



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Dezvoltării Regionale și  
Administrației Publice

**PODCA**  
INOVAȚIE ÎN ADMINISTRAȚIE



Instrumente Structurale  
2007-2013

# MANAGEMENTUL INTEGRITĂȚII ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE

cod SMIS 22242



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul  
Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative 2007-2013



Centrul de  
Resurse  
Juridice



## SUMAR

03. Managementul integrității în instituțiile publice

06. Criterii impuse de actele normative în vigoare

08. Criterii recomandate ca bune practici

11. Elemente cheie ale unei politici interne de prevenire a corupției

# Managementul integrității în instituțiile publice

Încurajarea integrității și prevenirii corupției este una dintre funcțiile managementului, atât în sectorul public, cât și în sectorul privat. În cazul instituțiilor publice din România această funcție este subliniată prin Hotărârea Guvernului nr. 215/2012 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție (SNA) pe perioada 2012-2015, a Inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015. Astfel, SNA 2012-2015 pleacă de la presupuziția că orice nou dosar al Agenției Naționale de Integritate (ANI), Direcției Naționale Anticorupție sau sancțiune disciplinară pentru nerespectarea codului de conduită constituie un eșec al managementului instituției de a preveni incidentele de integritate, în cel mai larg sens al noțiunii.

Conform SNA, soluția nu poate fi decât asumarea de către conducătorii instituțiilor publice a problematicii integrității la nivelul organizației. Această atitudine trebuie să depășească nivelul asumării declarative a principiului „toleranței zero” și să se manifeste prin

măsuri concrete de descurajare a actelor de corupție. Prin exercitarea acestei funcții de management se urmărește crearea sau consolidarea unei culturi a integrității. La rândul ei, aceasta presupune un set de proceduri interne (inclusiv audituri interne și externe), norme interne împărtășite, comportamente și practici, valori și obiective comun acceptate, care ghidează modul în care personalul instituției publice acționează în interior sau în relațiile cu terții.

Elaborarea și adoptarea de standarde și proceduri interne clare de prevenire a corupției trebuie însoțită de atitudini și comportamente adecvate în procesul punerii acestora în practică, în activitatea de zi cu zi. Astfel, accentul cade pe idealuri, scopuri și valori dezirabile, exemple de corectitudine, exemplul personal, angajament față de serviciul public și interesul public, responsabilitate individuală.

Cazurile de corupție, conflicte de interese, incompatibilitate sau de încălcare a codului de conduită trebuie să determine ajustări la nivel organizațional

pentru a nu mai permite apariția unor cazuri similare în viitor. Astfel de cazuri nu reprezintă probleme individuale, izolate, ale unei anumite persoane, ci probleme de management.

**Managementul prevenirii corupției** nu este un scop în sine, ci are rolul de a asigura buna funcționare a instituției publice, îndeplinirea mandatului său, creșterea calității serviciilor publice și creșterea încrederii beneficiarilor serviciilor publice în instituția publică.

Viziunea de management trebuie legată de realitatea administrativă. Personalul din instituțiile și autoritățile publice se confruntă zilnic cu un număr vast de cereri din partea beneficiarilor, reglementări, metodologii, proceduri, reguli, formulare ce trebuie avute în vedere și poate avea tendința de a trata măsurile de prevenire a corupției drept un set suplimentar de acte ce trebuie realizate. Modalitatea în care regulile se aplică situațiilor reale trebuie să reconfirme obiectivele comune și să confere credibilitate demersurilor de prevenire a corupției. Trebuie să existe o disponibilitate internă de dialog și consiliere în problemele etice.

**Un pericol permanent al funcției de management** al integrității îl reprezintă procedurile-stereotip sau formalismul în adoptarea unor proceduri, pentru eschivare. Se întreține astfel o disonanță între valorile declarate și cele practicate, ceea ce conduce la incidente de integritate, ce vor fi descoperite mai devreme sau mai târziu.

Există multiple bariere în a discuta despre problemele interne de integritate, de aceea managementul trebuie să identifice riscurile și vulnerabilitățile la corupție printr-un proces participativ, în care se identifică tipare și eșecuri sistemice, nu se incriminează persoane.

**Managementul integrității într-o instituție publică** depinde în mare măsură și de mediul extern, de valorile promovate în societate sau de către diverse grupuri sociale, de valorile la care personalul angajat aderă în afara orelor de program. Diferențe există între ceea ce este acceptabil și inacceptabil, între ceea ce este considerat corupție și ceea ce nu este considerat corupție, între elementele care încurajează și care descurajează onestitatea. O catalogare a situațiilor în alb și negru tinde să ascundă percepțiile diferite, complexitatea conflictului între valori, responsabilitățile comune și să acutizeze problemele de integritate sau de eficacitate a instituției publice.

**Asigurarea integrității depinde și de implicarea** mediului extern organizației, factorii interesați – beneficiarii serviciilor publice, companii private, ONGuri, sindicate, alte instituții publice și construirea unei platforme comune de dialog.

**Impactul deciziilor instituției sau autorității publice asupra beneficiarilor serviciilor publice**, cetățenilor, mediului de afaceri și asupra dezvoltării locale sau regionale poate fi semnificativ, descătușând energii sau, dimpotrivă, fiind o frână în calea diverselor inițiative. Nu există un tipar aplicabil tuturor situațiilor. De exemplu,

proiectele de investiții pot avea un impact negativ asupra mediului, pot genera îngrijorări și opoziție din partea comunității locale, pot avea costuri de oportunitate mari sau pot fi nesustenabile pe termen lung. Chiar în contextul suprareglementării și al abordării legaliste a administrației publice din România, **ceea ce este legal și corect este, de multe ori, neclar și interpretabil**; în cazul diferitelor decizii două sau mai multe valori pozitive se pot afla în conflict – mai multă transparență/consultare sau mai multă eficiență; dezvoltarea profesională a angajaților instituției sau menținerea unui control strict a altor activități ale angajaților; gestionarea conflictelor de interese sau asumarea răspunderii; independență și obiectivitate sau cooperare și negociere etc.

**Câteodată a face doar ceea ce este legal este injust sau păgubos și trebuie identificate soluții alternative de rezolvare a situațiilor**; de exemplu, refuzarea accesului unei persoane dintr-un grup vulnerabil la un serviciu public pentru că nu are buletin. În alte cazuri, deși speța are toate atributele legalității, în fapt este rezultatul unei înțelegeri de tip clientelar. Într-un alt caz posibil, deși deciziile au fost luate legal și cu bună-credință, anumite aspecte procedurale au fost omise din eroare. Astfel se nasc duble standarde, conflicte între priorități, probleme, întrebări, dileme care pot fi incluse într-o strategie de management a integrității.

**În absența unei strategii de management a integrității** pot apărea acuzații din partea factorilor interesați (de clientelism, conflicte de interese etc) care necesită timp

și efort de clarificare și de prezentare a motivațiilor deciziilor, de apărare a reputației.

**Alternativa prevenirii interne a corupției** este gestionarea de incidente de integritate constatate de autoritățile anticorupție și de aplicare a legii, cu eventuale sancțiuni penale sau financiare, pierderea credibilității și încrederii publice. Numai în anul 2012, conform Raportului anual privind stadiul implementării Strategiei naționale anticorupție 2012 – 2015, 35 de instituții sau autorități publice s-au confruntat cu cazuri de corupție internă la nivel înalt, finalizate prin condamnări definitive și 110 instituții sau autorități publice s-au confruntat cu cazuri de incompatibilități, conflicte de interese, averi nejustificate constatate de Agenția Națională de Integritate, iar aceste cifre sunt în creștere, conform raportului anual 2013 al Agenției Naționale de Integritate.

**Conducătorii instituțiilor și autorităților publice pot alege să fie proactivi**, să anticipeze problemele și să prevină incidentele de integritate sau pot alege să fie reactivi și să gestioneze situațiile critice, cu pierderi semnificative financiare, reputaționale și de credibilitate. Pentru oamenii politici care conduc instituții și autorități publice a acționa reactiv se poate traduce în costuri politice semnificative, pierderea funcției, pierderea încrederii și a intenției de vot, dar pot exista și costuri în termeni de pedepse penale, costuri cu avocații și expertizele, interdicții de a exercita o funcție publice și/sau confiscarea averii.

În această broșură prezentăm o serie de criterii prin care se poate evalua dacă managementul integrității într-o instituție publică respectă standardele legale sau dacă este un management proactiv, prin care sunt incorporate bune practici și măsuri suplimentare. Aceste criterii sunt, în același timp, și sugestii de acțiuni/activități pe care persoanele cu funcții de conducere din instituțiile și autoritățile publice le pot desfășura pentru a crește integritatea.

## Criterii impuse de actele normative în vigoare

- Declarațiile de avere și de interese (Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative);
- Standardele de control intern managerial – structură cu atribuții în implementarea și dezvoltarea sistemului de control intern/managerial și program de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial (Ordinul ministrului Finanțelor publice nr. 946 din 4 iulie 2005 pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial, cuprinzând standardele de control intern/managerial la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de

control intern/managerial, republicat și actualizat);

- Elaborarea declarației de aderare, analizei riscurilor și vulnerabilităților la corupție și a măsurilor de remediere, a planului sectorial, elaborarea semestrială a Inventarului măsurilor preventive, raportarea progreselor înregistrate (Hotărârea Guvernului nr. 215/2012 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție (SNA) pe perioada 2012-2015, a Inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015; Metodologia de monitorizare a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, aprobată prin procedură tacită, în noiembrie 2012, de către Comisia de Monitorizare a Progreselor Înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare);
- Gestionarea conflictelor de interese, incompatibilităților, interdicțiilor privind mobilitatea între sectorul public și sectorul privat (pantouflage) și averii nejustificate (Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției; Legea nr. 393 din 28 septembrie 2004 privind Statutul aleșilor locali; Legea nr. 115 din 16 octombrie 1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici);
- Protecția avertizorilor de integritate (Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile

publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii);

- Declararea cadourilor (Legea nr. 251 din 16 iunie 2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției);
- Cod de conduită și consilierea etică (Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici republicată și Ordinul Președintelui ANFP nr. 1200/2013 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare; Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice);
- Transparența procesului decizional (Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică);
- Accesul liber la informațiile de interes public (Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public);
- Proceduri disciplinare (Hotărârea Guvernului nr. 1.344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, cu modificările și completările ulterioare);
- Formarea profesională continuă (Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare; HG nr. 1066/2008

pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici și HG nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici; Codul Muncii; OG nr. 129/2000 privind formarea profesională a adulților);

- Achiziții publice (OUG nr. 34 din 19 aprilie 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii; HG nr. 925 din 19 iulie 2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora);
- Soluționarea petițiilor (Ordonanța Guvernului nr. 27 din 30 ianuarie 2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, cu modificările și completările ulterioare);
- Combaterea birocrăției în activitatea de relații cu publicul (Hotărârea Guvernului nr. 1.723 din 14 octombrie 2004 privind aprobarea Programului de măsuri pentru combaterea birocrăției în activitatea de relații cu publicul);



- Auditul intern (Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern – republicată).

## Criteria recomandate ca bune practici:

a) Tonul de la vârf; Conducerea instituției publice sprijină puternic, explicit și vizibil strategia internă de prevenire a corupției și reprezintă un model de conduită pentru angajați.

b) Atribuția implementării și supravegherii politicii și procedurilor de prevenire a corupției este delegată unei persoane cu funcție de conducere, care să aibă obligativitatea de a raporta direct incidentele de integritate/vulnerabilitățile conducătorului instituției sau instituției ierarhic superioare, în subordonarea/coordonarea căreia se află, auditului intern sau organelor în drept. Persoana respectivă trebuie să beneficieze de autonomie și resurse suficiente.

c) Dezvoltarea și aplicarea periodică a unei analize a riscurilor și vulnerabilităților la corupție și aplicarea unor proceduri diferențiate în funcție de nivelul de risc;

d) Managementul reputației – anticiparea și luarea în considerare a așteptărilor sau criticilor factorilor interesați pentru a minimiza riscul unor luări de poziție publice negative la adresa instituției.

e) Întărirea verigii mai slabe – integritatea unei instituții publice este egală cu rezistența la corupție a celei mai vulnerabile atribuții la corupție. Este suficient ca o mică parte din angajați să fie corupți pentru ca reputația instituției să aibă de suferit. Această vulnerabilitate la corupție poate fi pusă în evidență de organele judiciare, de control sau de către mass-media cu consecințe negative pentru conducerea instituției respective. Prevenirea acestor situații se poate realiza prin identificarea verigii/atribuției vulnerabile și luarea de măsuri de reducere a vulnerabilităților.

f) Proceduri interne care să reglementeze: cadourile, activitatea politică, manifestarea convingerilor politice, activitatea de lobby etc

g) Concursuri de angajare corecte, transparente, iar criteriile de angajare să permită selectarea de persoane cu valori personale corelate cu valorile instituției publice.

h) Cod intern de conduită vizibil și clar în care se explică ce este și ce nu este permis.

i) Proceduri preventive anticorupție recomandate prin rapoartele tematice din cadrul Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015; de exemplu, verificarea conținutului declarațiilor de avere și de interese:

„Comisia de evaluare a considerat utilă, ca bună practică, verificarea inclusiv pe conținut a acestor declarații pentru a semnală din timp eventuale probleme (potențiale conflicte de interese, incompatibilități,

bunuri nejustificate) și a lua măsuri de prevenire la nivel instituțional fără a mai fi nevoie de intervenția ANI și de o hotărâre judecătorească definitivă care să constate că un incident de integritate a avut loc. Această verificare, propusă ca bună practică, nu are în vedere un proces de evaluare specific ANI ci doar o verificare din punct de vedere al riscurilor și vulnerabilităților interne”  
*(Raport de evaluare tematică privind implementarea strategiei naționale anticorupție 2012 – 2015 Departamentul de luptă antifraudă, DLAF, 27 mai 2013).*

„Implementarea de măsuri pentru identificarea timpurie a incidentelor de integritate; aceasta va putea implica o valorificare eficientă a datelor și informațiilor gestionate de conducerea instituției prin mecanismele de control managerial intern (în special registrul funcțiilor sensibile), cât și cele rezultate din analiza sesizărilor primite (inclusiv cele cu invocarea protecției avertizorilor de integritate) și a recomandărilor/constatărilor rezultate în urma misiunii de audit a Curții de Conturi a României [...]. Verificarea de către responsabilul desemnat inclusiv a conținutului declarațiilor de avere și de interese pentru a semnală din timp conducerii Gărzii Financiare a eventualelor probleme (potențiale conflicte de interese, incompatibilități, bunuri nejustificate) și aceasta să poată lua măsuri de prevenire la nivel instituțional fără intervenția ANI sau a instanțelor de judecată. Această verificare propusă nu are în vedere înlocuirea evaluării specifice ANI, ci doar o verificare din punct de vedere al riscurilor și vulnerabilităților interne pe domeniul corupției”

*(Raport de evaluare tematică privind implementarea strategiei naționale anticorupție 2012-2015 Ministerul finanțelor publice).*

„Implementarea de măsuri pentru identificarea timpurie a incidentelor de integritate; aceasta va putea implica o valorificare eficientă a datelor și informațiilor gestionate de conducerea instituției prin mecanismele de control managerial intern (în special registrul funcțiilor sensibile) cât și cele rezultate din analiza sesizărilor primite, inclusiv cele cu invocare a protecției avertizorilor de integritate”

*(Raport de evaluare tematică privind implementarea strategiei naționale anticorupție 2012-2015 Ministerul afacerilor interne, 10-14 iunie 2013).*

„Echipa de evaluare a considerat utilă verificarea inclusiv pe conținut a acestor declarații pentru a semnală din timp eventuale probleme (potențiale conflicte de interese, incompatibilități, bunuri nejustificate) și a lua măsuri de prevenire la nivel instituțional”  
*(Raport de evaluare tematică privind implementarea strategiei naționale anticorupție 2012-2015 Consiliul național de soluționare a contestațiilor (CNSC), 18 iunie 2013).*

j) Audit intern și controale interne inopinate;

k) Asigurarea formării profesionale continue pentru

angajații instituției în privința eticii, conduitei și prevenirii corupției – standardele și procedurile sunt comunicate efectiv personalului;

l) Consilierea etică este disponibilă inclusiv pentru urgențe, avertizarea de interes public internă anonimă este luată în considerare, sunt luate rapid măsuri pentru remedierea problemelor identificate, semnalele din exteriorul instituției sunt tratate cu maximă seriozitate.

m) Sistemul disciplinar este funcțional: sunt luate măsuri pentru remedierea situației și repararea pagubei, sunt prevenite viitoarele încălcări, sunt modificate politicile și procedurile în urma cazurilor identificate.

n) Sunt aplicate proceduri de verificare prealabilă (due diligence) în relații cu colaboratorii, partenerii și subcontractorii.

o) Contractele instituției cu terțe părți prevăd clauze anticorupție (de exemplu, dreptul de a solicita audit extern atunci când există suspiciuni de corupție în derularea unui contract).

p) Raportarea incidentelor de integritate autorităților competente ale statului, atunci când sunt constatate;

q) Sunt publicate anual date publice în format deschis - baze de date (open data), mai ales în ceea ce privește bugetul și execuția bugetară.

r) Reutilizarea creanțelor din infracțiuni, a despăgubirilor

acordate de către instanțe, în proiecte de creștere a integrității personalului (de exemplu, în programe de formare) sau de reducere a vulnerabilităților (de exemplu, dezvoltarea de programe informatice integrate, linii verzi anticorupție etc);

s) Rapoarte anuale de activitate în care să se sublinieze indicatori de prevenire a corupției;

t) Respectarea termenelor și a angajamentelor asumate. Evaluarea anuală a măsurilor de prevenire a corupției. Dezvoltarea de indicatori interni de măsurare a standardelor de conduită, chestionare pentru beneficiarii serviciilor publice, adaptarea de sisteme de management al calității, management al riscurilor – ISO, CAF, și evaluarea performanței manageriale de către un auditor extern independent. Un exemplu în acest sens îl constituie auditul extern al managementului ANI ce este realizat anual în conformitate cu cerința prevăzută de art. 32 alin. (1) din Legea nr. 144/ 2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea ANI cu completările și modificările ulterioare .

u) Revizuirea anuală a standardelor și procedurilor de prevenire a corupției având în vedere noile dezvoltări de la nivel național sau internațional.



## Aceste criterii pot fi sumarizate în 5 elemente cheie ale unei politici interne de prevenire a corupției:

1. Definierea valorilor, normelor și procedurilor interne (f, h, o), la care se adaugă procedurile impuse de actele normative în vigoare;
2. Formarea profesională în domeniul eticii și prevenirii corupției ca parte a dezvoltării profesionale (k);
3. Dezvoltarea de structuri interne cu rol în prevenirea corupției și monitorizarea respectării conformității cu

- valorile, normele și procedurile declarate (b);
4. Practicarea eticii și prevenirii corupției de către conducerea instituției și de către personal (a, c, d, e, g, i, j, l, m, n, p, q, r);
5. Evaluarea periodică a managementului integrității în cadrul instituției publice și comunicarea publică a rezultatelor (s, t, u).

*Inovație în administrație!*

**Titlul proiectului:** Formare și dezvoltare pentru asigurarea eticii și integrității în administrația publică

Proiect cofinanțat din Fondul Social European

**Editor:** Centrul de Resurse Juridice

**Data publicării:** Iulie 2014

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția Uniunii Europene sau a Guvernului României.

**[www.fonduriadministrație.ro](http://www.fonduriadministrație.ro)**



Centrul de  
Resurse  
Juridice

Str. Arcului nr. 19, Sector 2, cod 021032, București

Tel.: (+40) 21-212.06.90  
(+40) 21-212.05.20

Fax: (+40) 21-212.05.19

E-mail: [office@crj.ro](mailto:office@crj.ro)

Web: [www.crj.ro](http://www.crj.ro) | [www.crj.ro/blog](http://www.crj.ro/blog)

Facebook: [www.facebook.com/crjro](http://www.facebook.com/crjro)