace în

---

13 Consiliul Europei a definit conflictul de interese ca fiind o situație „în care funcționarul public are un interes personal care este de natură să influențeze sau să pară că influențează îndeplinirea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale oficiale”, interesul privat fiind înțeles ca „orice avantaj în favoarea sa, a familiei sale, a rudelor apropiate, a prietenilor și a persoanelor sau a organizațiilor cu care el sau ea are sau a avut relații de afaceri sau politice.” Această definiție include, de asemenea, orice obligație, financiară sau civilă, impusă funcționarului public. A se vedea Recomandarea nr. R (2000) 10 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind codurile de conduită pentru funcționarii aleși:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

acest sens. De asemenea, rezilierea contractelor și a procedurilor încheiate sau executate în situații de conflict de interese sau recuperarea daunelor estimate sunt adesea reglementate de dreptul civil general și nu sunt puse în practică efectiv.

Conflictele de interese în procesul de luare a deciziilor, alocarea fondurilor publice și achizițiile publice, îndeosebi la nivel local, constituie un model recurent în numeroase state membre. Prezentul raport analizează dificultățile specifice în acest sens care survin, la nivel regional și local, în statele membre în care astfel de probleme par să fie mai grave. Există o diferență (uneori semnificativă) între administrațiile regionale și cele locale, însă lipsește un demers coerent în vederea instituirii unor standarde minime și a sensibilizării opiniei publice în acest sens. De regulă, conflictele de interese nu sunt incriminate în statele membre ale UE. Un stat membru a incriminat conflictele de interese, deși nu dispune încă de rezultate pozitive concludente în domeniul urmăririlor. Anumite tipuri de conflicte de interese sunt, de asemenea, incriminate în alt stat membru (și anume, interesul ilegal față de o activitate gestionată sau supravegheată de funcționari publici).

Mobilitatea forței de muncă între sectorul public și cel privat este esențială pentru funcționarea unei societăți moderne și poate aduce avantaje considerabile atât pentru sectorul public, cât și pentru sectorul privat. Aceasta comportă totuși riscul potențial ca foștii funcționari publici să divulge informații de care au luat cunoștință cu ocazia exercitării funcțiilor lor anterioare și care nu trebuie comunicate și ca foștii angajați din sectorul privat să preia funcții publice care să îi plaseze într-o situație de conflict de interese față de fostul lor angajator. Această situație este abordată în mod expres numai în câteva state membre, iar punerea în aplicare a soluțiilor propuse este adesea insuficientă.

## C. Represiunea

### *Dreptul penal*

Există, în general, dispoziții de drept penal menite să prevină și să combată corupția în toate statele membre, conform normelor prevăzute de Consiliul Europei, de ONU și de legislația UE. Un stat membru nu a ratificat încă UNCAC. Principalul obstacol în calea ratificării de către acest stat membru constă în lipsa răspunderii penale a funcționarilor publici pentru fapte de dare sau luare de mită.

Unele state membre au introdus reforme substanțiale ale dreptului lor penal și ale procedurii lor penale sau intenționează să facă acest lucru. Un obiectiv comun constă în eficientizarea și accelerarea procedurilor, precum și în consolidarea instrumentelor de combatere a corupției (inclusiv printr-o mai bună definiție a infracțiunilor, prin aplicarea, în unele cazuri, a unor sancțiuni mai severe și prin instaurarea unei proceduri accelerate). Pentru a stabili diferența subtilă dintre un comportament legitim și unul ilegal, anumite state membre dispun în continuare de o sferă de aplicare restrânsă în materie de incriminare.

Transpunerea **Deciziei-cadru 2003/568/JAI privind combaterea corupției în sectorul privat** diferă în termeni de calitate.<sup>14</sup> Se pot observa anumite deficiențe în ceea ce privește transpunerea dispozițiilor referitoare la incriminarea tuturor elementelor constitutive ale corupției active și pasive, precum și în ceea ce privește răspunderea persoanelor juridice.

---

<sup>14</sup> COM(2011) 309 final, cel de al doilea raport de punere în aplicare a Deciziei-cadru 2003/568/JAI din 6 iunie 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:RO:PDF>.

Chiar și în cazul statelor membre care au transpus decizia-cadru, nu există informații suficiente cu privire la asigurarea respectării legii.

### ***Eficacitatea agențiilor anticorupție***

Statele membre sunt singurele în măsură să decidă care sunt structurile instituționale necesare în context național pentru combaterea corupției, în funcție de amploarea și de natura corupției din țara respectivă, de cadrul constituțional și juridic, de tradiții, de legătura cu celelalte politici naționale, de cadrul instituțional global etc.

Mai multe state membre au agenții anticorupție centrale, care cumulează sarcini de prevenire și de represiune, în timp ce altele au creat agenții anticorupție specializate în materie de prevenire, dintre care unele sunt, de asemenea, abilitate să se ocupe de verificarea averilor, a conflictelor de interese, a situațiilor de incompatibilitate și, în unele cazuri, a finanțării partidelor politice. Alte câteva țări dispun de servicii responsabile de asigurarea respectării legislației sau de organe de urmărire penală specializate în lupta împotriva corupției.

În momentul de față, este pe deplin recunoscut faptul că înființarea de agenții anticorupție specializate, indiferent dacă acestea se concentrează pe prevenirea sau pe represiunea acestui fenomen ori pe ambele aspecte, nu este un panaceu. Rezultatele obținute variază. Cu toate acestea, din analizele consacrate fiecărei țări în cadrul acestui raport reiese că unele dintre aceste agenții au fost un motor eficace al reformelor anticorupție desfășurate în țările lor.

Rezultatele obținute de unele dintre agențiile anticorupție au fost mai durabile decât cele obținute de alte agenții. Printre factorii care influențează reușita acestor rezultate (temporară sau de durată) se numără garanțiile de independență și absența oricărei imixțiuni politice, selectarea și promovarea personalului pe bază de merite, colaborarea multidisciplinară între echipele operaționale și cu alte instituții, accesul rapid la bazele de date și la informații, precum și asigurarea resurselor și a competențelor necesare. Aceste elemente nu sunt reunite în mod sistematic în toate statele membre.

### *Bunele practici privind agențiile anticorupție*

Comisia slovenă pentru prevenirea corupției (CPC) și-a consolidat rolul în încercarea de a „sprijini statul de drept prin eforturi de combatere a corupției”, fapt recunoscut, de asemenea, de către Curtea constituțională slovenă. În pofida resurselor limitate de care dispune, CPC a înregistrat rezultate pozitive, efectuând anual peste 1 000 de evaluări și de investigații. Aceasta a verificat averile și interesele liderilor tuturor marilor partide politice și, recent, a scos la lumină încălcări ale legislației privind declararea averilor, precum și indicii ale unei averi aparent nejustificate deținute de persoane politice importante.

Direcția Națională Anticorupție din România (DNA). DNA este un parchet specializat în combaterea corupției la nivel mediu și înalt. Aceasta și-a demonstrat competența, păstrându-și totodată imparțialitatea, în ceea ce privește efectuarea de investigații și urmăriri penale în cazuri presupuse de corupție la cele mai înalte niveluri de politică, în cadrul sistemului judiciar și în alte sectoare precum administrația fiscală, în domeniul vamal, al energiei, al transporturilor, al construcțiilor, al sănătății etc. În ultimii șapte ani, DNA a trimis în judecată peste 4 700 de persoane. 90,25% din cazurile trimise în judecată au fost confirmate prin hotărâri judecătorești definitive. Circa 1 500 de inculpați, dintre care aproape jumătate ocupau funcții foarte înalte, au fost condamnați prin intermediul unor hotărâri judecătorești definitive. Aceste rezultate remarcabile au putut fi obținute grație structurii DNA care include, în afară de procurorii care conduc și supraveghează investigațiile, membri ai poliției judiciare, precum și experți în economie, finanțe și informatică.

Biroul leton pentru prevenirea și combaterea corupției (KNAB) și-a creat o reputație solidă atât în interiorul Letoniei, cât și peste hotare. Acesta cumulează sarcini legate de prevenire, investigare și educație, asigurând inclusiv controlul finanțării partidelor politice. KNAB acționează, de asemenea, ca un organism de investigare preliminară învestit cu competențe polițienești tradiționale, beneficiind de acces la bazele de date bancare și fiscale. Mai recent, acest Birou a cunoscut o perioadă de tulburări interne.

Biroul croat pentru combaterea corupției și a criminalității organizate de pe lângă Parchetul General (USKOK) și-a demonstrat competența în materie de investigații proactive și de urmăriri penale încheiate cu succes, inclusiv în cazuri celebre în care au fost implicați înalți funcționari aleși și numiți.

În Spania, Parchetul central specializat în combaterea corupției a obținut rezultate substanțiale în materie de investigații și de urmăriri penale, inclusiv în cazuri de corupție la nivel înalt în care existau suspiciuni de finanțare ilegală a partidelor politice prin intermediul unor sisteme complexe. Oficiul Antifraudă din Catalonia, o agenție regională anticorupție specializată în prevenirea și investigarea cazurilor de corupție și de fraudă, este unicul de acest fel în Spania. Misiunea acestuia constă în prevenirea și investigarea deturnărilor de fonduri publice, precum și în îndrumarea altor entități.

În unele state membre, agențiile anticorupție care anchetează responsabili politici se confruntă, ulterior, cu presiuni directe sau indirecte. Aceste presiuni se pot manifesta sub forma unor declarații publice sau a altor provocări la adresa legitimității cadrelor de conducere ale agențiilor respective sau a prerogativelor și competențelor lor instituționale. Este important să se obțină garanțiile necesare pentru ca aceste agenții anticorupție să își poată îndeplini în continuare misiunea fără a suporta presiuni nejustificate.



### ***Capacitatea autorităților de asigurare a respectării legislației, a organelor de urmărire penală și a sistemului judiciar***

Eficiența **autorităților de asigurarea a respectării legislației și a organelor de urmărire penală** în ceea ce privește investigarea cazurilor de corupție variază în mod considerabil de la un stat membru la altul. Printre factorii luați în considerare pentru a evalua eficiența acestora se numără amploarea și natura estimată a cazurilor de corupție pe care trebuie să le soluționeze, echilibrul cu măsurile preventive, voința politică de a sprijini independența acestora, capacitatea și resursele de care dispun, potențialele obstacole din calea investigațiilor, eficacitatea sistemului judiciar și, în special, independența sa etc. Această evaluare este dificilă, întrucât, în majoritatea statelor membre, nu există o coerență a datelor statistice privind infracțiunile de corupție. Nu există aproape deloc statistici consolidate, precise și actualizate care să permită urmărirea tuturor etapelor procedurale ale cazurilor de corupție.

Aplicarea exclusivă a unor măsuri represive nu este suficientă pentru a combate corupția în mod eficace. Cu toate acestea, capacitatea unui sistem judiciar de a impune sancțiuni penale disuasive joacă un rol major de descurajare și reprezintă un semnal clar că actele de corupție nu sunt tolerate.

Unele state membre pun un accent deosebit pe latura represivă, iar asigurarea respectării legislației devine aspectul cel mai vizibil al eforturilor de combatere a corupției. Pot fi observate rezultate remarcabile și în statele membre în care organele de urmărire penală în ansamblu (pe lângă serviciile specializate în cazuri de corupție) sunt eficace. În alte state membre, cazurile în care urmăririle penale au avut succes fie sunt rare, fie au necesitat investigații îndelungate.

Independența sistemului judiciar reprezintă un element-cheie al politicilor anticorupție, atât în ceea ce privește capacitatea sistemului judiciar de a trata în mod eficace cazurile de corupție, inclusiv cele de la nivel înalt, cât și în ceea ce privește standardele de integritate aplicabile sistemului judiciar în sine. În cadrul sistemului judiciar, existența unor garanții reale de independență și a unor standarde etice riguroase este indispensabilă pentru a asigura cadrul necesar care să permită unui sistem judiciar eficient să se pronunțe în mod obiectiv și imparțial în cazurile de corupție, fără vreo influență necuvenită. Independența autorităților de asigurare a respectării legislației și a organelor de urmărire penală este semnalată ca fiind o problemă în unele state membre. Fără a analiza structura instituțională globală, care reflectă cadrul constituțional, juridic și cultural al fiecărui stat membru și care este supusă unor mecanisme și proceduri distincte la nivelul UE – și anume, tabloul de bord anual al UE în materie de justiție și cadrul pentru statul de drept anunțate și prezentate pe scurt de președintele Barroso în discursurile sale privind starea Uniunii din 2012 și 2013 – în unele ocazii s-au manifestat preocupări deosebite cu privire la expunerea organelor de urmărire penală și a instanțelor la imixtiunea politică în cazuri de corupție. Câteva exemple de imixtiune ar fi aplicarea opacă sau discreționară a procedurilor de numire, de promovare sau de concediere a unor procurori cu funcții de conducere care lucrează la cazuri de corupție, precum și revocările din funcție sau tentativele de discreditare a instituțiilor anticorupție sau a liderilor acestora fără vreun motiv obiectiv aparent. În alte cazuri, agențiile responsabile de asigurarea respectării legislației în domeniul combaterii corupției au asistat la imixtiunea unor actori politici în gestionarea și funcționarea acestor agenții. Prerogativele extinse de care se bucură anumite instituții anticorupție nu sunt întotdeauna corelate cu o atitudine responsabilă, ceea ce lasă impresia că acestea s-ar putea eschiva de la tratarea unor cazuri de notorietate sau ar putea recurge la metode de investigare controversate.

Nu există un standard uniform care poate fi considerat drept un model pentru procedurile de numire și de revocare din funcție a șefilor serviciilor de asigurare a respectării legislației sau ai organelor de urmărire penală. În majoritatea statelor membre, aceste decizii sunt la latitudinea guvernelor, ca o expresie a responsabilității politice, și reflectă apartenența autorităților de asigurare a respectării legislației și a organelor de urmărire penală la puterea executivă. Indiferent de procedura urmată, aceasta trebuie să fie credibilă și fundamentată pe merite pentru a se evita crearea oricărei impresii de parțialitate politică și pentru a permite poliției și procurorilor să facă investigații în cazuri de corupție, indiferent de domeniul în care le-ar detecta.

Printre deficiențele semnalate de unele state membre se numără și lipsa unei bune coordonări între autoritățile de asigurare a respectării legislației și agențiile anticorupție.

Diferitele analize consacrate fiecărei țări în parte subliniază preocupările referitoare la integritatea **sistemului judiciar** atunci când tratează cazuri de corupție, precum și motivele de îngrijorare referitoare la independența sau integritatea acestui sistem, așa cum o demonstrează varietatea și natura cazurilor de corupție în care sunt implicați judecători sau procurori. O instanță anticorupție specializată, instituită într-un stat membru, s-a confruntat cu provocări considerabile (și chiar cu dizolvarea temporară), ceea ce a compromis stabilitatea și capacitatea sa de a prezenta un bilanț convingător.

În mai multe state membre, autoritățile judiciare par să fie lipsite de determinarea și de capacitatea necesare pentru a soluționa cazuri de corupție complexe sau sensibile. În unele state membre, anumite cazuri de corupție riscă să se prescrie, atunci când procedurile judiciare se dovedesc a fi extrem de lungi și anevoioase. Există situații în care modul de aplicare a normelor procedurale antrenează întârzieri considerabile, vizând, în unele cazuri, împiedicarea încheierii procedurilor judiciare.

De asemenea, s-a scos în evidență efectul disuasiv limitat al condamnărilor penale în mai multe state membre, în care s-a remarcat o tendință recurentă de a sancționa cazurile de corupție prin aplicarea unor pedepse cu suspendare sau a unor sancțiuni laxe. Cu toate acestea, există alte cazuri în care instanțele au pronunțat recent pedepse cu închisoarea disuasive pentru autorii actelor de corupție.

Într-un stat membru, rolul organelor de anchetă a fost considerat esențial pentru impulsionearea reformelor legislative și instituționale în ceea ce privește cazurile de corupție, dar au fost ridicate și semne de întrebare în legătură cu durata procedurilor acestora și cu impactul real asupra urmăririlor penale.

*Ar trebui remarcat faptul că deficiențele de ordin procedural pot obstrucționa, adesea, investigarea cazurilor de corupție în anumite state membre. Pot fi menționate în acest sens dispozițiile excesive sau neclare referitoare la ridicarea imunității sau aplicarea inadecvată a acestor dispoziții, termenele de prescripție care împiedică finalizarea cazurilor complexe, în special în combinație cu proceduri de durată sau cu norme rigide referitoare la accesul la informațiile bancare, care constituie obstacole în calea investigațiilor financiare și a cooperării transfrontaliere.*

## **D. Domenii de risc specifice**

### ***Mica corupție***

Mica corupție rămâne o problemă larg răspândită numai în câteva state membre. În ciuda a numeroase inițiative de combatere a corupției, fenomenul miciei corupții în aceste țări nu a putut fi combătut. Mai multe state membre în care mica corupție a fost considerată o problemă recurentă cu câteva decenii în urmă au reușit să realizeze progrese în acest domeniu, după cum o demonstrează sondajele privind experiențele directe cu corupția, care arată tendințe pozitive și uneori chiar clasează aceste țări peste media UE în această privință. În pofida progreselor promițătoare în direcția reducerii miciei corupții, în general, o serie de state membre continuă să se confrunte cu situații ce predispun la riscuri în sectorul sănătății, în care persistă incitarea la plata unei sume neoficiale pentru un tratament diferențiat.

### ***Riscurile de corupție la nivel regional și local***

Riscurile de corupție se dovedesc a fi mai mari la nivel regional și local, unde sistemul de control și echilibru, precum și controalele interne tind să fie mai slabe decât cele de la nivel central. Există variații considerabile în interiorul unor state membre în ceea ce privește buna guvernare și eficacitatea politicilor anticorupție.<sup>15</sup>

În multe state membre, competențele discreționare extinse conferite guvernelor regionale sau administrațiilor locale (care gestionează, de asemenea, resurse considerabile) nu sunt corelate cu un nivel corespunzător de responsabilitate și mecanisme de control. Conflictele de interese ridică probleme serioase la nivel local. Sunt necesare mai multe eforturi pentru a difuza bunele practici aplicate de unele regiuni sau administrații locale și pentru a crea condiții de concurență echitabile, atât pentru funcționarii aleși, cât și pentru cei numiți la nivel local, în special în ceea ce privește standardele în materie de transparență, declararea averilor, prevenirea și sancționarea conflictelor de interese, precum și controlul cheltuielilor publice.

Latura pozitivă este că s-a constatat existența unor practici de prevenire eficace la nivel local sau regional. Într-un stat membru a fost înființată o rețea alcătuită din peste 200 de administrații regionale, municipale și provinciale, care conlucrează în vederea prevenirii corupției și a infiltrării mafioate în structurile publice.

### ***Câteva sectoare vulnerabile***

În mai multe state membre, analiza a evidențiat unele sectoare care par deosebit de vulnerabile la corupție și care necesită soluții specifice.

Dezvoltarea urbană și construcțiile reprezintă sectoare în care, de obicei, vulnerabilitatea la corupție este mare în întreaga UE. În raport se constată că acestea sunt deosebit de expuse la riscul de corupție în unele state membre în care numeroase cazuri de corupție au făcut obiectul unor investigații și al unor urmăriri penale în ultimii ani. Pentru a face față riscurilor inerente acestui domeniu, un stat membru a creat un parchet specializat menit să combată criminalitatea în materie de mediu și de urbanism, care vizează o gamă largă de infracțiuni, inclusiv corupția. Planificarea ecologică a fost evidențiată ca fiind un domeniu vulnerabil la corupție într-un stat membru în care acordarea autorizațiilor de urbanism, în special pentru

---

<sup>15</sup> Constatări ale *Quality of Government Institute* (Institutul privind calitatea administrației publice), Universitatea din Göteborg, Suedia.

proiecte de mare anvergură, a făcut obiectul unor acuzații de corupție și de finanțare ilegală a partidelor politice.

Sănătatea, un alt sector în care vulnerabilitatea corupției este generalizată, în special în ceea ce privește achizițiile publice și industria farmaceutică, a făcut obiectul unei evaluări mai amănunțite în mai multe state membre. Aceste țări elaborează în prezent strategii și reforme menite să combată corupția în sectorul sănătății. Cu toate acestea, până în prezent, nu s-au înregistrat prea multe rezultate palpabile în acest sens. Plățile informale și corupția în domeniul achizițiilor publice și în sectorul farmaceutic continuă să fie surse de îngrijorare.

Corupția la nivelul administrației fiscale, care a fost evidențiată ca fiind o problemă gravă într-un stat membru, necesită un răspuns strategic bine direcționat.

În general, cele mai multe dintre statele membre menționate anterior nu dispun de mecanisme coerente de evaluare a riscului sau de strategii sectoriale menite să combată corupția în sectoarele vulnerabile.

### ***Integritatea și transparența sectorului financiar***

Necesitatea de a consolida standardele în materie de integritate și de transparență în sectorul financiar a fost evocată deseori după izbucnirea crizei financiare. Prezentul raport abordează aceste chestiuni în ceea ce privește o serie de state membre.

Un raport întocmit de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei stabilește o legătură între „cazurile de mare corupție” și evaziunea fiscală prin intermediul societăților off-shore și al paradisurilor fiscale.<sup>16</sup> Raportul se referă la Inițiativa de recuperare a activelor furate (StAR), lansată de Banca Mondială<sup>17</sup> și de UNODC, care a analizat 150 de cazuri de mare corupție și a constatat o legătură directă între corupția la scară largă practică de către înalți funcționari publici și disimularea activelor furate prin intermediul unor societăți fictive opace, al unor fundații și al unor trusturi. În plus, acesta a specificat obstacolele întâmpinate pe parcursul investigațiilor și al urmăririi activelor furate, datorate lipsei de acces la informații cu privire la beneficiarii efectivi și recurgerii la structuri corporative complexe supuse mai multor jurisdicții.

Același raport întocmit de Adunarea Parlamentară a precizat că unul dintre statele membre ale Consiliului Europei „întreține sau tolerează modalități financiare și juridice mai mult sau mai puțin discutabile ale sistemului off-shore”. Mai recent, statul membru în cauză și-a anunțat intenția de a-și revizui cadrul juridic în ceea ce privește accesul la informațiile bancare.

Într-un alt stat membru, controverse recente în care este implicat sectorul financiar, inclusiv băncile mari, și care se referă la chestiuni precum fixarea ratelor dobânzii, practicile iresponsabile și speculative de împrumut și lipsa de diligență au suscitat preocupări legate de reglementare și de asigurarea respectării normelor existente. De asemenea, rolul jucat de bănci pentru facilitarea sau acceptarea spălării de bani a fost dezbătut pe larg. Proiectul vizând crearea unui registru al proprietarilor de societăți înregistrate, accesibil publicului, ar trebui să sporească transparența.

Un alt stat membru s-a angajat să își consolideze cadrul de reglementare și de supraveghere a sectorului bancar, precum și garanțiile împotriva spălării de bani.

<sup>16</sup> <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

<sup>17</sup> <http://star.worldbank.org/star/>.

### ***Darea sau luarea de mită la nivel transnațional***

Statele membre care combat corupția în mod eficace în interiorul propriilor granițe întâmpină, adesea, dificultăți în ceea ce privește comportamentul societăților lor în străinătate, în special în țările în care practicile de corupție sunt larg răspândite. OCDE monitorizează cu rigurozitate acest domeniu, evidențiind, în cadrul evaluărilor sale periodice, rezultatele satisfăcătoare și pe cele mai puțin satisfăcătoare în materie de asigurare a respectării normelor. Există bune practici în acest sens în mai multe state membre. Acestea pot viza mai multe aspecte: un număr semnificativ de urmăriri penale încheiate cu succes, aplicarea unor sancțiuni aspre, prioritatea acordată cazurilor de dare sau luare de mită la nivel transnațional sau adoptarea recentă a unei legi exhaustive privind lupta împotriva acestui fenomen, în scopul consolidării instrumentelor juridice și procedurale de prevenire și urmărire penală a infracțiunilor de corupție, în special în ceea ce privește darea sau luarea de mită la nivel transnațional.

#### *Un cadru legislativ solid privind combaterea mituirii la nivel național și transnațional – Legea britanică privind darea sau luarea de mită (UK Bribery Act)*

*Legea britanică din 2010 privind darea sau luarea de mită, care a intrat în vigoare la 1 iulie 2011, situează Regatul Unit printre țările cu cele mai stricte norme la nivel mondial în materie de combatere a acestei infracțiuni. Pe lângă faptul că incriminează darea și luarea de mită, precum și mituirea funcționarilor străini, această lege extinde răspunderea penală și asupra organizațiilor comerciale care nu reușesc să prevină actele de mituire comise în numele lor. Dispozițiile privind competența extrateritorială permit Serious Fraud Office (SFO, Oficiul pentru fraude grave) să urmărească penal orice societate, sau orice persoană asociată, prezentă pe teritoriul Regatului Unit, chiar dacă societatea respectivă își are sediul în străinătate. Organizațiile comerciale sunt exonerate de răspunderea penală în cazul în care acestea ar dispune de proceduri adecvate pentru a preveni darea sau luarea de mită.*

*Informațiile conținute în Guidance to Commercial Organisations (GCO, Ghid pentru organizațiile comerciale) publicate de SFO aduc în centrul atenției noul cadru legislativ și oferă îndrumări practice întreprinderilor (inclusiv studii de caz) cu privire la obligațiile care le revin în temeiul legii referitoare la prevenirea sau la detectarea corupției în acest domeniu. Conform unei recomandări anterioare a OECD, GCO clarifică faptul că plățile de facilitare sunt considerate a fi o formă de mituire ilegală, oferind întreprinderilor criterii pe baza cărora să se poate face distincția între ospitalitate și forme deghizate de corupție.*

*SFO dispune de competențe ample în materie de investigare și de urmărire penală a infracțiunilor de fraudă grave și complexe, inclusiv în privința corupției. În anumite împrejurări, SFO poate să aibă în vedere un ordin de recuperare (civil recovery order) sau o tranzacție, în conformitate cu orientările anterioare ale Comisiei.*

OCDE a criticat alte state membre pentru insuficiența sau inexistența urmăririi penale a actelor de dare sau luare de mită la nivel transnațional, date fiind riscurile de corupție cu care se confruntă societățile lor peste hotare.

### ***Întreprinderile de stat***

În unele state membre, supravegherea întreprinderilor de stat este deficitară: legislația în acest domeniu este neclară, iar politizarea obstrucționează numirile pe bază de merite și urmărirea obiectivelor de interes public. În plus, nu există suficiente garanții sau mecanisme anticorupție destinate prevenirii și sancționării conflictelor de interese. Alocarea de fonduri și, în unele

cazuri, achiziționarea de servicii de către aceste întreprinderi sunt caracterizate de un grad redus de transparență. Recentele investigații privind presupusele cazuri de utilizare abuzivă a fondurilor, de corupție și de spălare de bani care vizau întreprinderi de stat indică nivelul ridicat al riscurilor de corupție în acest domeniu, precum și deficiențele în materie de control și de prevenire.

Pentru câteva state membre, raportul evidențiază necesitatea unei mai mari transparențe și a unor controale mai eficiente referitoare la procesele de privatizare accelerată, care pot spori riscurile de corupție.

### ***Legăturile dintre corupție și criminalitatea organizată***

În statele membre în care criminalitatea organizată pune probleme considerabile, corupția servește adesea la facilitarea acestui tip de infracțiune. Într-un stat membru, numeroase cazuri de presupusă finanțare ilegală a partidelor la nivel central sau regional au fost, de asemenea, legate de grupuri de criminalitate organizată. Legăturile dintre grupurile de criminalitate organizată, întreprinderi și politicieni rămân un motiv de îngrijorare în acele state membre, în special la nivel regional și local, precum și în ceea ce privește achizițiile publice, construcțiile, serviciile de întreținere, gestionarea deșeurilor și alte sectoare. Cercetările în acest sens au demonstrat că într-un alt stat membru, criminalitatea organizată își exercită influența la toate nivelurile, inclusiv în sfera politică. Corupția politică este adesea considerată ca un instrument pentru a obține acces direct sau indirect la putere; acea țară a fost considerată ca având cel mai ridicat nivel al economiei subterane dintre toate statele membre ale UE. În ansamblu, corupția rămâne o amenințare gravă, întrucât permite grupurilor de criminalitate organizată să se infiltreze în sectorul public și în cel privat, astfel cum o demonstrează Evaluarea amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată în UE (*Serious Organised Crime Threat Assessment*), realizată în 2013 de către Europol.

### **E. Probleme de fond**

***Există o serie de probleme de fond care, deși nu sunt neapărat legate de corupție, pot avea un impact asupra gradului de permeabilitate a unui mediu față de corupție. Politici eficiente în aceste domenii pot avea ca efect reducerea situațiilor prielnice corupției.***

### ***Politicile de transparență și libertatea de informare***

Deschiderea și transparența pot descuraja corupția și pot contribui la dezvăluirea încălcărilor legii atunci când acestea apar. Deși majoritatea statelor membre dispun de o legislație adecvată în acest domeniu, iar unele sunt pe cale să legifereze în acest sens, punerea în aplicare a standardelor de transparență este inegală. Un stat membru a elaborat un formular online care oferă o imagine de ansamblu a tuturor cheltuielilor din sectorul public aferente bunurilor și serviciilor (*a se vedea, de asemenea, secțiunea consacrată achizițiilor publice*). Acesta furnizează, de asemenea, informații detaliate referitoare la consiliile de administrație și de supraveghere ale tuturor întreprinderilor deținute sau controlate de stat, precum și la rapoartele anuale ale acestora.

Eficacitatea politicilor anticorupție desfășurate în anumite state membre derivă, parțial, dintr-o tradiție în materie de deschidere, de transparență și de desecretizare a documentelor.

### *Evoluție către transparența procesului decizional în administrația publică – Grecia*

*O lege adoptată în 2010<sup>18</sup> impune tuturor instituțiilor publice să își publice online deciziile, inclusiv în ceea ce privește achizițiile publice. Începând cu 1 octombrie 2010, toate instituțiile publice, autoritățile de reglementare și administrațiile locale sunt obligate să își încarce deciziile pe internet cu ajutorul programului „Claritate” (diavgeia – διαβγεια).<sup>19</sup> Deciziile entităților publice nu pot fi puse în aplicare dacă nu sunt încărcate pe site-urile internet ale programului „Claritate”. Numai deciziile care conțin date cu caracter personal sensibile și/sau informații privind securitatea națională sunt scutite de această obligație. Fiecare document poartă o semnătură digitală, acestuia atribuindu-i-se în mod automat un număr unic. În cazul în care există o neconcordanță între textul publicat în Monitorul Oficial și cel care figurează pe site-urile internet ale programului „Claritate”, prevalează acesta din urmă. Contractele de achiziții publice încheiate sunt, de asemenea, publicate.*

### **Protecția denunțătorilor**

Mecanisme de denunțare adecvate care codifică proceduri, în cadrul administrațiilor publice, pentru a oferi un mijloc oficial de raportare a ceea ce este perceput de funcționarii acestor administrații ca fiind o neregulă sau chiar un act ilegal pot contribui la soluționarea problemelor de detectare inerente corupției (și altor domenii). Cu toate acestea, denunțarea se confruntă cu dificultăți, dată fiind reticența generală de a semnala astfel de acte în cadrul propriei organizații și teama de represalii. În acest sens, este esențial să se creeze o cultură a integrității în cadrul fiecărei organizații, să se mărească gradul de conștientizare cu privire la acest fenomen și să se instituie mecanisme de protecție eficace care să dea încredere potențialilor denunțători.<sup>20</sup>

### **Transparența activităților de lobby**

În universul complex al elaborării politicilor publice, este de dorit ca administrațiile publice să se angajeze într-un dialog permanent cu părțile interesate exterioare. Toate părțile interesate ar trebui să fie în măsură să își exprime opinia, însă acest lucru ar trebui să se realizeze în mod transparent. Dat fiind că activitățile de lobby pot comporta riscuri de corupție și de reglementări pârținitoare, este de dorit să se adopte mecanisme care să permită încadrarea acestor activități, fie prin legislație, fie prin înregistrarea voluntară a persoanelor care desfășoară activități de lobby.

Aceste mecanisme pot contribui la claritate și transparență în relația dintre autoritățile publice și părțile interesate exterioare. Ca atare, acestea pot antrena reducerea riscului de corupție. Până în prezent, acest domeniu nu s-a dezvoltat decât într-un număr relativ restrâns de state membre, deși în unele state membre este în vigoare sau în curs de elaborare o legislație în acest sens ori se dezbate posibilitatea de a introduce noi mecanisme.

<sup>18</sup> Legea nr. 3861/2010.

<sup>19</sup> <http://diavgeia.gov.gr/en>.

<sup>20</sup> Transparency International a realizat, în cadrul unui proiect cofinanțat de UE, o analiză comparativă a cadrului juridic privind protecția denunțătorilor în fiecare stat membru al UE, a se vedea [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu).

## **IV. Achizițiile publice**

### **A. Prezentare generală a cadrului UE**

#### ***Dimensiunea pieței achizițiilor publice din UE***

Achizițiile publice reprezintă un element important al economiilor naționale în UE. Aproximativ o cincime din PIB-ul UE este cheltuit în fiecare an de către autoritățile publice și de către entități de drept public pentru achiziționarea de bunuri, lucrări și servicii.<sup>21</sup> Aproximativ 20% din acest total corespunde achizițiilor publice care depășesc pragurile de aplicare a normelor UE privind achizițiile publice. Comisia a estimat valoarea totală a procedurilor de ofertare care depășesc aceste praguri ale UE la aproximativ 425 de miliarde EUR în 2011.<sup>22</sup>

#### ***Relevanța politicilor anticorupție în cazul achizițiilor publice***

Având în vedere nivelul fluxurilor financiare generate, precum și o serie de alți factori, achizițiile publice constituie un domeniu expus practicilor de corupție. În conformitate cu studiul din 2008 privind achizițiile publice și corupția, costurile adăugate la un contract ca urmare a practicilor de corupție se pot ridica la 20%-25%, și, în unele cazuri, chiar la 50% din valoarea totală a contractului.<sup>23</sup> După cum s-a subliniat de către OCDE în Principiile pentru integritate în achizițiile publice, „o guvernare defectuoasă în domeniul achizițiilor publice blochează concurența pe piață și mărește prețul plătit de către o administrație pentru bunuri și servicii, ceea ce se repercutează direct asupra cheltuielilor publice și, prin urmare, asupra resurselor contribuabililor. Interesele financiare implicate și interacțiunea strânsă dintre sectorul public și cel privat fac din achizițiile publice un domeniu cu risc major. [...]”<sup>24</sup>

Conform unui studiu din 2013 privind identificarea și reducerea corupției în domeniul achizițiilor publice în UE, costurile directe totale ale corupției în domeniul achizițiilor publice numai în cazul a cinci sectoare (și anume, drumurile și căile ferate; apa și deșeurile, construcțiile edilitare/de locuințe, formarea, cercetarea și dezvoltarea) în opt state membre<sup>25</sup> au variat în 2010 între 1,4 miliarde EUR și 2,2 miliarde EUR.<sup>26</sup>

Din diferitele evaluările naționale ale prezentului raport reiese faptul că achizițiile publice reprezintă unul dintre sectoarele cele mai vulnerabile la corupție, lucru ilustrat, de asemenea, de o serie de cazuri de corupție la nivel înalt în care sunt implicate una sau mai multe țări. Întrucât nivelul riscului de corupție în procesul de achiziții publice este destul de ridicat, măsurile de combatere a corupției și a fraudei din acest sector constituie o prioritate atât pentru statele membre ale UE, cât și pentru instituțiile UE.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

<sup>23</sup> [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf).

<sup>24</sup> Principiile OCDE pentru integritate în achizițiile publice, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

<sup>25</sup> Franța, Italia, Ungaria, Lituania, Țările de Jos, Polonia, România și Spania.

<sup>26</sup> *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* („Identificarea și reducerea corupției în domeniul achizițiilor publice în UE – Dezvoltarea unei metodologii de estimare a costurilor directe ale corupției și alte elemente pentru un mecanism al UE de evaluare în materie de anticorupție”), 30 iunie 2013, PriceWaterhouseCoopers și ECORYS.

<sup>27</sup> În secțiunea referitoare la practicile pozitive și negative sunt prezentate mai multe exemple specifice.



Deficiențele în ceea ce privește prevenirea și reprimarea corupției în procedurile de achiziții publice afectează gestionarea fondurilor naționale și ale UE.

### *Cadrul juridic actual al UE*

Principalul obiectiv al legislației UE în domeniul achizițiilor publice (și anume, Directiva privind achizițiile publice, Directiva privind utilitățile, Directiva privind achizițiile publice în sectoarele apărării și securității și Directiva privind măsurile corective)<sup>28</sup> este de a asigura respectarea principiilor Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene și, în special, principiile liberei circulații a mărfurilor, libertății de stabilire și libertății de a furniza servicii, precum și a altor principii care derivă din acestea. Legislația în domeniul achizițiilor publice are drept scop să asigure faptul că piețele de achiziții rămân deschise la nivelul întregii Uniuni, contribuind la utilizarea cât mai eficientă a fondurilor publice și promovând astfel o platformă corectă, uniformă și transparentă pentru cheltuielile publice. Acest lucru poate, de asemenea, influența pozitiv politicile globale anticorupție ale UE, în cadrul cărora transparența și concurența loială joacă un rol important în prevenirea practicilor de corupție.

Legislația în domeniul achizițiilor publice cuprinde, de asemenea, dispoziții care sunt relevante în mod mai direct pentru politicile anticorupție, cum ar fi excluderea din procesul de ofertare a unei entități împotriva căreia a fost pronunțată o hotărâre judecătorească definitivă pentru acuzații de corupție, dispoziții detaliate privind publicitatea și transparența diferitelor etape ale ciclului de achiziții publice, standarde minime pentru măsuri corective, dispoziții specifice privind ofertele anormal de mici, precum și dispoziții care stabilesc anumite cerințe pentru modificarea contractelor. Atribuirea concesiunilor de lucrări face în prezent obiectul unui număr limitat de prevederi din legislația secundară<sup>29</sup> în timp ce concesiunile de servicii sunt în prezent reglementate doar de principiile generale din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Unele state membre au dispoziții juridice specifice care vizează corupția în domeniul achizițiilor publice sau aplică măsuri specifice care urmăresc reducerea riscului de corupție, conform explicațiilor de mai jos. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre abordează problema corupției în domeniul achizițiilor publice prin intermediul legislației lor generale privind corupția.

---

28 Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, JO L 134, 30.4.2004, p. 114; Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale JO L 134, 30.4.2004, p. 1; Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE, JO L 216, 20.8.2009, p. 76.

Directiva 89/665/CEE din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, JO L 395, 30.12.1989, p. 33, astfel cum a fost modificată de Directiva 2007/66/CE și de Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor, JO L 76, 23.3.1992, p. 14–20.

29 Atribuirea concesiunilor de lucrări intră în prezent sub incidența normelor de bază prevăzute în Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, în timp ce atribuirea concesiunilor de servicii care prezintă interes transfrontalier intră sub incidența principiilor tratatului, în special a principiilor liberei circulații a mărfurilor, libertății de stabilire și libertății de a presta servicii, precum și a principiilor care decurg din acestea, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența.

Baza de date privind licitațiile zilnice (TED - *Tenders Electronic Daily*), versiunea online a suplimentului la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, este actualizată periodic cu licitații din întreaga Europă. Anunțurile de participare și anunțurile de atribuire a contractelor care depășesc pragurile prevăzute în directivele privind achizițiile publice sunt publicate în JO/TED. În raportul din 2012 al Comisiei privind punerea în aplicare a dispozițiilor din domeniul achizițiilor publice este formulată observația că numărul de anunțuri de participare și de anunțuri de atribuire a contractelor care sunt publicate a continuat să crească în mod constant în ultimii ani.<sup>30</sup> Acest lucru demonstrează că directivele și TED au contribuit la creșterea gradului de publicitate a licitațiilor și a atribuirilor de contracte de achiziții publice.

### ***Monitorizarea aplicării corecte a normelor UE în materie de achiziții publice***

În calitatea sa de gardian al tratatelor, Comisia acționează în cazurile de încălcare potențială a normelor europene în materie de achizițiile publice fie în urma unor plângeri, fie din proprie inițiativă. În această privință, Comisia se străduiește să asigure respectarea normelor în materie de achiziții publice oricare ar fi motivele încălcării acestora, indiferent dacă o încălcare a fost săvârșită cu bună știință sau dacă este rezultatul unei cunoașteri insuficiente sau al unor erori.

În general, Comisia nu investighează dacă o încălcare a normelor UE în materie de achiziții publice ar putea fi din cauza corupției. Aceasta este de competența statelor membre. Cu toate acestea, procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor<sup>31</sup> se referă adesea la nereguli care indică anumite puncte vulnerabile în aplicarea normelor în materie de achiziții publice, aceste norme fiind sunt, de asemenea, extrem de relevante atunci când se evaluează eficacitatea mecanismelor de control și de prevenire a corupției.

În raportul din 2012 al Comisiei privind punerea în aplicare a dispozițiilor din domeniul achizițiilor publice au fost indicate 97 de cazuri pendinte de încălcare, deschise ca urmare a aplicării incorecte a normelor în materie de achiziții publice; mai mult de jumătate dintre acestea se refereau la doar trei state membre. Majoritatea acestor cazuri erau legate de suspiciuni de utilizare nejustificată a procedurii negociate fără publicare prealabilă, de discriminare, de atribuire directe, de lipsă de transparență, de modificare nejustificată a contractului, de aplicare incorectă a normelor interne sau de încălcare a principiilor generale ale tratatului<sup>32</sup>

În funcție de tipul cazurilor în care Comisia deschide proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru o presupusă încălcare a normelor UE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor publice de lucrări, de bunuri și de servicii, procedura negociată fără

30 SWD(2012) 342 final [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf).

31 Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sunt procedurile lansate de Comisia Europeană împotriva unui stat membru în cazul unei presupuse nerespectări a dreptului UE. Fiecare stat membru răspunde de punerea în aplicare a dreptului UE (adoptarea în termenele stabilite a măsurilor de punere în aplicare, conformitatea și aplicarea corectă) în cadrul propriului sistemul juridic. Comisia are obligația de a se asigura că dreptul UE este aplicat în mod corect. Drept urmare, în cazul în care un stat membru, ca urmare a unei acțiuni sau a unei omisiuni, nu respectă dreptul UE, Comisia Europeană dispune de competențe proprii pentru a încerca să facă să înceteze o astfel de încălcare a dreptului UE („neîndeplinire a obligațiilor”) și, dacă este necesar, poate aduce cazul înaintea Curții de Justiție a Uniunii Europene. Comisia poate lansa trei tipuri de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor: și anume, atunci când măsurile de punere în aplicare nu sunt notificate în termenele prevăzute, atunci când transpunerea nu este în conformitate cu normele UE și atunci când aplicarea este incorectă (acțiuni sau omisiuni imputabile statelor membre)

32 Printre alte încălcări s-au numărat confundarea criteriilor de selecție cu cele de atribuire, aplicarea incorectă a normelor de cooperare public-public (altele decât cele interne), calcularea valorii contractului, criteriile de selecție (în afară de criteriile discriminatorii), excluderea nejustificată din procedură, acordurile-cadru și utilizarea nejustificată a excepțiilor pentru domeniile apărării și securității.

publicare este tipul de procedură cel mai afectat de nereguli. Majoritatea cazurilor de aplicare greșită privesc sectorul infrastructurilor, urmat de sectorul apelor uzate/deșeurilor, sectorul achizițiilor de servicii IT, sectorul feroviar, sectorul sănătății și sectorul energiei.

### ***Reforme legislative în curs la nivelul UE***

O evaluare economică cuprinzătoare a arătat că directivele referitoare la achizițiile publice și-au atins obiectivele într-o măsură considerabilă.<sup>33</sup> Acestea au condus la creșterea transparenței și a nivelului de concurență, precum și la realizarea unor economii cuantificabile datorită prețurilor mai mici. Cu toate acestea, se consideră că sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru simplificarea procedurilor, precum și pentru consolidarea garanțiilor antifraudă și anticorupție. Prin urmare, Comisia a propus, în decembrie 2011, o revizuire a directivelor referitoare la achizițiile publice. Noua legislație propusă acoperă achizițiile în sectorul apei, al energiei, al transporturilor și al serviciilor poștale<sup>34</sup>, contractele publice de lucrări, de bunuri și de servicii<sup>35</sup>, precum și concesiunile, reglementate la nivelul UE. Comisia a propus prevederi privind conflictele de interese (acestea fiind pentru prima dată definite în legislația UE), datele centralizate privind corupția, fraudă și conflictele de interes, norme mai stricte privitoare la modificarea contractelor, criterii mai extinse de excludere și monitorizarea contractelor încheiate. În prezent, propunerea Comisiei este dezbătută în cadrul Parlamentului European și al Consiliului. De asemenea, propunerea a inclus instituirea unui sistem de supraveghere a punerii în aplicare a normelor în materie de achiziții publice, a unor mecanisme de marcare a comportamentelor suspecte și a unor sisteme de alertă pentru detectarea fraudei și a corupției. Cu toate acestea, statele membre au formulat obiecții fundamentale cu privire la astfel de măsuri care au fost considerate prea împovărătoare pentru administrațiile lor.

Propunerea privind atribuirea contractelor de concesiune<sup>36</sup> are ca obiectiv reducerea incertitudinii din jurul atribuirii unor astfel de contracte și urmărește să promoveze investițiile publice și private în infrastructură și servicii strategice care oferă cel mai bun raport calitate-preț. Propunerea de directivă privind concesiunile conține, de asemenea, dispoziții care obligă statele membre să adopte norme în vederea combaterii favoritismului sau a corupției și în vederea prevenirii conflictelor de interese, menite să asigure transparența procedurii de atribuire și egalitatea de tratament pentru toți ofertanții.

Noul pachet privind achizițiile publice ar trebui să fie adoptat la începutul anului 2014.

### ***Rezultatele sondajelor Eurobarometru efectuate pe tema corupției***

Conform sondajului Eurobarometru Flash din 2013 efectuat pe tema corupției care afectează întreprinderile<sup>37</sup>, peste trei din zece (32%) întreprinderi din statele membre care au participat la proceduri de achiziții publice declară că motivul pentru care nu au obținut un contract a fost corupția. Această opinie este susținută în cea mai mare măsură de întreprinderile din sectorul construcțiilor (35%) și al construcției de mașini (33%). Mai mult de jumătate din reprezentanții unor întreprinderi din Bulgaria (58%), Slovacia (57%), Cipru (55%) și Republica Cehă (51%) afirmă acest lucru.

---

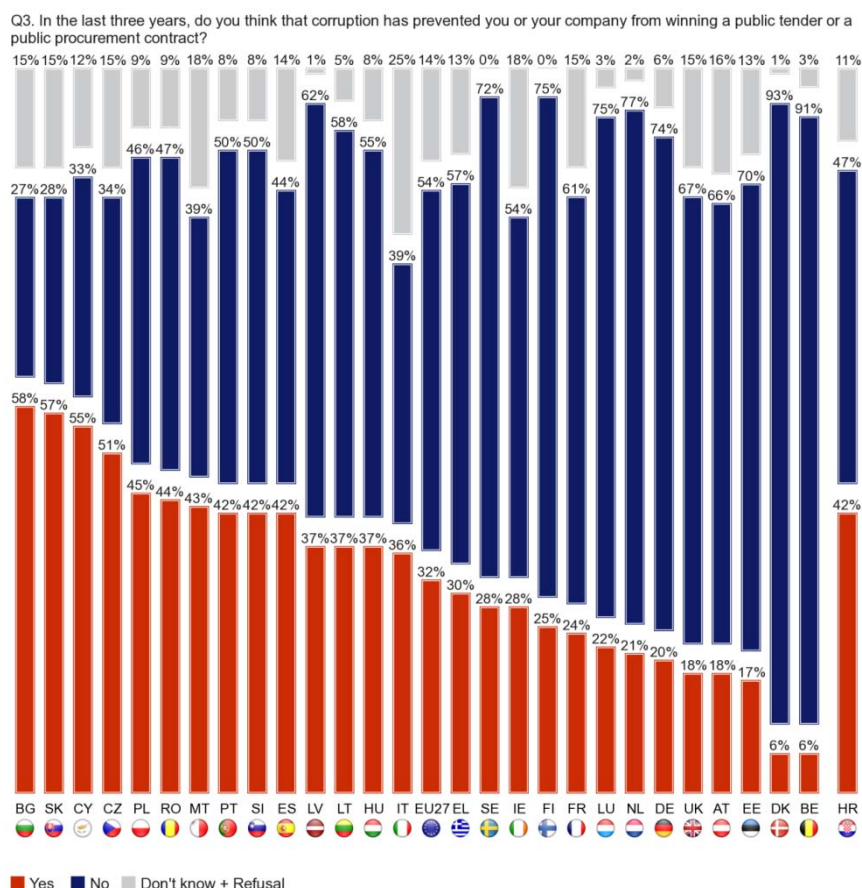
33 Raport de evaluare [SEC(2011) 853 final].

34 COM(2011) 895 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:RO:PDF>.

35 COM(2011) 896 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:RO:PDF>.

36 COM(2011) 897 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:RO:PDF>.

37 Eurobarometru Flash 374 din 2013.



Conform aceluiași sondaj, birocrația excesivă (21 %) și criteriile care par să fie concepute special pentru anumiți participanți (16 %) sunt principalele motive pentru care întreprinderile nu au participat la o licitație/procedură de achiziții publice în ultimii trei ani. Peste patru din zece întreprinderi declară că în procedurile de achiziții publice sunt răspândite o serie de practici ilegale, în special caietele de sarcini concepute special pentru anumite întreprinderi (57%), conflictele de interese în evaluarea ofertelor (54%), înțelegerile secrete la ofertare (52%), criteriile neclare de selecție sau de evaluare (51%), implicarea ofertanților în elaborarea caietelor de sarcini (48%), abuzul de proceduri negociate (47%), abuzul de motive de urgență pentru a justifica utilizarea unor proceduri anticoncurențiale sau accelerate (46%), modificarea clauzelor contractuale după încheierea contractului (44%). În general, cel mai probabil întreprinderile din sectorul construcției de mașini și al construcțiilor sunt cele care declară că toate aceste practici sunt larg răspândite.

Peste jumătate din întreprinderi declară că în cazul procedurilor de achiziții publice gestionate de autoritățile naționale (56 %) sau regionale/locale (60 %) corupția este larg răspândită.

Conform sondajului Eurobarometru Special din 2013 efectuat pe tema corupției, 45 % din europenii intervievați cred că mita și abuzul de putere pentru obținerea de câștiguri personale sunt răspândite printre funcționarii responsabili cu atribuirea contractelor în cadrul licitațiilor publice. Printre țările în care este cel mai probabil ca respondenții să creadă că există o corupție larg răspândită în rândul funcționarilor responsabili cu atribuirea contractelor în cadrul licitațiilor publice se numără Republica Cehă (69 %), Țările de Jos (64 %), Grecia (55 %), Slovenia (60 %), Croația (58 %) și Italia (55 %). Printre țările în care există cele mai consistente percepții pozitive asupra funcționarilor în acest domeniu se numără Danemarca (22 %), alături de Finlanda (31 %), Irlanda (32 %), Luxemburg (32 %) și Regatul Unit (33 %).

## **B. Practici pozitive și negative de combatere a riscurilor de corupție în domeniul achizițiilor publice**

### ***Observații generale***

Prezentul capitol examinează riscurile de corupție asociate achizițiilor publice pe baza constatărilor evaluărilor specifice fiecărei țări din Raportul anticorupție al UE, precum și pe baza altor studii și date ale Comisiei. În scopul prezentei analize sunt luate în considerare toate etapele ciclului de achiziții publice, și anume operațiunile prealabile procedurii de ofertare (care includ evaluarea nevoilor și caietul de sarcini), procedura de ofertare (care include procesul de contractare: selecția, evaluarea și atribuirea contractelor) și etapa ulterioară atribuirii. Etapa executării contractului este, de asemenea, luată în considerare. Acest lucru este în conformitate cu analiza OCDE din anul 2009 care a subliniat necesitatea luării unor măsuri suplimentare de prevenire a riscurilor de corupție care apar pe parcursul întregului ciclu al achizițiilor publice, începând cu etapa de evaluare a nevoilor, până la gestionarea contractelor și efectuarea plăților, inclusiv utilizarea procedurii de achiziții publice pentru securitatea națională și pentru situații de urgență.<sup>38</sup>

Deși această secțiune se referă, în general, la practicile pozitive și negative existente în UE, aspectele legate de achizițiile publice au fost, de asemenea, analizate mai în profunzime în unele din capitolele dedicate fiecărei țări. Alegerea statelor membre pentru care s-a efectuat o astfel de analiză specifică aprofundată a riscurilor de corupție în domeniul achizițiilor publice s-a bazat pe o evaluare a amplitudinii problemei și/sau a gravității dificultăților pe care aceasta le-a creat în țările respective. Aceasta nu înseamnă că celelalte state membre nu ar trebui să acorde o atenție sporită aspectelor ce țin de achizițiile publice, ci că s-a decis de către Comisie să se acorde mai multă importanță altor aspecte legate de corupție care păreau să iasă mai mult în relief decât achizițiile publice.

Cazurile suspectate de corupție și de conflicte de interese în gestionarea fondurilor UE pot duce, în conformitate cu reglementările UE aplicabile în vigoare, la întreruperea și/sau suspendarea plăților până la luarea măsurilor corective corespunzătoare de către statul membru, printre care consolidarea sistemelor de gestiune și control.

Nici analizele generale și nici cele specifice fiecărei țări nu urmăresc stabilirea unor criterii de referință universale în acest domeniu, ci mai degrabă să prezinte vulnerabilitățile și soluțiile corespunzătoare (atât în ceea ce privește prevenirea, cât și reprimarea) care fie au reușit, fie au eșuat în practică.

### **Constatări specifice**

#### ***Zonele de risc și modele de corupție***

Pornind de la cazurile de corupție în domeniul achizițiilor publice care au făcut obiectul urmăririlor penale în statele membre, problemele cele mai frecvente privesc elaborarea de caiete de sarcini special concepute pentru favorizarea anumitor ofertanți, împărțirea contractelor publice în părți mai mici pentru a se evita procedurile concurențiale, conflictele de interese care afectează diversele etape ale procedurilor și care nu îi privesc doar pe funcționarii responsabili cu achiziții publice, ci și nivelurile mai înalte ale autorităților contractante, criteriile de selecție disproporționale și nejustificate, excluderile nejustificate ale

---

38 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

unor ofertanți, utilizarea nejustificată a procedurilor de urgență, analiza inadecvată a situațiilor în care ofertele de prețuri au fost prea scăzute, o pondere excesivă a criteriului prețului celui mai mic considerat criteriul cel mai important, în detrimentul criteriilor privind calitatea rezultatelor și capacitatea de execuție, excepțiile nejustificate de la cerința publicării licitațiilor. În afară de procedura de achiziții publice, auditurile au identificat în numeroase cazuri riscuri legate de etapa ulterioară atribuirii, atunci când pot apărea, de asemenea, comisioane ilegale și când, de exemplu, calitatea rezultatelor este compromisă în mod intenționat. În etapa ulterioară atribuirii au fost identificate în cazurile de corupție și alte tipare: justificarea insuficientă a modificărilor contractelor publice, modificările ulterioare ale contractelor care schimbă caietul de sarcini și majorează bugetul.

Într-un studiu din 2013 privind identificarea și reducerea corupției în domeniul achizițiilor publice în UE<sup>39</sup> au fost identificate patru tipuri principale de practici ilegale privind 96 de cazuri în care acuzațiile de corupție au fost deja confirmate prin hotărâri judecătorești definitive sau în care există indicii serioase de practici de corupție. Aceste practici privesc: (1) fraudarea licitației (sub forma abținerii de la depunerea unei oferte, a ofertelor aparente, a rotației ofertelor și a subcontractării) atunci când contractul este „promis” unui contractant cu sau fără avizul unor funcționari publici; (2) comisioanele ilegale, atunci când funcționarul public cere sau acceptă o mită de care va ține seama în procesul de licitație, inclusiv în procesele administrative; (3) conflictul de interese; (4) alte nereguli, cum ar fi gestionarea deficitară/ignorarea deliberată, atunci când funcționarii publici nu efectuează verificări corespunzătoare sau nu urmează procedura adecvată și/sau tolerează sau ignoră o gestionare deficitară deliberată evidentă din partea contractanților.

Deși utilizarea procedurii negociate și a atribuirii directe este justificată în anumite situații, există cazuri în care aceste proceduri pot fi utilizate cu scopul de a se evita proceduri concurențiale obligatorii. În unele state membre, utilizarea procedurilor anticoncurențiale este cu mult peste media UE. Utilizarea procedurilor negociate în mod nejustificat sporește, de asemenea, riscul unor practici de corupție. În vederea combaterii riscului de utilizare abuzivă a procedurilor negociate sau de atribuire directă, unele state membre prevăd obligația legală a notificării *ex ante* a organismelor de supraveghere sau de control al achizițiilor publice cu privire la procedura negociată fără publicarea anunțului.

Sectoarele construcțiilor, energiei, transporturilor, apărării și asistenței medicale par a fi cele mai vulnerabile la corupția în domeniul achizițiilor publice.

În mai multe state membre, în care au apărut acuzații de finanțare ilegală a partidelor, au existat situații în care o astfel de finanțare ar fi fost acordată în schimbul unor decizii favorabile privind atribuirea unor contracte publice. În alte cazuri, acuzațiile s-au referit la unele legături prea strânse între întreprinderi și politicieni la nivel central sau local, care au încurajat presupusele practici de corupție legate de atribuirea unor contracte de achiziții publice.

---

39 *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* („Identificarea și combaterea corupției în domeniul achizițiilor publice în UE – Dezvoltarea unei metodologii de estimare a costurilor directe ale corupției și alte elemente pentru un mecanism al UE de evaluare în materie de anticorupție”), 30 iunie 2013, PriceWaterhouseCoopers și ECORYS.

### ***Riscuri în ceea ce privește achizițiile publice la nivel regional și local***

Achizițiile publice la nivel regional și local ridică probleme speciale atunci când autoritățile locale dispun de puteri discreționare extinse cărora nu le corespunde un sistem suficient de control și echilibru, când procente semnificative din fondurile publice sunt alocate la acest nivel și când, în același timp, mecanismele interne și externe de control sunt deficitare. În cazul țărilor aflate în faza de convergență unde o mare parte din investițiile publice sunt cofinanțate din fonduri structurale, aceste riscuri sunt reduse de cerințele de gestionare și de control specifice fondurilor. Cu toate acestea, punerea în aplicare efectivă a acestora reprezintă o adevărată provocare. În câteva state membre, mecanismele de control au scos la iveală cazuri în care funcționarii publici au folosit active publice locale pentru a încheia tranzacții cu întreprinderi cu care au legături. În unele municipalități și regiuni a avut loc o consolidare puternică a rețelelor de „clienți” în jurul unor mici grupuri de interese. În cele mai multe cazuri a fost vorba de acuzații sau suspiciuni de finanțare ilegală a unor partide politice, de îmbogățire personală prin mijloace ilicite, de deturnare de fonduri naționale sau de fonduri ale UE, de favoritism și de conflicte de interese. În câteva state membre au existat cazuri în care unii conducători ai unor structuri de criminalitate organizată la nivel municipal și-au înființat propriile partide politice ori s-au infiltrat în consiliile municipale pentru a influența autoritățile locale de asigurare a respectării legii sau sistemul judiciar local și pentru a frauda licitațiile publice. Pentru a elimina acest risc, unele municipalități au pus în aplicare măsuri anticorupție precum crearea unor sisteme de gestiune și control financiar intern.

Construcțiile legate de dezvoltarea urbană, precum și gestionarea deșeurilor se numără printre sectoarele cele mai expuse corupției la nivel local. Cazurile de corupție la nivel înalt în care sunt implicați funcționari din administrația regională și locală din unele state membre au arătat că uneori au fost luate decizii de reclasificare pe zone<sup>40</sup> în legătură cu viitoare contracte de construcții de imobile la presiunea unor dezvoltatori locali.

În unele state membre administrațiile locale au elaborat sau sunt rugate să își elaboreze propriile planuri de integritate sau planuri de acțiuni anticorupție. Deși unele dintre ele există doar pe hârtie sau sunt puse în aplicare în mod inegal, iar impactul real este dificil de măsurat, altele au promovat modele constructive care funcționează în practică. În unele state membre, autoritățile contractante sunt obligate să își elaboreze planuri de integritate proprii și să efectueze evaluări ale riscurilor de corupție.

În câteva cazuri, unele inițiative ale societății civile au avut un efect benefic în ceea ce privește responsabilitatea administrațiilor locale referitor la transparența cheltuielilor publice.

---

40 Decizii de schimbare a clasificării pe zone a unei proprietăți/unui teren sau a unei vecinătăți. Fiecare clasificare implică diferite restricții și obligații.

### Inițiativa „Administrație locală deschisă” – Slovacia

În cadrul monitorizării externe a cheltuielilor publice, inițiativa „Administrație locală deschisă” a Slovaciei clasează 100 de orașe slovace în funcție de un set de criterii bazate pe transparența procedurilor de achiziții publice, accesul la informații, disponibilitatea datelor de interes public, participarea publicului, deontologie și conflicte de interese. Proiectul este derulat de Transparency International. Mai multe detalii sunt prezentate în capitolul dedicat Slovaciei.

### Orientări pentru prevenirea corupției în achizițiile publice la nivel local – Germania

O broșură privind prevenirea corupției în licitațiile publice convenită de către Asociația germană a orașelor și municipiilor împreună cu Asociația federală a firmelor de construcții mici și mijlocii oferă o imagine de ansamblu a măsurilor preventive împotriva corupției în domeniul achizițiilor publice la nivelul orașelor și municipiilor.<sup>41</sup> Printre acestea se numără : sensibilizare, coduri de conduită, rotația cadrelor, respectarea strictă a „normelor privind dublul control”, reglementări clare privind sponsorizarea și interzicerea acceptării de cadouri, stabilirea unor autorități centrale pentru procedurile de ofertare/atribuire, descrierea exactă a procedurii de ofertare și verificarea estimărilor, organizarea procedurilor de ofertare, inclusiv confidențialitatea ofertelor și prevenirea manipulării ulterioare a acestora, utilizarea sporită a achizițiilor electronice, documentarea procedurii și verificarea atentă de către organisme de supraveghere, excluderea întreprinderilor găsite vinovate de infracțiuni de corupție și crearea unor liste negre/registre de corupție.

### **Conflictele de interese și declararea averilor**

În statele membre conflictele de interese sunt reglementate de legislația generală privind prevenirea corupției sau prin dispoziții specifice privind achizițiile publice. Eficacitatea prevenirii și a detectării conflictelor de interese în achizițiile publice depinde, prin urmare, de eficacitatea mecanismelor generale de control în acest domeniu. Se pot constata vulnerabilități deosebite în ceea ce privește conflictele de interese care afectează procedurile de achiziții publice la nivel local. Unele state membre, prin intermediul agențiilor anticorupție sau de integritate proprii, au efectuat verificări specifice privind conflictele de interese în anumite domenii considerate deosebit de vulnerabile. Aceasta a condus la un număr mai mare de cazuri detectate care implică conflicte de interese și au fost identificate contracte publice încheiate în vederea obținerii unor foloase personale în detrimentul interesului public.

Atunci când există norme privind declararea averilor aplicabile funcționarilor publici, acestea se aplică aproape întotdeauna și celor responsabili cu achizițiile publice.

*Pentru mai multe detalii, a se vedea secțiunea „Principalele constatări”, precum și subsecțiunile privind conflictele de interese și declararea averilor.*

---

41 Această broșură este concepută în special ca un ghid ce conține orientări privind procedurile de ofertare publice în una din zonele cele mai vulnerabile la corupție, sectorul construcțiilor, dar, în ultimă instanță, este valabilă pentru toate achizițiile publice ale municipalităților.



## ***Politici de gestionare a riscurilor de corupție<sup>42</sup>***

Mai multe state membre au derulat recent sau desfășoară în prezent reforme în domeniul achizițiilor publice, prin care se urmăresc sporirea transparenței și sprijinirea în continuare a concurenței loiale. În unele state membre există strategii naționale anticorupție care abordează prevenirea și reprimarea corupției în domeniul achizițiilor publice. Cu toate acestea, modificările legislative frecvente au condus în unele state la incertitudine juridică și deficiențe ale procesului de punere în aplicare și ale mecanismelor de control corespunzătoare. Complexitatea legislației este, de asemenea, percepută în unele state membre ca un obstacol în calea unei aplicări fără dificultăți.

Doar în câteva state membre autorităților contractante li se cere să adopte planuri de integritate și să evalueze riscurile de corupție. În cele mai multe cazuri, astfel de evaluări ale riscului sunt efectuate cu sprijinul autorităților de asigurare a respectării legislației sau al agențiilor anticorupție. Există câteva state membre care au pus în aplicare de câțiva vreme sisteme de marcare a comportamentelor suspecte<sup>43</sup>, care sensibilizează actorii implicați atât la nivel central, cât și la nivel local. Câteva state membre au dezvoltat, de asemenea, instrumente de gestionare a riscurilor specifice, adaptate la provocările specifice cu care se confruntă la nivel național sau regional.

### ***Instrumente de gestionare a riscurilor și platforme de achiziții publice în Italia***

*Mai multe rețele și asociații ale administrațiilor regionale și locale desfășoară acțiuni concrete de prevenire a infiltrării mafiei în structurile publice și de promovare a transparenței achizițiilor publice la nivel regional (de exemplu, Avviso Pubblico, ITACA<sup>44</sup>). La nivelul autorităților publice au fost luate diverse alte măsuri de prevenire a infiltrării rețelelor infracționale în contractele publice (de exemplu, CAPACI – Crearea unor proceduri automate împotriva infiltrării rețelelor infracționale în contractele publice – un proiect și orientări elaborate de Comitetul pentru coordonarea supravegherii de înalt nivel a lucrărilor publice de anvergură pentru verificările antimafia asupra proiectelor mari de infrastructură). Mai multe detalii pot fi găsite în capitolul referitor la Italia.*

Datele privind cazurile de corupție sau conflictele de interese detectate în procedurile de achiziții publice la nivel național și/sau regional/local sunt rareori centralizate sau păstrate într-un registru național. O astfel de colectare centralizată a datelor este percepută în general de către statele membre ca o sarcină administrativă inutilă. Cu toate acestea, astfel de date ar putea fi utilizate pentru elaborarea unor evaluări solide ale riscului și ar putea, de asemenea, contribui în mod semnificativ la punerea în aplicare uniformă a politicilor anticorupție la nivel național și regional/local.

Realizarea de studii de piață periodice și structurate înaintea achizițiilor publice nu reprezintă o practică comună, cu excepția achizițiilor publice complexe și de mare valoare. Bazele de date privind costurile unitare sunt elaborate numai în foarte puține state membre la nivel central sau local sau sunt specifice unui sector. Astfel de baze de date pot fi utile pentru

42 Politicile de gestionare a riscurilor se referă la identificarea, evaluarea și clasificarea în ordinea priorităților a riscurilor, urmate de acțiuni concrete care vizează reducerea și controlul impactului potențial al acestor riscuri.

43 Mecanismele de marcare a comportamentelor suspecte, care au fost concepute să ajute autoritățile contractante sau organismele centrale responsabile cu achizițiile publice să detecteze practicile de corupție, sunt „sisteme de alertă” care presupun identificarea și monitorizarea anumitor indicatori a căror apariție ar putea indica o suspiciune de act de corupție (de exemplu, acumularea unui anumit număr de indicatori poate „marca” o alertă în sistem care ar impune verificări sau controale mai minuțioase).

44 Istituto per l’innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

realizarea unor analize comparative între tipuri similare de proiecte (de exemplu, bunuri sau lucrări) și între rezultatele acestora. Ele pot contribui la identificarea riscurilor sau a suspiciunilor de acte de corupție în cazul în care se constată o discrepanță gravă, în pofida limitelor unei asemenea abordări, având în vedere complexitatea produselor și diversitatea factorilor de producție care contribuie la un rezultat final.<sup>45</sup>

### **Transparența**

S-au înregistrat progrese notabile în ceea ce privește nivelul de transparență a procedurilor de achiziții publice în majoritatea statelor membre, acestea datorându-se parțial rezultatelor procesului de transpunere și de punere în aplicare a directivelor referitoare la achizițiile publice. Unele state au luat măsuri ample pentru a asigura publicarea în timp real a conturilor anuale și ale bilanțurilor contabile ale autorităților publice în formate ușor de utilizat, care includ detalii privind costurile lucrărilor și serviciilor publice.

#### *Urmărirea fondurilor publice – aplicație online a Comisiei pentru prevenirea corupției din Slovenia*

*Aplicația online „Supervizor” furnizează informații privind tranzacțiile comerciale ale instituțiilor legislative, judiciare și executive, ale organismelor publice autonome ale comunităților locale și ale agențiilor lor cu personalitate juridică etc. Aplicația precizează părțile contractante, beneficiarii cei mai importanți, entitățile juridice conexe, datele, valorile și scopurile tranzacțiilor. Aceasta oferă o imagine de ansamblu asupra cheltuielilor în valoare medie de 4,7 miliarde EUR anual, efectuate de sectorul public pentru bunuri și servicii. Aceasta furnizează, de asemenea, detalii privind consiliile de administrație și de supraveghere ale tuturor societăților deținute sau controlate de stat și privind rapoartele lor anuale. Acest sistem de asigurare a transparenței facilitează detectarea neregulilor contractelor de achiziții publice și ale cheltuielilor publice.*

#### *Portal web național pentru centralizarea informațiilor privind contractele de achiziții publice – BASE – Portugalia*

*Începând din 2008, după intrarea în vigoare a Codului contractelor de achiziții publice, Portugalia a creat un portal web național, BASE ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)), care centralizează informațiile privind contractele de achiziții publice. Institutul pentru domeniul construcțiilor și domeniul imobiliar (INnCI) răspunde de gestionarea acestui portal. BASE primește date de la ediția electronică a Jurnalului Oficial al Portugaliei și de la platformele electronice certificate referitoare la procedurile deschise și restrânse prealabile atribuirii. Toate autoritățile publice contractante utilizează domeniul rezervat din portal pentru a înregistra date privind contractele, pentru a încărca contractele și pentru a introduce informații privind executarea acestora. Din 2008 până în 2011, în BASE au fost publicate numai contractele care au făcut obiectul unor atribuiri directe. Din ianuarie 2012, în BASE trebuie publicate toate contractele atribuite în cadrul tuturor tipurilor de proceduri reglementate de Codul contractelor de achiziții publice. De asemenea, în portal sunt publicate informații privind executarea contractului. În prezent, publicarea contractelor în BASE și în Monitorul Oficial este obligatorie pentru ajustările directe, creșterile de preț cu 15% ale contractelor deja încheiate și pentru posibilele sancțiuni.*

<sup>45</sup> De exemplu, în ceea ce privește construirea unei autostrăzi, materialele pot varia foarte mult de la un loc la altul, în funcție de climă, de caracteristicile geografice ale locului în care este construită etc.

### Baza electronică de date privind achizițiile publice – Croația

*În martie 2013, un ONG local a lansat, în urma unui proiect finanțat de UE, un portal internet și o bază electronică de date privind achizițiile publice. Baza de date consolidează informațiile referitoare la punerea în aplicare a procedurilor de achiziții publice și la societățile implicate în procedurile de achiziții publice și este disponibilă în mod gratuit publicului. Baza de date electronică conține, de asemenea, informații referitoare la averile și interesele funcționarilor publici, în conformitate cu normelor de declarare a averilor. Astfel de date agregate permit efectuarea de controale încrucișate.*

În câteva state membre, accesul la documentele și informațiile privind achizițiile publice este limitat de excepții prea extinse și de o definiție largă a confidențialității în ceea ce privește documentația de licitație.

În alte câteva state membre, procedurile de achiziții publice organizate de către întreprinderile de stat nu respectă aceleași standarde de transparență, concurență sau supraveghere ca procedurile de achiziții publice obișnuite. Au existat cazuri în unele state membre în care întreprinderile de stat au încheiat cu parteneri privilegiați contracte de achiziții neconcurențiale la prețuri mai mari decât cele de pe piață.

Publicarea contractelor încheiate nu este încă o practică larg răspândită în UE. Există unele state membre în care contractele sunt publicate integral, iar într-un stat membru publicarea este chiar o condiție prealabilă pentru valabilitatea contractului (și anume, contractul ar trebui să fie publicat în trei luni de la data la care este semnat, în caz contrar fiind nul și neavenit).

### ***Pacturi de integritate și rolul societății civile***

Pacturile de integritate sunt acorduri între autoritatea contractantă pentru un anumit proiect și ofertanți, toți aceștia angajându-se să se abțină de la orice act de corupție. În astfel de acorduri sunt incluse, de asemenea, anumite dispoziții privind monitorizarea, transparența și sancțiunile. Pentru a se asigura că acestea sunt puse efectiv în aplicare, pacturile de integritate sunt monitorizate adesea de organizații ale societății civile. În unele state membre care aplică o politică extinsă de asigurare a transparenței, societatea civilă a devenit foarte activă în monitorizarea complexă a proceselor de achiziții și a contractelor publice. În unele state membre, adesea la inițiativa ONG-urilor, pacturile de integritate sunt puse în aplicare pentru anumite achiziții publice, în special în cazul în care este vorba de contracte importante de achiziții publice (de exemplu, proiecte mari de infrastructură).

### ***Utilizarea achizițiilor publice electronice***

Achizițiile publice electronice, pe lângă faptul că îmbunătățesc eficiența procedurilor de achiziții publice, oferă garanții suplimentare în ceea ce privește prevenirea și detectarea practicilor de corupție, deoarece contribuie la creșterea transparenței și permit o mai bună punere în aplicare a unor proceduri standardizate, precum și în ceea ce privește facilitarea mecanismelor de control. Directivele actuale referitoare la achizițiile publice conțin dispoziții care impun tuturor statelor membre să introducă achizițiile publice electronice, inclusiv prin publicarea electronică a anunțurilor de achiziții publice, prin comunicații electronice (printre care depunerea ofertelor) și prin sisteme noi de achiziții electronice integrale, cum ar fi

sistemele dinamice de achiziții și licitațiile electronice. La momentul adoptării, în 2004, directivele erau însoțite de un plan de acțiune.<sup>46</sup>

După cum se arată în raportul din 2012 privind punerea în aplicare a dispozițiilor din domeniul achizițiilor publice, s-au înregistrat unele progrese în ceea ce privește utilizarea achizițiilor publice electronice, dar, în ansamblu, acestea sunt folosite în continuare în doar 5% până la 10% din procedurile de achiziții publice desfășurate pe teritoriul UE. Cu toate acestea, câteva state membre au realizat progrese semnificative în ceea ce privește punerea în aplicare integrală a achizițiilor publice electronice în etapele prealabile atribuirii. Acest lucru este în special valabil pentru statele membre în care achizițiile publice electronice au devenit obligatorii conform legislației naționale și despre care se preconizează că vor fi puse în aplicare treptat.

Pachetul legislativ privind achizițiile publice al Comisiei prevede o tranziție treptată către utilizarea integrală a comunicațiilor electronice.

#### *Bune practici în ceea ce privește punerea în aplicare a achizițiilor publice electronice*

*Lituania a înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește asigurarea accesului online la date combinate privind achizițiile publice. Diversitatea informațiilor publicate depășește cerințele legislației UE, acestea incluzând proiectele de specificații tehnice și contractele publice încheiate și executate. De asemenea, furnizorii trebuie să indice subcontractanții în ofertele lor. Începând cu anul 2009, cel puțin 50% din valoarea totală a ofertelor lor publice trebuie să se facă pe cale electronică. Drept rezultat, cota achizițiilor publice electronice a crescut de la 7,7% la 63% în 2010, apropiindu-se de obiectivul de 70% prevăzut pentru 2013.*

*Estonia a creat un portal rezervat achizițiilor publice electronice și serviciilor electronice conexe (de exemplu, portalul de înregistrare și gestionare a societăților și centralizarea contabilității sectorului public). Registrul de stat al achizițiilor publice este un portal de oferte electronice unde, începând cu 2003, sunt publicate în format electronic toate anunțurile de achiziții publice. Legea privind achizițiile publice prevede dezvoltarea în continuare a unor asemenea sisteme, cum ar fi sistemul de licitații electronice, sistemul de achiziții electronice și un catalog electronic, și prevede ca, începând cu 2013, pentru 50% din totalul achizițiilor publice procedurile de ofertare să fie electronice. În 2012, aproximativ 15% din contractele publice au fost atribuite prin intermediul achizițiilor publice electronice, de trei ori mai mult decât în 2011.*

*Programul portughez privind achizițiile publice electronice a fost lansat în iunie 2003 ca o platformă centralizată de înaltă calitate care promovează eficiența și concurența, printr-o transparență sporită și economii în procesul de achiziții publice. Portalul – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – oferă posibilitatea de a descărca întreaga documentație de licitație și caietul de sarcini în mod gratuit. Portalul servește, de asemenea, la publicarea procedurilor de ofertare, la colectarea întrebărilor din partea furnizorilor și la gestionarea tuturor aspectelor legate de schimbul de informații online. Un instrument de gestionare a contractului asigură încărcarea contractelor publice, permite monitorizarea contractelor încheiate și facilitează facturarea electronică. Sistemul de gestionare a informațiilor facilitează, de asemenea, colectarea, stocarea și sistematizarea statisticilor referitoare la procesul de achiziții.*

*Mai multe detalii privind aceste practici se pot găsi în capitolele dedicate fiecărei țări*

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf).

## ***Mecanismele de control***

În conformitate cu legislația UE în vigoare, instituirea unui **organism centralizat de achiziții publice** este facultativă. Totuși, majoritatea statelor membre au inclus această opțiune în legislația lor națională. Conform celor menționate în raportul din 2012 privind punerea în aplicare a dispozițiilor din domeniul achizițiilor publice, majoritatea statelor membre desemnează anumite autorități care execută mai multe sau toate sarcinile legate de achiziții, cu unele excepții în care instituțiile responsabile nu sunt desemnate în mod specific să se ocupe de achiziții publice, aceasta fiind numai una din sarcinile lor (de exemplu, autoritățile din domeniul concurenței). Cu toate acestea, în unele state membre unde există un organism central, capacitatea acestuia de a se ocupa de sarcini tot mai numeroase este limitată de resurse insuficiente în materie de personal și formare.

Directivele privind măsurile corective lasă la latitudinea statelor membre să decidă dacă **reexaminările** sunt realizate de organisme administrative sau judiciare. Jumătate din statele membre au optat pentru prima posibilitate, iar jumătate pentru cea de a doua. În câteva state membre, nu există suficiente garanții pentru independența acestor organisme de reexaminare față de intervențiile politice, inclusiv în ceea ce privește numirile în posturi de conducere și de execuție.

În ultimii ani, s-a observat o tendință către o mai mare **profesionalizare a achizițiilor publice**, sub forma unei cumulări a cererii și a unei centralizări prin intermediul contractelor-cadru (reprezentând 17% din valoarea totală a contractelor a căror valoare depășește pragurile și care au fost atribuite în perioada 2006-2010)<sup>47</sup> și al achiziționării în comun (respectiv 12% din valoarea totală). Administrațiile publice, atât la nivel central, cât și local, utilizează din ce în ce mai mult organisme specializate, cum ar fi organismele centrale pentru achiziții publice, în timp ce o utilizare mai intensă a contractelor-cadru schimbă natura funcției de achiziții publice. În prezent, practica diferă foarte mult între statele membre.

În ceea ce privește **sensibilizarea și formarea în domeniul politicilor anticorupție**, deși acestea s-au îmbunătățit în ultimii ani în majoritatea statelor membre, funcționarii din sectorul achizițiilor publice consideră că au un rol mai degrabă limitat în detectarea practicilor de corupție. În plus, eficacitatea cooperării dintre autoritățile de achiziții publice, agențiile de asigurare a respectării legislației și agențiile de combatere a corupției diferă foarte mult între statele membre. În multe cazuri, cooperarea există pe hârtie, iar statisticile indică un număr scăzut de notificări cu privire la suspiciuni de corupție sau conflicte de interese trimise de autoritățile de achiziții publice către agențiile de asigurare a respectării legislației sau de integritate.

În unele state membre, în care mecanismele de control, mai ales **la nivel local**, sunt mai degrabă slabe sau fragmentate, cazurile de favoritism în alocarea fondurilor publice la nivelul autorităților naționale, regionale și locale implicate în achizițiile publice par să fie o practică răspândită.

Dacă **eficiența mecanismelor de control** pentru etapa prealabilă ofertării și etapele ofertării și atribuirii s-a îmbunătățit în statele membre, etapa executării (post-atribuirea) este mai puțin monitorizată îndeaproape. Unele curți de conturi naționale sau birouri naționale de audit au subliniat adesea faptul că neregulile apar în etapa executării contractului. În multe state

---

<sup>47</sup> *Public procurement in Europe- cost and effectiveness*, („Achizițiile publice în Europa – Costuri și eficacitate”), PWC Ecorys London Economics, martie 2011.

membre, curțile de conturi au devenit actori-cheie în identificarea lacunelor și a deficiențelor legate de procedurile de achiziții publice. Adesea nu se dă curs în mod suficient recomandărilor lor în acest domeniu.

Structura întreprinderilor ofertanților și subcontractanților este foarte rar verificată în procedurile de achiziții publice. În cel puțin un stat membru legislația permite încheierea de contracte de achiziții publice cu societăți care au acționari anonimi, fără a oferi însă garanții suficient de solide împotriva conflictelor de interese.

Coordonarea supravegherii, suprapunerea parțială, împărțirea sarcinilor sau mecanismele de control fragmentate la nivel central și local, inclusiv în etapa de executare a contractului, continuă să constituie probleme într-o serie de state membre.

Mecanismele de control pentru achiziții publice inferioare pragurilor prevăzute de legislația UE sunt deosebit de slabe în majoritatea statelor membre. Acest fapt constituie o preocupare în special în ceea ce privește practicile raportate, prin care contractele sunt împărțite în contracte mai mici pentru a eluda cerințele și controalele UE în materie de achiziții publice.

### ***Descalificarea***

În conformitate cu legislația UE, în toate statele membre sunt în vigoare norme obligatorii de descalficare/excludere, în baza cărora ofertanții împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive pentru corupție sunt excluși din procedura de ofertare. Numeroase reglementări naționale conțin dispoziții privind posibilitatea de autocorectare.<sup>48</sup> Statele membre nu sunt obligate să publice liste cu ofertanți descalficați<sup>49</sup> și, în general, nu publică astfel de liste. În multe state membre autoritățile contractante își acordă acces reciproc la bazele lor interne de date privind descalficările. Listele internaționale privind descalficările nu servesc în general ca bază pentru excludere în statele membre ale UE.

### ***Sanctiuni***

În majoritatea statelor membre corupția în domeniul achizițiilor publice intră în categoria infracțiunilor penale precum darea și luarea de mită și traficul de influență. Există state membre în care anumite infracțiuni de corupție care afectează cursul achizițiilor publice sunt incriminate distinct. În general, procedurile de achiziții sunt suspendate, întrerupte sau anulate în cazul în se detectează un act de corupție sau un conflict de interese. Cu toate acestea, situația este diferită în cazul contractelor încheiate, atunci când actul de corupție sau conflictul de interese este detectat sau apare după atribuirea contractului. În numeroase cazuri, pe lângă sancționarea actului de corupție sau a conflictelor de interese ca atare, este necesară o acțiune civilă separată în instanță pentru anularea contractului public. Acest lucru presupune adesea proceduri îndelungate care riscă să producă efecte prea târziu, într-un stadiu în care este dificil sau chiar imposibil să se recupereze integral prejudiciul. În alte câteva state membre, contractele de achiziții publice includ o clauză anticorupție care garantează măsuri subsecvente mai eficace în caz de practici de corupție dovedite pe durata derulării contractului (de exemplu, proceduri clare prin care un contract este declarat nul și neavenit sau prin care se aplică alte penalități contractuale).

---

48 Autocorectarea permite societăților să ia măsuri de remediere a situațiilor care au condus la includerea lor pe liste cu ofertanți descalficați și duce, prin urmare, la anularea excluderii din cadrul licitațiilor publice.

49 Liste cu societăți excluse din licitațiile publice ca urmare, printre altele, a unor condamnări definitive pentru corupție sau pentru alte infracțiuni grave.

În unele state membre în care corupția în domeniul achizițiilor publice suscită temeri deosebite, există un bilanț slab în ceea ce privește urmărirea penală și hotărârile judecătorești definitive, și puține cazuri de corupție în domeniul achizițiilor publice sunt finalizate cu sancțiuni cu caracter disuasiv. Aceste cazuri necesită, de obicei, o perioadă lungă de timp și, în mod frecvent, contractele sau proiectele sunt deja executate la momentul descoperirii practicilor de corupție. Cazurile de corupție în domeniul achizițiilor publice sunt adesea complexe și uneori acestea pot implica înalți funcționari. Prin urmare sunt necesare cunoștințe tehnice specifice, pentru a se asigura proceduri judiciare eficace și corecte. În unele state membre, există încă deficiențe în ceea ce privește formarea procurorilor și/sau a judecătorilor în materie de achiziții publice.

### **C. Concluzii și recomandări privind achizițiile publice**

După cum s-a menționat mai sus, se pot constata progrese în ceea ce privește punerea în aplicare a politicilor anticorupție în domeniul achizițiilor publice în statele membre, dar acest domeniu constituie încă o zonă de risc. Sunt necesare eforturi suplimentare în vederea consolidării standardelor de integritate. Formele revizuite ale directivelor referitoare la achiziții publice și utilități, precum și propunerea de directivă privind atribuirea contractelor de concesiune, includ standarde anticorupție și de bună guvernare, acestea constituind o componentă importantă a eforturilor generale de modernizare. Standardele minime privind conflictele de interese propuse în aceste directive, consultările preliminare ale pieței, criteriile obligatorii și facultative de excludere, normele de autocorectare, dispozițiile mai stricte privind modificarea și rezilierea contractelor, centralizarea datelor privind cazurile de corupție și de conflict de interese, precum și obligațiile de monitorizare și de raportare răspund în mare măsură preocupărilor care persistă și care au fost exprimate mai sus.

În ceea ce privește eventualele măsuri suplimentare care trebuie luate de statele membre, cele 17 capitole de țară în care sunt evidențiate aspecte legate de achizițiile publice, precum și analiza din prezenta secțiune conduc la următoarele recomandări generale.

#### **1. *Necesitatea evaluării sistematice a riscurilor de corupție în domeniul achizițiilor publice***

- evaluările de riscuri ar trebui să fie realizate la nivelul organismelor de supraveghere a achizițiilor publice, indiferent de cadrul instituțional al acestora, cu sprijinul autorităților responsabile cu asigurarea respectării legislației sau al agențiilor anticorupție/de integritate;
- asigurarea centralizării datelor privind practicile și tiparele de corupție detectate, inclusiv conflictele de interese și practicile „ușilor turnante” și realizarea de evaluări ale riscurilor pe baza acestor date centralizate;
- dezvoltarea, pe baza evaluărilor de riscuri, a unor măsuri specifice destinate sectoarelor deosebit de vulnerabile și celor mai frecvente tipuri de nereguli constatate în timpul sau după ciclul de achiziții publice;
- punerea în aplicare a unor politici anticorupție specifice pentru administrațiile regionale și locale. Evaluările de riscuri pot servi, de asemenea, la examinarea, în mod util, a vulnerabilităților specifice ale acestui nivel al administrației;
- dezvoltarea și diseminarea unor orientări comune pentru utilizarea sistemelor indicatoare de marcare a comportamentelor suspecte; oferirea de asistență autorităților

contractante și organismelor de supraveghere pentru a detecta comportamentele de corupție, cazurile de favoritism și conflictele de interese.

**2. *Punerea în aplicare a unor standarde stricte de transparență pentru întregul ciclu de achiziții publice, precum și în timpul executării contractului***

- asigurarea unor standarde minime comune de transparență la nivelul administrațiilor regionale și locale în ceea ce privește procedurile de achiziții publice și etapa de executare a contractelor de achiziții publice;
- analizarea unor modalități de publicare sau de punere la dispoziție a contractelor de achiziții publice încheiate, inclusiv a dispozițiilor privind drepturile, obligațiile și clauzele de penalizare, cu excepția situațiilor în care sunt necesare excepții din motive de confidențialitate bine definite, limitate și justificate pentru anumite clauze contractuale;
- sporirea transparenței procedurilor de achiziții publice, prealabile și ulterioare atribuirii, prin publicarea pe internet de către toate structurile administrative (centrale, regionale și locale) a conturilor anuale și a bilanțurilor contabile, precum și a situației defalcate a cheltuielilor pentru lucrări publice, bunuri și servicii; asigurarea unei transparențe mai mari a procedurilor de achiziții publice efectuate de către întreprinderile de stat, precum și în contextul parteneriatelor public-privat.

**3. *Consolidarea mecanismelor de control intern și extern pentru întregul ciclu de achiziții publice, precum și în timpul executării contractului***

- asigurarea unei capacități suficiente a organismelor de revizuire a achizițiilor publice, a organismelor consultative și a organismelor de supraveghere, precum și a curților de conturi, după caz, pentru a-și îndeplini sarcinile de verificare;
- consolidarea mecanismelor de control intern în scopul prevenirii și detectării practicilor de corupție și a conflictelor de interese și asigurarea unor metodologii solide și uniforme de verificare privind practicile de corupție și conflictele de interese în cursul ciclului achizițiilor publice; Aceste metodologii ar trebui să aibă în vedere stabilirea drept priorități a celor mai vulnerabile procese de achiziții publice sau niveluri de administrație și a controalelor inopinate ad-hoc efectuate de organisme de supraveghere independente;
- consolidarea mecanismelor și a instrumentelor de control pentru etapa ulterioară atribuirii și pentru etapa executării contractelor publice.
- asigurarea transpunerii în practică în mod corespunzător a recomandărilor curților de conturi care constată nereguli în ceea ce privește achizițiile publice;
- efectuarea de controale privind structura întreprinderilor ofertanților și ale subcontractanților;
- asigurarea unor mecanisme de control adecvate pentru procedurile de achiziții publice efectuate de către întreprinderile de stat, precum și în contextul parteneriatelor public-privat.



**4. *Asigurarea unei imagini de ansamblu coerente și sensibilizarea cu privire la necesitatea și la modul adecvat de a preveni și a detecta practicile de corupție la toate nivelurile achizițiilor publice***

- asigurarea unei coordonări efective între autoritățile cu atribuții de supraveghere a achizițiilor publice;
- elaborarea și difuzarea unor orientări detaliate privind prevenirea și detectarea practicilor de corupție și a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice, în special la nivel regional și local;
- furnizarea unor cursuri de formare specifice destinate procurorilor și judecătorilor cu privire la aspectele tehnice și juridice ale procesului de achiziții publice.

**5. *Consolidarea regimurilor de sancțiuni***

- asigurarea aplicării de sancțiuni disuasive în ceea ce privește practicile de corupție, favoritismul sau conflictele de interese în domeniul achizițiilor publice;
- asigurarea unor mecanisme de monitorizare eficace în vederea abrogării deciziilor și/sau a anulării contractelor publice în timp util atunci când practicile de corupție au afectat procesul respectiv.

## **ANEXĂ**

### **Metodologie**

#### ***Domeniul de aplicare al raportului***

După cum s-a menționat în introducere, prin corupție se înțelege în prezentul raport, în conformitate cu instrumentele juridice internaționale, orice „abuz de putere prin care se urmărește obținerea unor foloase în beneficiul propriu”. Deși înțelesul exact și sfera conceptului fac obiectul unor dezbateri academice, această definiție implică faptul că raportul se referă la două aspecte. În primul rând, acesta vizează acte specifice de corupție și măsurile pe care statele membre le adoptă special pentru a preveni sau a pedepsi actele de corupție astfel cum prevede legea. În al doilea rând, se referă la anumite tipuri de conduită și măsuri care au un impact asupra riscului de corupție apărut și asupra capacității unui stat de a-l controla. În consecință, raportul abordează o gamă largă de aspecte asociate corupției, inclusiv, în plus față de darea și luarea de mită, traficul de influență, abuzul de funcție, aspecte legate de nepotism, favoritism, activități de lobby ilegal și conflictul de interese. Acest prim raport anticorupție al UE își propune să se concentreze asupra unui număr limitat de aspecte-cheie legate de corupție, pe care le plasează într-un context mai larg, în vederea asigurării coerenței.

Prevederile constituționale (gradul de descentralizare a puterii, poziția sistemului judiciar, raporturile dintre organele de urmărire penală și puterea executivă), organizarea și calitatea serviciului civil, rolul activ al statului în economie și privatizarea sunt elemente relevante din punctul de vedere al corupției. În raport nu este emisă nicio judecată generală de valoare referitoare la prevederile constituționale sau la modul în care proprietatea publică este delimitată de cea privată. Prin urmare, raportul este neutru în ceea ce privește descentralizarea, dar examinează dacă există mecanisme de control adecvate pentru gestionarea riscurilor de corupție. Același lucru este valabil și pentru privatizare: transferul activelor statului în sectorul privat comportă anumite riscuri de corupție, dar poate reduce riscurile pe termen lung legate de corupție, nepotism și clientelism. Raportul analizează doar dacă sunt instituite proceduri transparente și competitive pentru a se reduce riscul de corupție. În fine, există prevederi legale și constituționale diferite în ceea ce privește relația dintre organele de urmărire penală și puterea executivă. Raportul este neutru în ceea ce privește diferitele modele, deoarece examinează doar dacă procurorii sunt în măsură să urmărească cazurile de corupție în mod eficace.

#### ***Surse de informații***

Comisia și-a propus în mod ferm să evite duplicarea mecanismelor de raportare existente și să nu sporească sarcina administrativă a statelor membre vizate de diverse evaluări *inter pares* (GRECO, OCDE, UNCAC, FATF, Moneyval) care mobilizează multe resurse. Prin urmare, raportul nu se bazează pe chestionare detaliate sau pe vizite ale experților în diverse țări. Acesta se bazează pe abundența informațiilor disponibile din mecanismele de monitorizare existente, alături de datele provenite din alte surse, printre care autorități publice naționale, studii de cercetare ale unor instituții academice, ale unor experți independenți, grupuri de reflecție, organizații ale societății civile etc.

În plus, raportul utilizează informații referitoare la corupție privind o gamă largă de domenii de politică (de exemplu, achiziții publice, politică regională), provenite de la diferite departamente ale Comisiei și de la agențiile relevante ale UE (Europol și Eurojust). Au fost

comandate în mod special studii și sondaje cu scopul de a se extinde și mai mult baza de cunoștințe în domeniile relevante pentru raport. OLAF a comandat un studiu extins privind corupția în domeniul achizițiilor publice care implică fonduri europene, lansat la inițiativa Parlamentului European. Constatările sale au fost incluse în capitolele tematice și naționale. Un alt studiu a avut drept obiect corupția în domeniul sănătății. În 2013 au fost realizate două sondaje Eurobarometru: primul s-a adresat publicului larg, al doilea a fost făcut pe baza unui eșantion reprezentativ de întreprinderi din fiecare stat membru. Datele privind corupția la nivel regional au fost obținute din studiul privind calitatea guvernării realizat de Quality of Government Institute, un institut independent de cercetare din cadrul Universității din Göteborg. În fine, Comisia a folosit informațiile obținute în cadrul unor proiecte de cercetare cofinanțate de UE, cum ar fi rapoartele naționale de integritate realizate de Transparency International.

Raportul anticorupție al UE se bazează, de asemenea, pe mecanismul de cooperare și de verificare (MCV), un mecanism de urmărire postaderare pentru România și Bulgaria care este gestionat de Comisia Europeană. Deși aceste două mecanisme sunt utilizate în scopuri diferite, prezentul raport se bazează pe informațiile numeroase și pe experiența dobândită în cadrul procesului MCV și face trimiteri în mod corespunzător la acestea în capitolele dedicate celor două țări. După încheierea procedurii MCV, prezentul raport va continua să urmărească acele aspecte care sunt relevante în contextul corupției.

În ceea ce privește Croația, numeroase informații au fost colectate în cadrul procesului de preaderare și al monitorizării aferente acestuia. În sens mai larg, monitorizarea eforturilor anticorupție care au constituit o parte a procesului de extindere a permis desprinderea multor învățăminte utile care ar fi putut fi aplicate în special în contextul respectiv, mai ales factorii care afectează perenitatea programului anticorupție.

### ***Procesul de pregătire și instrumentele de sprijin***

În septembrie 2011, Comisia a adoptat o decizie de înființare a unui **grup de experți în domeniul corupției** pentru a sprijini activitatea legată de elaborarea Raportului anticorupție al UE. Grupul de experți oferă consultanță privind metodologia generală și evaluările cuprinse în raport. Au fost selectați șaptesprezece experți în urma unei cereri de candidaturi la care au răspuns aproximativ 100 de persoane. Experții selecționați provin din sectoare foarte diverse (autorități publice, autorități de asigurare a respectării legislației, sistemul judiciar, servicii de prevenire, sectorul privat, societatea civilă, organizații internaționale, cercetare etc.) Experții acționează pe cont propriu și nu reprezintă instituțiile de unde provin. Grupul și-a început activitatea în ianuarie 2012 și s-a reunit în medie o dată la trei luni.<sup>50</sup>

De asemenea, Comisia a înființat o **rețea a corespondenților de cercetare de la nivel local** care activează din august 2012. Rețeaua completează activitatea grupului de experți, prin colectarea și prelucrarea informațiilor relevante din fiecare stat membru. Aceasta este formată din experți în domeniul corupției provenind din instituții de cercetare și organizații ale societății civile. Pentru a asigura o abordare pe deplin imparțială, 28 de evaluatori externi supraveghează principalele rezultate transmise de corespondenți și emit un aviz cu privire la corectitudinea contribuției corespondenților.

---

50 Numele membrilor grupului de lucru și procesele-verbale ale reuniunilor sunt disponibile la următoarea adresă: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

Comisia a organizat două **atelier**e la care au participat autorități naționale (agenții anticorupție, organe de urmărire penală, ministere coordonatoare), cercetători, ONG-uri, jurnaliști și reprezentanți ai mediului de afaceri. La primul atelier, care a avut loc la Sofia la 11 decembrie 2012, au participat părți interesate din 14 state membre (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). La al doilea atelier, care a avut loc la Göteborg, Suedia, la 5 martie, au participat părți interesate din celelalte 14 state membre (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Atelierele au fost menite să informeze cu privire la activitatea Comisiei legată de raport și să faciliteze obținerea unor exemple de practici ilustrative legate de anticorupție, atât pozitive, cât și negative, care există în statele membre.

Comisia a primit, de asemenea, contribuții ale autorităților naționale anticorupție care fac parte din rețeaua EPAC/EACN (Parteneri europeni împotriva corupției/Rețeaua de puncte de contact de combatere a corupției).

De asemenea, Comisia a oferit fiecărei autorități din statele membre posibilitatea de a vedea primele proiecte ale capitolului dedicat țării proprii (fără chestiunile pentru care se recomandă ca statele membre să întreprindă acțiuni) și de a transmite observații. În cursul elaborării raportului aceste observații au fost analizate cu atenție.

### ***Metodologia de evaluare și utilizarea indicatorilor***

Raportul are la bază în primul rând o evaluare mai mult **calitativă** decât cantitativă. Evaluarea calitativă, astfel cum se indică mai sus, pornește de la evaluarea realizată de fiecare țară în contextul propriu. Se acordă o atenție deosebită aspectelor care funcționează și celor care nu funcționează în ceea ce privește combaterea corupției într-o anumită țară. Abordările cantitative joacă un rol mai redus, în principal deoarece este dificil de cuantificat măsura în care corupția reprezintă o problemă și este și mai dificil de stabilit o clasificare a țărilor în funcție de rezultate. Obstacolul în calea utilizării unei abordări cantitative este legat de faptul că unele sondaje bine cunoscute au tendința de a-și compune indexurile utilizând datele altora. Acest lucru creează un efect cascadă: indexurile compozite care se bazează pe această abordare ar putea să reflecte date colectate cu un an sau doi înainte de publicarea lor. Sondajele au tendința de a utiliza, de exemplu, rezultatele Eurobarometrului; cu toate acestea, la momentul la care indexul compozit este publicat, este posibil să fie disponibil un alt sondaj Eurobarometru, mai recent.

Sondajele de percepție, având în vedere natura ascunsă a corupției, oferă în timp un indicator important al nivelului de răspândire a problemei. Sondajele, prin definiție, sunt limitate la sfera restrânsă a întrebărilor la care se răspunde și depind în mare măsură de deschiderea respondenților. Rezultatele sondajelor sunt, fără îndoială, influențate și de evenimentele imediate care au loc în perioada în care se desfășoară interviurile. În același timp, atunci când o țară ia măsuri mai energice împotriva corupției care conduc la descoperirea mai multor cazuri, la o reflectare mai amplă în media și la o sensibilizare sporită a opiniei publice, sondajele de percepție ar putea conduce la o dinamică negativă – un număr mai mare de persoane, în comparație cu cel de dinainte, vor raporta niveluri ridicate ale corupției percepute. De asemenea, răspunsurile pot fi influențate din punct de vedere politic, popularitatea unui anumit guvern fiind asociată unei ineficiențe în punerea în aplicare a politicilor. Totuși, simpla percepție a unei corupții larg răspândite poate fi considerată în sine un indicator al unor politici ineficiente.

Dincolo de sondajele de percepție, există cercetări interesante privind corelarea dintre câțiva indicatori economici și sociali și corupție. De exemplu, corupția a fost analizată avându-se în

vedere corelarea potențială cu rata de creștere economică, cu alocarea de fonduri publice, cu extinderea internetului, cu bugetul prevăzut pentru urmărirea penală, precum și cu asigurarea aplicării normelor în materie de concurență. Cu toate acestea, în practică s-au întâmpinat dificultăți în ceea ce privește capacitatea de a colecta date credibile, comparabile și de înaltă calitate în toate statele membre, precum și posibilitatea de a demonstra în mod convingător legătura dintre acești factori și corupție. În cele din urmă, este dificil să se desprindă concluzii legate de politici din aceste corelări.

În pofida acestor limitări, Comisia a hotărât să țină seama de indicatorii care există deja. A fost compilat un inventar al acestor indicatori, într-un mod cât mai cuprinzător posibil, fără o apreciere de fond a fiabilității/relevanței datelor disponibile. Lista a fost obținută prin compilarea datelor provenite din sondaje deja efectuate (derulate de OCDE, Banca Mondială, Forumul Economic Mondial, Transparency International, universități etc.), din Eurobarometru și din multe alte surse. Inventarul nu a fost conceput astfel încât să fie baza unui nou index al corupției, ci pentru a furniza elemente de analiză în completarea evaluării calitative care se află în centrul raportului. În timpul întocmirii listei, Comisia și-a dat seama că, în principiu, ar putea fi dificil să se bazeze în primul rând pe indicatori și date statistice pentru a ajunge în miezul problemelor de corupție și, cel mai important, pentru a formula, pe baza acestora, recomandări de politici aplicabile și specifice. Cu toate acestea, au fost colectați indicatori deja existenți, direct relevanți pentru eforturile în materie de combatere a corupției și susținuți de date solide pentru a se examina situația din statele membre și pentru a se identifica domeniile care necesită o analiză mai aprofundată în cadrul studiului dedicat fiecărei țări. Aceste date (1) au fost utilizate pentru stabilirea contextului (de exemplu, o introducere la capitolul dedicat fiecărei țări) și (2) servesc drept punct de pornire/complementar pentru o cercetare suplimentară privind anumite aspecte/sectoare la nivel de țară sau la nivelul UE care să conducă la identificarea problemei sau la aprecierea răspunsului; (3) în ultimă instanță, acestea au contribuit, de asemenea, la identificarea deficiențelor sau a lipsei de coerență dintre diferitele surse.

Interpretarea statisticilor în materie penală în contextul corupției merită o atenție deosebită. În cazul infracțiunilor grave, precum furtul, furtul calificat, furtul prin efracție sau agresiunea, există pe bună dreptate ipoteza că victimele vor depune o plângere la poliție privitor la infracțiune. Prin urmare, statisticile privind infracționalitatea pot indica amploarea problemei. Spre deosebire de aceste infracțiuni însă, corupția este ascunsă, iar în majoritatea cazurilor nu există o victimă directă care ar putea să o denunțe. Prin urmare, este foarte probabil ca procentul cazurilor nedetectate să fie mult mai mare pentru corupție decât pentru alte infracțiuni.

Un număr mare de cazuri în care sunt sesizate organismele de asigurare a respectării legislației și instanțele și în care se pronunță condamnări, ar putea indica amploarea problemei reprezentate de corupție. Pe de altă parte, acestea oferă, de asemenea, o imagine pozitivă: este posibil să existe o toleranță scăzută față de corupție și, prin urmare, mai multă voință de a denunța infracțiunile, iar organismele de asigurare a respectării legislației și sistemul judiciar dispun de mijloacele necesare pentru a detecta și a urmări penal cazurile de corupție. Și contrariul este adevărat: un număr redus de cazuri denunțate și urmărite penal nu demonstrează neapărat existența unor niveluri scăzute ale corupției; aceasta s-ar putea datora faptului că nu există voința de a combate corupția, că procurorii și judecătorii nu sunt motivați și/sau nu dispun de instrumentele și resursele necesare pentru a se ocupa de cazurile de corupție. În plus, compararea datelor privind procedurile penale este foarte dificilă din următoarele două motive: în primul rând, nu există nicio definiție penală unică a corupției la nivelul statelor membre, ceea ce conduce, prin urmare, la modalități diferite de înregistrare a

infracțiunilor de corupție, iar în al doilea rând, având în vedere diferențele dintre procedurile penale, de exemplu în ceea ce privește cerințele referitoare la strângerea de probe, corupția ar putea fi urmărită penal prin intermediul altor infracțiuni (de exemplu, fraudă, spălarea de bani).

Cantitatea informațiilor disponibile privind corupția, în afară de cazurile de infracțiuni penale, de asemenea, variază în mod considerabil la nivelul statelor membre. Din nou, acest fapt ar putea avea o dublă interpretare, astfel cum se indică mai sus. Pe de o parte, s-ar putea face o corelație între amploarea problemei și cantitatea informațiilor disponibile. Pe de altă parte, există cazuri în care corupția nu este o prioritate și există relativ puține informații care permit să se măsoare amploarea acesteia și să se evalueze dacă măsurile de politică sunt suficiente și eficiente. Aceste provocări de ordin metodologic se adaugă dificultății de a face comparații pertinente între statele membre.

### ***Măsuri de combatere a corupției***

Raportul se bazează pe ipoteza că nu există o soluție universală pentru problema corupției. Acesta nu propune soluții standardizate pentru toate statele membre: de exemplu, soluțiile (legislative sau de altă natură) necesare pentru abordarea problemei legate de conflictele de interese depind de factori diverși, printre care măsura în care conflictele de interese sunt deja percepute ca fiind o problemă într-o anumită țară, normele culturale existente și gradul în care este necesar ca unele norme societale recunoscute să fie reflectate în legislație. Raportul își propune să prezinte recomandări care corespund situației din fiecare stat membru.

Cu un deceniu în urmă, strategiile globale anticorupție erau văzute drept o rețetă universală pentru plasarea problemei corupției pe un loc mai important în agenda politică și pentru mobilizarea voinței politice și a resurselor. Cu toate acestea, rezultatele au fost diferite. În timp ce, în unele cazuri, activitatea de elaborare a unor strategii a fost un catalizator pentru progrese reale, în altele, impresionantele strategii au avut un impact redus sau inexistent asupra situației la fața locului. Prin urmare, raportul manifestă prudență în a recomanda adoptarea de strategii și face acest lucru numai atunci când se pare că efortul de a realiza o strategie va conduce la o angajare constructivă și la o îmbunătățire semnificativă a cooperării dintre autorități.

La fel ca strategiile, agențiile anticorupție au fost o perioadă la modă. Din nou, au existat rezultate diverse. În unele cazuri, atunci când agențiile aveau un mandat puternic, conducerea devotată și independentă s-a dovedit a fi factorul determinant al unei evoluții care a permis aducerea în fața justiției a cazurilor de corupție la nivel înalt. În alte cazuri, este posibil ca înființarea de agenții să fi jucat un rol negativ prin crearea impresiei că nu este necesar ca alte autorități să își îndeplinească partea care le revine din această activitate. Prin urmare, raportul evaluează fiecare situație în propriul context și ține cont de circumstanțele specifice din fiecare țară, fără a impune o soluție universală.

Raportul atrage atenția asupra faptului că anumite autorități care ar putea juca un rol esențial în abordarea corupției nu sunt dotate în mod corespunzător cu resurse umane și financiare. Comisia este profund conștientă de faptul că, în climatul actual de austeritate, pot exista dificultăți majore în ceea ce privește alocarea de mai multe resurse pentru anumite instituții și eforturile de punere în aplicare. Cu toate acestea, o astfel de alocare poate, în anumite situații, aduce economii substanțiale în timp, prin reducerea costurilor corupției. Prin urmare, în prezentul raport se recomandă, în anumite situații, ca alocarea de resurse către organisme și programe publice specifice de o importanță fundamentală pentru prevenirea sau combaterea corupției să constituie o prioritate.

### ***Sinergia cu mecanismele de monitorizare și criteriile de referință existente pentru evaluare***

La nivel internațional, principalele mecanisme de monitorizare și evaluare existente sunt Grupul de state împotriva corupției al Consiliului Europei (GRECO), Grupul de lucru al OCDE privind combaterea dării și luării de mită și Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC). Pentru a elabora prezentul raport, Comisia a utilizat în mare măsură rezultatele acestor mecanisme (în special GRECO și OCDE). Standardele anticorupție, precum cele ale UNCAC sau cele stabilite de GRECO și de OCDE (de exemplu, Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei și protocolul adițional la aceasta, Convenția civilă privind corupția, cele douăzeci de principii directe pentru lupta împotriva corupției adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, recomandările Consiliului Europei privind finanțarea partidelor politice, recomandările Consiliului Europei privind codurile de conduită pentru funcționarii publici și Convenția OCDE privind combaterea mitei) joacă un rol important în ceea ce privește stabilirea criteriilor de referință pentru evaluare.

Raportul nu reproduce analizele tehnice detaliate incluse în rapoartele GRECO sau ale OCDE, deși se bazează pe recomandările acestora ori de câte ori acestea nu sunt încă puse în aplicare și sunt relevante pentru chestiunile esențiale prioritare, identificate într-un capitol dedicat unei țări anume. Prin faptul că pune în centrul discuțiilor recomandări selectate care au fost identificate anterior în cadrul altor mecanisme, raportul urmărește promovarea punerii în aplicare a acestora.

Sinergia cu GRECO este deosebit de importantă, având în vedere faptul că acoperă toate statele membre ale UE, precum și alte țări europene relevante pentru viitoarea extindere și Parteneriatul estic. Comisia ia în prezent măsuri care să permită aderarea deplină a UE în viitor, ceea ce va favoriza, de asemenea, o cooperare mai strânsă în vederea edițiilor viitoare ale Raportului anticorupție al UE.