



**Agentia Nationala  
a Functionarilor Publici**

**Suținerea îmbunătățirii sistemului de guvernare și conducere**  
O inițiativă comună a OCDE și a Uniunii Europene, finanțată în principal de UE

## **Prevenirea corupției în sectorul public din Lituania**

**de Laurynas Pakstaitis**  
**Serviciul Special de Investigații, Lituania**

**Conferința privind Integritatea Publică  
și Anticorupția în Sectorul Public**

**București, 29-30 mai 2007**

## Introducere

Problema corupției este unul dintre principalele aspecte negative ale vieții publice din Lituania. Evident, situația corupției se aseamănă, în mare măsură, cu cea din orice țară central-europeană care se desprinde de un trecut totalitarist.

Corupția este un obstacol în calea economiei de piață, a dezvoltării durabile și a inițiativei sociale. Relevanța problemei este evidentă, iar metodele pentru rezolvarea acesteia sunt întâmpinate cu entuziasm. Partidele politice flutură steagul luptei împotriva corupției de fiecare dată când au loc alegeri. Președintele, guvernul și instituțiile municipale declară că lupta anticorupție este o prioritate a programelor lor.

Sistemul administrației publice din Lituania este nou. Fundația sa a fost construită după recâștigarea independenței în 1990. Sistemul administrației publice trebuie să se bazeze pe principiile unei societăți democratice moderne și să constituie fundamentul unei birocrății moderne. Aceste principii nu au fost obișnuite pentru sistemul sovietic. Vechiul sistem totalitarist, cu numeroasele sale deficiențe, a generat multe aspecte negative, precum relații, recompense mărunte pentru funcționarii publici, patronat etc. Deși toate aceste lucruri sunt în contradicție cu sistemul modern al administrației publice, trecutul continuă să aibă un impact tangibil asupra exercitării funcției publice în viața de zi cu zi. Ar trebui să adăugăm faptul că deficiențele susținute în primii ani de independență, lipsa unor tehnici de supraveghere moderne, schimbările climatului social (de ex. privatizare, împărțirea proprietății de stat, creșterea fondurilor monetare și a fluxurilor de numerar), precum și lipsa unui sistem etic adecvat al funcției publice au influențat situația actuală a corupției.

În prezent, corupția, ca fenomen social, apare în orice sector sau sub-sector al administrației publice, autorităților de stat și municipale. După cum ne arată experiența, corupția depinde în mod direct de reglementările, factorii sociali și împrejurările actuale, de stadiul dezvoltării sociale (de ex. corupția din sectorul construcțiilor nu a existat înaintea dezvoltării spectaculoase a acestui domeniu; în același timp, se consideră că o tendință descendentă este urmată de corupția din sistemul fiscal ca urmare a noilor reglementări și a unei transparențe sporite a unităților fiscale).

Drept urmare, sistemul de prevenire a corupției ar trebui să se extindă în întreaga societate lituaniană și să acopere zonele expuse corupției într-o măsură mai ridicată, fiind de asemenea capabil să acopere problemele noi. Experiența internațională în organizarea luptei împotriva corupției demonstrează că sistemul nu poate fi pus în practică fără voință politică, o strategie și o bază legală. Sunt necesare un sistem de supraveghere și control al măsurilor recomandate, precum și alte demersuri care să asigure un impact susținut (cum ar fi educarea și instruirea societății, campanii de informare).

Experiența ne îndreptățește să susținem că elementul esențial în prevenirea corupției în sistemul public îl reprezintă factorul uman. Oamenii care lucrează în sistemul administrației publice stabilesc funcționarea acestuia. Și alți agenți sociali care nu au legătură directă cu instituțiile de stat joacă un rol extrem de important în crearea sistemului de prevenire a corupției. Astfel, mijloacele media, organizațiile neguvernamentale și biserica sunt, de asemenea, importante.

Această prezentare se axează asupra prevenirii corupției administrative.

### ***Sistemul de prevenire a corupției în Lituania. Măsuri de prevenire a corupției. Problema eficienței***

Deși procesul de instituire a sistemului nou al administrației publice a demarat încă din 1990, în perioada inițială (1990-1996) nu au fost întreprinse demersuri deosebite în direcția prevenirii corupției. Au existat câteva acțiuni de ordin juridic (programul privind combaterea corupției și a crimei organizate) care au avut mai degrabă un caracter declarativ. În faza inițială, problema corupției a fost identificată doar la nivel politic. Pentru administrația publică din viața cotidiană și de la nivelul de bază, nu au existat politici de prevenire și combatere a corupției. Nevoia larg înțeleasă de a crea un sistem permanent capabil să combată corupția a condus la soluții importante. Voința politică a devenit mai intensă și s-a concretizat în anumite decizii de ordin legislativ. S-au luat măsuri pentru a adapta abordarea holistică printr-o definiție a sistemului de combatere și prevenire a corupției. Serviciul Special de Investigații a fost înființat în 1997. Acesta urma să devină instituția centrală în combaterea și prevenirea corupției. Serviciul a făcut inițial parte din Ministerul

de Interne, însă ulterior a devenit o instituție independentă subordonată Președintelui Republicii și Parlamentului.

O măsură importantă a constat în adoptarea actelor legislative specifice. În perioada 1997 – 2004, aproximativ zece acte legislative au fost adoptate de Parlament și de Guvern, având un efect direct sau indirect asupra prevenirii corupției.

Ar trebui remarcat faptul că nici măcar cel mai bun sistem juridic nu poate conduce la obținerea unor rezultate fără un angajament adecvat din partea funcționarilor publici. Sistemul în sine este nefuncțional fără o voință corespunzătoare. Dacă trebuie instituit un sistem anticorupție, atunci ar trebui să se pună accentul nu doar asupra măsurilor, ci și asupra organismelor și mecanismelor de control.

Adoptarea Programului Național de Combatere a Corupției (2002) a devenit unul dintre cele mai importante demersuri legislative în contextul luptei împotriva corupției. Programul a consolidat strategia și abordarea fermă a fenomenului corupției. Conform programului, au fost trasate trei direcții strategice care urmează a fi implementate: (a) urmărirea penală în cazuri de corupție, (b) prevenirea corupției și (c) educarea societății cu privire la combaterea corupției. În plus, programul a pus la dispoziție planul de aplicare a măsurilor. Planul cuprinde măsuri și instituții specifice, însă prevede și un calendar pentru implementarea măsurilor avute în vedere. Deși a fost introdus în mod birocratic, programul ar putea fi considerat, totuși, un succes. Cu toate că a fost conceput pentru a acoperi o perioadă de timp limitată (2002-2008), multe măsuri importante precum amendamente legislative și elaborarea unor programe secundare au fost deja aplicate, iar unele dintre punctele cheie vor continua să fie relevante până la sfârșitul perioadei de implementare.

Programul afirmă, în special, că “unul dintre cele mai importante mijloace operaționale și legale de reducere a corupției în administrația publică constă în stabilirea comportamentului care stimulează corupția. Ar trebui aplicat un regulament adecvat în acest sens care să prevadă regulile de conduită ale funcționarilor publici. Ca urmare a riscurilor mai scăzute de corupție este necesar ca....” Programul prezintă lista măsurilor pentru limitarea corupției administrative care cuprind, fără a se limita la:

- Aplicarea principiului statului de drept;
- Aplicarea unui sistem de evaluare a actelor legislative și proiectelor de acte legislative din punct de vedere al anticorupției;
- Aplicarea unor dispoziții importante privind combaterea corupției și a unor mijloace de răspundere legală în cadrul codului deontologic al funcționarilor și salariaților publici prin intermediul Comisiei Principale Instituționale pentru Etică, care să accentueze prioritățile funcției publice;
- Identificarea zonelor în care ar trebui aplicată rotația;
- Stabilirea unor criterii clare privind confidențialitatea informațiilor de natură comercială
- Asigurarea faptului că taxele impuse nu împiedică înființarea societăților sau demararea activităților comerciale;
- Asigurarea unei politici comune pentru investiții în infrastructura publică;
- Simplificarea cât mai intensă a prestării serviciilor publice;
- Aplicarea unor revizuri sistemice a actelor legislative;
- Limitarea dreptului de a ocupa funcții publice pentru persoanele care au comis infracțiuni penale împotriva serviciilor și administrațiilor publice și infracțiuni financiare sau alte infracțiuni legate de proprietate;
- Interzicerea ocupării unor funcții de conducere pentru persoanele menționate mai sus;
- Crearea unui sistem transparent de achiziții publice;
- Introducerea unui sistem de conducere a personalului;
- Aplicarea unui sistem motivațional de carieră pentru funcționarii publici;
- Formularea și aplicarea programelor pentru educarea funcționarilor publici;
- Dezvoltarea sistemelor de audit independent;
- Crearea unui sistem prin care o persoană care raportează o abatere profesională sau un act de corupție în cadrul unei funcții să fie protejată împotriva efectelor ilegale sau prin mijloace administrative (de ex. protecția denunțătorilor);
- Adoptarea unor măsuri de natură excepțională în cazuri de corupție sistematică atunci când întreaga instituție este afectată de luare de mită, cum ar fi reorganizarea instituției, demiterea persoanelor de conducere sau transferul funcționarilor către o altă instituție prin proceduri simplificate;

- Simplificarea sistemului fiscal;
- Aplicarea unui sistem vamal centralizat cu proceduri vamale simplificate; Îmbunătățirea supravegherii achizițiilor publice;
- Scăderea puterii funcționarilor publici;
- Implicarea într-o măsură cât mai mare a membrilor societății în lupta împotriva corupției.

Alte acte legislative prevăd, de asemenea, măsuri care asigură baza prevenirii corupției în funcția publică. Legea privind prevenirea corupției (2002) se referă în mod direct la aspecte legate de prevenire. Deși avea efectul unei declarații clare a voinței politice, aceasta a introdus și sistemul măsurilor de prevenire. Definiția din punct de vedere juridic a prevenirii corupției este: *“Prevenirea corupției – depistarea și eliminarea cauzelor și condițiilor corupției prin elaborarea și aplicarea unui sistem de măsuri adecvate, precum descurajarea persoanelor de la comiterea infracțiunilor de corupție”*. Măsurile speciale de prevenire care trebuie puse în aplicare au fost formulate astfel: *“Măsurile de prevenire a corupției sunt următoarele:*

- 1) analiza riscului de corupție;
- 2) programe anticorupție;
- 3) evaluarea actelor legislative sau a proiectelor de acte legislative din punct de vedere al anticorupției;
- 4) furnizarea informațiilor despre o persoană care intenționează să dețină o funcție într-o agenție de stat sau municipală sau care deține o astfel de funcție;
- 5) furnizarea informațiilor în registrele funcționarilor publici și ale persoanelor juridice;
- 6) educarea și creșterea gradului de conștientizare a publicului;
- 7) prezentarea publică a cazurilor de corupție depistate;
- 8) alte măsuri pentru prevenirea corupției prevăzute de lege.“

Majoritatea măsurilor specificate în lege sunt puse în aplicare de către Serviciul Special de Investigații. Analiza riscului de corupție reprezintă o procedură specială prin care orice instituție de stat sau municipală ar trebui să poată stabili dacă riscul de comitere a unor acte de corupție este sau nu ridicat. Instituțiile de stat sau municipale sunt obligate prin lege să informeze ulterior Serviciul Special de Investigații care stabilește dacă este necesară (sau nu) o analiză a riscului de corupție. Rezultatul final constă în sugestii cu privire la modul în care instituția ar putea să îmbunătățească lupta împotriva corupției și dacă aceasta ar trebui să întreprindă un demers special.

Programele anticorupție au trei niveluri: național, sectorial, instituțional, altele.

Evaluarea actelor legislative sau a proiectelor acestora din punct de vedere al anticorupției este realizată de către Agenția Specială de Investigații după cum consideră aceasta corespunzător, la cererea Președintelui, comitetelor parlamentare, comisiilor, Primului Ministru, miniștrilor.

Furnizarea informațiilor despre o persoană care urmărește să ocupe o funcție într-o agenție de stat sau municipală sau despre o persoană care ocupă o astfel de funcție este asigurată de către Serviciul Special de Investigații și prezintă rezultatul colectării informațiilor despre un candidat pentru un post de conducere.

Pe lângă alte măsuri, legea enumeră organismele responsabile de prevenirea corupției:

*“Prevenirea corupției, astfel cum este prevăzută în prezenta lege, este pusă în aplicare de către următoarele organisme:*

- 1) *Guvernul;*
- 2) *Comisia Principală Instituțională pentru Etică;*
- 3) *Serviciul Special de Investigații;*
- 4) *Alte instituții de stat, municipale și neguvernamentale.”*

Organismele enumerate în lege au cel mai ridicat impact asupra luptei instituționale împotriva corupției. Guvernul întreprinde demersuri prin puterile sale de reglementare; Comisia Instituțională Principală pentru Etică analizează plângerile și abaterile profesionale în cadrul deținerii funcției, după care emite verdicte privind respectarea/nerespectarea intereselor publice și private; Serviciul Special de Investigații asigură evaluarea luptei împotriva corupției și analiza riscului de corupție; în timp ce celelalte instituții în parte asigură în cadrul atribuțiilor lor interne supravegherea sferelor sociale aflate sub controlul lor sau își folosesc în acest sens puterile cu care sunt investite. Comisia Anticorupție a Parlamentului joacă un rol important.

Considerăm că cel mai eficient sistem de prevenire a corupției ar trebui să implice toate nivelurile puterii executive și organismele speciale independente responsabile de prevenire.

Legea privind serviciul public (1999) a fost actul complex care a introdus principiile serviciului public, statutul salariatului și al funcționarului public, responsabilitatea funcționarilor și salariaților publici, categoriile de funcționari publici și garanțiile sociale pentru aceștia. Deși această lege nu are un impact direct asupra prevenirii corupției, prevede responsabilitățile stricte ale funcționarilor publici și principiile generale ale funcției publice, precum și principiile generale de etică ale funcționarilor publici. Această lege a constituit temelia serviciului public bazat pe carieră; a fost conceput și instituit în mod legal un serviciu bazat pe încredere politică și un serviciu bazat pe oportunități de carieră.

Legea privind secretele de stat și de serviciu (1999) prezintă definiția secretelor, a informațiilor clasificate, a procedurilor de obținere a dreptului de acces la informațiile clasificate. Legea privind administrația publică (1999) stabilește principiile administrației publice, sistemul administrației publice, procedura de administrație publică și prezintă definițiile serviciilor publice etc.

Un pas important către crearea sistemului de prevenire a corupției a fost Legea privind coordonarea intereselor publice și private în serviciul de stat (1997). Legea prevedea definițiile interesului personal, interesului public și specifica anumite orientări pentru ceea ce era înțeles la scară largă, dar nu funcționa în viața reală. În baza acestei legi a fost înființată *Comisia Instituțională Principală pentru Etică*, responsabilă de supravegherea coordonării intereselor publice și private ale persoanelor care își exercită puterile în sectorul public. Aceasta este o instituție independentă care se ocupă de supravegherea și controlul administrației publice și este constituită din cinci reprezentanți ai înalților funcționari de stat, fiind organizată de către Parlament.

Legea privind lobby-ul (2000). Ideea legii a fost de a prezenta un sistem reglementat legal al practicilor de lobby, eliminând astfel controlul deținut de cei care practică lobby ilegal. Procesul de lobby nereglementat se află deseori la același nivel cu practicile de corupție sau influențele ilicite. Cu toate acestea, practicile de lobby nu sunt ușor de urmărit, iar această lege nu funcționează pe deplin. *Comisia Instituțională Principală pentru Etică* este responsabilă de supravegherea activităților de lobby. Printre celelalte legi care reglementează combaterea și prevenirea corupției se numără Legea privind finanțarea partidelor și organizațiilor politice și controlul acestei finanțări (2004), Legea privind prevenirea crimei organizate (1997), Legea privind Serviciul Special de Investigații (2000), Legea privind Statutul Serviciului Special de Investigații (2003), Codul Penal (Capitolul XXXIII Infraacțiuni și contravenții comise împotriva sistemului de stat și urmăririi intereselor publice).

Există și alte acte legislative importante privind prevenirea corupției. În special, trei acte sunt legate în mod direct de prevenirea corupției: Rezoluția Guvernului privind metodologia de evaluare a impactului deciziilor (2003, modificată în 2007); Rezoluția Guvernului privind analiza riscului de corupție (2002); Rezoluția Guvernului privind estimarea regulilor ce trebuie aplicate de persoanele și instituțiile care organizează prevenirea și controlul corupției (2004).

Ar trebui remarcat, de asemenea, faptul că un sistem al administrației publice, indiferent de măsurile anticorupție adoptate, ar trebui să fie “sănătos” și supus unor reguli proprii. Măsurile impuse din exterior sau de la un nivel superior nu vor avea decât un efect pe termen scurt. Este necesară o reglementare adecvată și permanentă a unei gestionări corecte.

### ***Concluzii. Crearea unor strategii eficiente. Măsuri posibile. Bunele practici***

Crearea unui sistem anticorupție este rezultatul unor procese lungi, însă și mai important este faptul că rezultatele acestor procese nu sunt întotdeauna evidente pe termen scurt. Sistemul anticorupție ar trebui constituit din diverse componente, cum ar fi prevenirea, educarea și urmărirea penală. Măsurile ar trebui încorporate în sistemul național de guvernare. Deși actele legislative au efect asupra sectorului social și al administrației publice, eficiența acestor acte de sine stătătoare este greu de stabilit.

Sistemul anticorupție ne conferă dreptul de a considera că unele măsuri au succes. În sectorul public, ar putea fi obținute rezultate bune prin combinarea măsurilor de natură operațională și pe termen lung; o analiză

constantă a situației, elaborarea celor mai potrivite mijloace și strategii, educarea tinerilor și pregătirea personalului pentru administrația publică – toate acestea ar putea conduce la îmbunătățirea situației.

În primul rând, este necesară o voință politică concentrată și clară; fără o astfel de voință, orice reformă este sortită eșecului, orice aplicare a strategiilor va conduce la un rezultat nul. În al doilea rând, este necesară o bază legală coerentă. În al treilea rând, există anumite măsuri eficiente atunci când sunt aplicate într-o manieră sistematică. Următoarele elemente ar trebui considerate ca fiind cele mai eficiente pentru un sistem solid de prevenire a corupției: creșterea gradului de conștientizare socială prin campanii de informare, mijloace media; îmbunătățirea constantă a sistemului; instruirea și educarea personalului; îmbunătățirea sistemului administrativ; îmbunătățirea și simplificarea procedurilor de luare a deciziilor și de investigare. O analiză a riscului ar trebui aplicată ca mijloc de descoperire a zonelor expuse corupției. Evaluarea actelor legislative din punct de vedere al anticorupției și o analiză a impactului reglementărilor ar putea, de asemenea, să conducă la reducerea riscului de corupție. Crearea și aplicarea programelor anticorupție în diferite sectoare sociale sau instituții ar putea constitui o bază bună pentru îmbunătățirea sistemului. Programele menționate mai sus ar trebui să prevadă anumite acțiuni, un calendar și o persoană responsabilă de aplicarea măsurii, precum și răspunderea pentru lipsa demersurilor.

Aplicarea așa-numitului principiu “ghișeu unic”, prin care oricine poate adresa cereri, propuneri, plângeri și sugestii unui singur funcționar public fără a fi nevoit să își irosească timpul în căutarea funcționarului potrivit. Simplificarea barierelor birocratice într-o măsură cât mai mare, aplicarea procedurilor cu cerințe clare și corecte, îmbunătățirea eticii la locul de muncă al funcționarilor publici, toate acestea ar putea avea, de asemenea, un efect benefic asupra prevenirii corupției. Astfel, o sugestie importantă din punctul nostru de vedere ar putea fi aplicarea codurilor deontologice, inclusiv tragerea la răspundere pentru încălcarea prevederilor acestora.

Un alt aspect important îl reprezintă existența, în măsura posibilă, a unor prevederi privind răspunderea personală a fiecărui funcționar public. Lipsa unor astfel de prevederi ar putea conduce la situații în care funcționarii publici care fac parte din comitete și comisii pot scăpa de sancțiuni.

După cum arată experiența din Lituania, și alte instrumente specifice pot reduce riscurile de corupție. Printre acestea se numără: declararea averii; declararea intereselor personale; interzicerea unui trai peste nivelul permis de venit (măsură analizată în prezent); obligația de justificare a averii, interzicerea capacității de a deține o anumită sumă de bani lichizi (obligații pentru anumite tipuri de funcționari publici care îndeplinesc funcții de control).

Cooperarea cu mijloacele media, prezentarea publică a aspectelor negative ale funcției publice, îmbunătățirea condițiilor de muncă ale funcționarilor publici (în mod constant) și aplicarea unor tradiții sănătoase ar putea, de asemenea, să conducă la scăderea incidenței cazurilor de corupție.