



ROMÂNIA
JUDEȚUL OLT
COMUNA OSICA DE JOS
PRIMAR

DISPOZIȚIE

privind: **aprobarea Metodologiei de identificare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție și constituirea Grupului de lucru pentru prevenirea corupției și implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025, la nivelul Primăriei Osica de Jos, județul Olt**

Având în vedere:

- Referatul nr.950 din 16.02.2023, al secretarului general al comunei Osica de Jos, cu privire la necesitatea constituirii Grupului de lucru pentru prevenirea corupției și implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025;

- Prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1269/2021 privind aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție 2021 – 2025 și a documentelor aferente acesteia;

- Prevederile art.6, art.7 și art.10 din H.G. nr.599/2018 pentru aprobarea Metodologiei standard de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu indicatorii de estimare a probabilității de materializare a riscurilor de corupție, cu indicatorii de estimare a impactului în situația materializării riscurilor de corupție și formatul registrului riscurilor de corupție, precum și pentru aprobarea Metodologiei de evaluare a incidentelor de integritate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu formatul raportului anual de evaluare a incidentelor de integritate;

În temeiul prevederilor art.196 alin.(1), lit.b) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, cu modificările și completările ulterioare,

PRIMARUL COMUNEI OSICA DE JOS
DISPUNE

Art.1. Se aprobă Metodologia de identificare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție în cadrul Primăriei Osica de Jos, județul Olt, conform anexei nr. 1 parte integrantă din prezenta dispoziție.

Art.2. Se constituie Grupul de lucru SNA pentru prevenirea actelor de corupție, în următoarea componență:

Președinte – Primarul comunei Osica de Jos – Pistol Marian

Coordonator – Secretarul general al comunei Osica de Jos – Torcea Daniela

Membri: Consilier superior compartimentul achiziții publice, relația cu publicul, registratură – Rîmboiu Alexandra

Referent superior compartimentul financiar-contabilitate, taxe și impozite – Matei Adriana - Doina

Consilier de etică, compartimentul financiar – contabilitate, taxe și impozite – Docu Cristina

Consilier superior, compartimentul asistență socială – Popescu Virginia

Secretariat - Secretarul general al comunei Osica de Jos – Torcea Daniela

Art.3. Persoanele responsabile privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025, la nivelul Primăriei Osica de Jos, județul Olt au ca principale atribuții:

- Identificarea riscurilor și vulnerabilităților specifice instituției și măsurilor de remediere ale acestora;
- Elaborarea planului de integritate pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025 la nivelul Primăriei Osica de Jos, județul Olt;
- Întocmirea Raportului narativ privind evoluțiile înregistrate în implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025 la nivelul Primăriei Osica de Jos, județul Olt;
- Întocmirea Raportului de autoevaluare a măsurilor preventive anticorupție și indicatorii de evaluare (Anexa 3 – SNA - Inventarul măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, precum și indicatorii de evaluare);
- Implementarea cadrului legislativ anticorupție ce vizează, în principal, prevenirea corupției în U.A.T. Osica de Jos.

Art.4. Prezentă dispoziție poate fi atacată la Tribunalul Olt în condițiile Legii nr.554/2004 privind Contenciosul Administrativ, cu modificările și completările ulterioare;

Art.5. Prezentă dispoziție va fi comunicată prin grija secretarului general al comunei Osica de Jos, persoanelor prevăzute la art.2, compartimentelor interesate și Instituției Prefectului Județului Olt, în vederea exercitării controlului de legalitate.



**AVIZAT
SECRETAR,
Torcea Daniela**

Nr. 45 din 16.02.2023

METODOLOGIA DE IDENTIFICARE A RISCURILOR ȘI A VULNERABILITĂȚILOR LA CORUPȚIE ÎN CADRUL PRIMĂRIEI COMUNEI OSICA DE JOS

Capitolul I – Cadru general și context

1.1. Domeniul de aplicare

Prezenta metodologie va fi implementată în cadrul tuturor compartimentelor Primăriei Osica de Jos, se adresează tuturor categoriilor de personal participante la Grupurile de lucru pentru prevenirea corupției și va putea fi utilizată cu titlu de recomandare și în alte instituții din domeniul administrației publice locale, după implementarea în cadrul Primăriei Osica de Jos, dacă se consideră oportun și în condițiile stabilite prin reglementările în vigoare.

1.2. Referințe normative

Strategia Națională Anticorupție privind prevenirea și combaterea corupției în sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada 2021-2025 – aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1269/2021;

Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 600/2018 pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice – Standardul 8 „Managementul riscului”;

1.3. Modul de constituire și utilizarea metodologiei

Realizarea metodologiei pentru managementul riscurilor de corupție în cadrul componentelor organizatorice, domeniilor de activitate și a categoriilor de personal ale Primăriei Osica de Jos este determinată de nevoia creării unui mecanism unic și eficient pentru evaluarea riscurilor de corupție la nivel instituțional.

Ea își propune să răspundă cât mai bine nevoilor, prin natura lor diverse și în continua evoluție, ale personalului și activităților specifice ale instituției, și tinde să privilegieze o abordare pragmatică, constând în clarificarea noțiunii de risc de corupție și propunerea unei metode care să permită, pentru un domeniu de activitate dat, identificarea, descrierea, evaluarea, controlul, monitorizarea și reevaluarea riscurilor de corupție susceptibile să se manifeste în contextul acestuia.

În sensul prezentei metodologii, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) noțiunea de risc de corupție vizează probabilitatea apariției unui eveniment sau de realizare a unei acțiuni vizând un angajat, colectiv profesional sau domeniu de activitate, susceptibile să aibă consecințe semnificative asupra integrității personalului, desfășurării în condiții de transparență a activităților specifice instituției și capacității de acțiune de care aceasta trebuie să dispună în contextul atribuțiilor ce-i revin conform reglementărilor în vigoare.

b) vulnerabilitatea reprezintă o slăbiciune în sistemul procedurilor de planificare, desfășurare, asigurare logistică și control a activităților specifice care ar putea fi exploatată/speculată, traducându-se printr-o încălcare a legilor, ordinelor, regulamentelor, metodologiilor, procedurilor sau regulilor de desfășurare a activităților specifice.

c) prin managementul riscurilor de corupție se înțelege, în sens larg, procesul de identificare a factorilor instituționali și individuali care favorizează sau pot favoriza săvârșirea faptelor de corupție, precum și elaborarea recomandărilor ori măsurilor necesare pentru prevenirea, atenuarea sau eliminarea probabilității de apariție și a efectelor/consecințelor acestora. Principiile care stau la baza managementului riscurilor de corupție sunt:

(1) legalitatea – acesta se efectuează în concordanță cu un cadru de analiză standardizat (metodologie), principiul respectându-se în toate etapele, inclusiv prin asigurarea protecției informației obținute;

(2) transparența – instituția difuzează informații privind rezultatele evaluării în măsura în care transparența procesului de evaluare nu aduce atingere reglementărilor în vigoare, vieții private a persoanei ori nivelului de obiectivitate al procesului de evaluare;

(3) participarea – acesta se efectuează cu antrenarea și consultarea tuturor părților interesate, acestea fiind cooptate în mod activ în cadrul procesului sub forma Grupurilor de lucru pentru prevenirea corupției;

(4) angajamentul – acesta trebuie inițiat și susținut de către conducerea instituției, în special în cadrul comunicării referitoare la riscurile de corupție și a formării personalului cu privire la problematica aferentă acestora;

(5) adaptabilitatea – instituția utilizează metode și instrumente adaptate situației sale particulare, luând în considerare organizarea proprie, efectivul de angajați, natura activităților desfășurate ori a serviciilor publice furnizate, natura și specificul riscurilor de corupție, climatul său organizațional și etic;

(6) autonomia – realizarea managementului riscurilor de către instituție însăși trebuie privilegiată, unitățile de mici dimensiuni putând beneficia de sprijin ori îndrumare în direcția dezvoltării propriilor competențe interne în domeniu;

(7) finalitatea – managementul riscurilor reprezintă un sprijin util pentru conducerea instituției în privința examinării tuturor aspectelor referitoare la activitățile desfășurate, vulnerabile din perspectiva corupției, ierarhizării riscurilor ce pot antrena consecințe în planul integrității, definirii și aplicării unor măsuri eficiente de prevenire a corupției.

Procesul este unul de îmbunătățire continuă, putând fi repetat în condițiile introducerii unor criterii modificate sau suplimentare de identificare și evaluare a riscurilor de corupție, etapele sale fiind următoarele:

(1) identificarea și descrierea riscurilor: identificarea și descrierea, ca fundament al evaluării ulterioare, a ceea ce se poate întâmpla din perspectiva corupției, inclusiv a pericolelor și a consecințelor asociate;

(2) evaluarea riscurilor: estimarea riscurilor de corupție, în termeni de probabilitate și impact, aprecierea nivelului de expunere la risc și ierarhizarea riscurilor în vederea identificării priorității măsurilor de control;

(3) determinarea (planificarea) măsurilor de control: identificarea posibilităților de prevenire/control și a efectului acestora asupra gravității consecințelor, dezvoltarea și implementarea unui plan de acțiune pentru prevenirea corupției;

(4) comunicarea și raportarea: consultarea și comunicarea cu părțile responsabile/interesate, interne și externe, în fiecare etapă a procesului de management al riscurilor de corupție;

(5) monitorizarea și reevaluarea periodică: monitorizarea și revizuirea riscurilor de corupție, evaluarea performanțelor sistemului de management al acestora și a modificărilor care îl pot afecta.

Deși sunt prezentate ca activități independente, etapele se găsesc în practică într-o strânsă interacțiune, ele implicând activități și concepte care cuprind întregul proces de management al riscurilor de corupție. În fiecare etapă a procesului, dar și pe ansamblul derulării acestuia, trebuie să existe și să funcționeze mecanisme adecvate de comunicare și consultare, atât în cadrul instituției, cât și între aceasta și mediul extern.

Metoda prezentată nu trebuie interpretată forțat, ci mai degrabă ca un suport, ea trebuind adaptată pentru a răspunde particularităților diverselor domenii de activitate și colectivități profesionale studiate. Utilizatorul trebuie să se familiarizeze cu ghidul și să încerce aplicarea acestuia la situația profesională specifică pe care este chemat să o clarifice, validând, ponderând diferit, chiar completând metodele și instrumentele furnizate.

Esențială nu este metoda de evaluare utilizată, ci maniera în care demersul este desfășurat pentru a permite acestei acțiuni să aibă persistență în timp și să conducă la o analiză profundă a comportamentului și eticii profesionale. Pentru a fi o reușită, activitatea de evaluare a riscurilor de corupție trebuie să aibă la bază o abordare structurată, globală și

participativă.

Ea necesită implicarea tuturor categoriilor de personal, derularea sa necesitând atât angajamentul și energia decizională a conducerii, cât și implicarea angajaților și a partenerilor externi ai instituției evaluate.

Capitolul II – Pregătirea managementului riscurilor de corupție

Managementul riscurilor de corupție debutează printr-o etapă de pregătire care vizează, în principal, următoarele aspecte:

(1) constituirea și stabilirea componenței Grupului de lucru pentru prevenirea corupției (numite în continuare Grup);

(2) instruirea/formarea membrilor Grupului cu privire la aspectele conceptuale și metodologice specifice identificării, descrierii și evaluării riscurilor de corupție, conceperii și stabilirii măsurilor de prevenire/control, monitorizării și reevaluării periodice a acestora, toate acestea într-o manieră care să permită, ulterior, derularea în bune condiții a demersului de evaluare și atingerea finalității acestuia;

(3) fixarea principalelor repere ale activității membrilor Grupului: statutul, rolul și responsabilitățile, termenii de referință privind planificarea, desfășurarea și evaluarea activităților;

(4) colectarea documentației utilizabile pentru identificarea și descrierea riscurilor de corupție, a surselor de informații privind modalitățile și mijloacele de planificare, organizare, raportare și control al activităților la nivelul instituției;

(5) alegerea (conceperea, adaptarea) metodelor, tehnicilor și a instrumentelor de identificare, descriere și evaluare a riscurilor de corupție;

(6) informarea personalului instituției și a partenerilor externi interesați cu privire la întregul proces și obținerea colaborării acestora pentru atingerea obiectivelor formulate.

2.1 Constituirea și stabilirea componenței Grupului

Grupul se constituie la nivelul primăriei și structurilor aflate în subordinea/coordonarea Primăriei Osica de Jos și va avea principala responsabilitate în domeniile identificării, evaluării, controlului, monitorizării și reevaluării periodice ale riscurilor de corupție.

Acest demers este proiectat a se desfășura prin autoevaluare. Membrii Grupului vor fi nominalizați prin dispoziția primarului comunei iar datele de contact ale acestora vor fi facute publice. Numărul membrilor Grupului va fi de 3-5 persoane, componența sugerată a Grupului fiind următoarea:

a) șeful sau un membru al conducerii desemnat de către acesta, care va conduce activitățile Grupului;

b) consilierul pentru integritate;

c) câte un reprezentant din cadrul principalelor compartimente ale instituției, fiind de drept să fie prezent principalul decident de la nivelul acestora sau un adjunct.

Membrii Grupului pot beneficia și de aportul următoarelor categorii de specialiști din cadrul instituției:

a) orice angajat cu funcție de execuție al instituției care poate aduce o contribuție semnificativă, din perspectiva experienței profesionale probate/recunoscute (pentru a oferi sprijin din perspectiva cunoștințelor sale despre activitățile de zi cu zi, a interacțiunilor cu diferitele categorii de beneficiari ai serviciilor publice și, în general, despre modul de conștientizare a problemelor din sfera corupției în cadrul instituției);

b) membri din echipa compartimentului resurse umane (familiarizat cu procedurile privind recrutarea și formarea personalului);

c) membri din echipa compartimentului control intern și/sau juridic (familiarizați cu controalele interne și monitorizarea funcțiilor instituției; dacă evaluarea riscului de corupție va identifica riscuri care conduc la responsabilități penale, civile sau administrative; în plus, ei vor fi cooptați în momentul dezvoltării și aplicării răspunsurilor la riscurile de corupție);

d) membri din echipa biroului financiar-contabil (familiarizat cu procesele de raportare și control financiar).

În vederea bunei fundamentări a deciziilor sale, Grupul poate fi consiliat și de reprezentanți ai partenerilor ori externi ai instituției (ex. Consiliul Județean Olt, Instituția Prefectului-Județul Olt), cărora li se va solicita sprijinul pentru identificarea, evaluarea și stabilirea de măsuri de control al riscurilor de corupție determinate de relațiile de cooperare/colaborare.

Competențele solicitate personalului desemnat să participe la Grup sunt reprezentate, în principal, de următoarele:

a) să dețină o foarte bună cunoaștere, în plan teoretic și practic-aplicativ, a prezentei metodologii, ca urmare a eforturilor personale vizând familiarizarea cu particularitățile acestui tip de demers și parcurgerii programului de instruire organizat de către primarie.;

b) să demonstreze o foarte bună familiarizare cu specificul organizării și funcționării instituției ori componentei acesteia în cadrul căreia este desemnat să îndeplinească rolul de membru al Grupului;

c) să posede o experiență profesională relevantă în domeniul propriu de activitate;

d) să dea dovadă de aptitudini pedagogice și de capacitatea de a conduce și anima eficient o echipă de lucru;

e) să fie o persoană cu certe calități de relaționare în medii profesionale diverse, capabilă de integrare facilă în cadrul acestora;

f) să cunoască foarte bine limitele câmpului său de competență și să manifeste neutralitate în toate demersurile vizând concretizarea demersului de management al riscurilor de corupție.

Referitor la funcționarea de ansamblu a Grupului, trebuie respectate anumite condiții:

a) fiecăruia dintre membri trebuie să i se acorde posibilitatea de a lua parte activă la discuții (în mod ideal, fiecare va trebui să uzeze de această posibilitate);

b) fiecare membru trebuie să aibă posibilitatea să-și exprime punctele de vedere opuse/contrare, fără a fi constrâns să procedeze altfel sau împiedicat; buna înțelegere, coeziunea internă a Grupului și obiectivul de a se ajunge la un consens nu trebuie valorizate într-atât încât dezbaterile să fie evitate ori neutralizate rapid, fără o examinare atentă, conflictele de idei putând surveni în cadrul Grupului și fiind chiar de dorit;

c) Grupul trebuie să stabilească un consens prealabil asupra ansamblului de proceduri și reguli ale dialogului care trebuie în mod necesar respectate pe durata reuniunilor, acestea incluzând: obținerea unui volum cât mai mare de informații asupra problemelor tratate, evaluarea valorii fiecăruia dintre punctele de vedere exprimate și luarea în considerare, în mod sistematic, a tuturor argumentelor avansate pentru susținerea acestora.

2.2 Instruirea/formarea membrilor Grupului

După stabilirea componenței Grupului, este necesar ca fiecare membru al acestuia să fie instruit/informat cu privire la modul în care trebuie conceput și derulat procesul de management al riscurilor de corupție în cadrul propriei instituții/unități, a sarcinilor și responsabilităților ce le revin în acest context.

Programul de instruire va fi conceput, planificat și desfășurat de către Primaria Osica de Jos.

În stabilirea conținutului programului de formare/instruire trebuie utilizate clarificările conceptuale și recomandările oferite de prezenta metodologie și anexele care sunt parte integrantă ale acesteia, el trebuind să fie conceput și desfășurat într-o manieră adaptată categoriilor de personal participante, specificului activităților desfășurate de către acestea, rolului și responsabilităților care le revin pe întreaga durată a demersului.

2.3 Planificarea și desfășurarea activității Grupului

Obiectivele principale ale Grupului sunt reprezentate de asumarea responsabilității pentru managementul riscurilor de corupție și asigurarea implementării, monitorizării și

actualizării eficiente a acestuia. Cu ocazia primei reuniuni a Grupului, vor fi adoptați termenii de referință privind activitatea acestuia, obiectivele fiind reprezentate de:

- (1) stabilirea agendei-cadru a întrunirilor, a periodicității și regulilor de lucru;
- (2) atribuirea responsabilităților pentru fiecare dintre membrii acestuia;
- (3) clarificarea manierei în care se vor derula etapele managementului riscurilor de

corupție;

- (4) definirea modalităților de evaluare a eficienței activității Grupului.

Schimbarea termenilor de referință poate fi făcută oricând ca rezultat al:

- a) analizelor retrospective și evaluărilor efectuate cu privire la activitatea Grupului;
- b) apariției unor probleme neprevăzute sau a unor noi oportunități privind

documentarea și derularea evaluării riscurilor;

c) schimbării sau reorientării, de către conducerea primăriei sau alte instituții cu care există relații de cooperare/colaborare, a politicii privind prevenirea corupției și managementul riscurilor aferente acesteia.

Grupul poate face aceste schimbări la propunerea oricăruia dintre membrii Grupului, ele urmând a fi discutate și aprobate cu ocazia primei reuniuni a acestuia. În circumstanțe excepționale, se poate convoca o reuniune specială pentru a analiza și aproba aceste propuneri. Chiar și în absența acestor situații speciale, la trei luni de la constituirea Grupului se va realiza o analiză retrospectivă a componenței și a activităților sale. Cu ocazia acesteia, dacă se consideră oportun, vor fi luate măsurile necesare privind lărgirea componenței ori inițierea de noi activități și adoptată o hotărâre referitoare la frecvența și datele următoarelor analize de bilanț.

2.4 Colectarea documentației consultabile în activitatea Grupului

Etapă de pregătire a demersului de identificare a riscurilor necesită înțelegerea universului riscurilor de corupție și a sub-ansamblului de riscuri specifice instituției evaluate, acest lucru fiind posibil, în primul rând, prin identificarea și studierea surselor de informații și a documentelor disponibile în mediile intern și extern ale acesteia.

Lista cuprinde actele normative sau documentele de referință ce asigură reglementarea și desfășurarea activităților instituției, relațiile de cooperare/colaborare cu alte instituții ș.a.

Fără a avea pretenția de a fi exhaustivă, aceasta ar fi de dorit să cuprindă:

- a) legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, relevante pentru domeniul de activitate analizat;
- b) ordine ale ministrului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice;
- c) regulamente de organizare și funcționare;
- d) fișe ale posturilor, organigrame, ștate de organizare ale instituției;
- e) dispoziții, metodologii, proceduri și instrucțiuni de lucru;
- f) precizări, ghiduri, programe ori strategii realizate pentru domeniul specific de activitate;
- g) planuri de cooperare inter-instituțională;
- h) planuri de prevenire a corupției care au fost aplicate și statistici ale cazurilor de corupție;
- i) rapoarte întocmite de organismele de inspecție/control intern;
- j) documente furnizate de către organismele reprezentative ale personalului (după caz);
- k) orice alte documente care stau la baza derulării anumitor activități ale instituției (noteraport, sinteze, procese-verbale, registre, examinarea sesizărilor înregistrate la primărie, etc.).

Etapă este indispensabilă înaintea demarării efective a identificării și descrierii riscurilor, aportul informațional al acestor documente fiind deosebit de important, permițând cunoașterea punctelor sensibile la corupție din cadrul unității, a acțiunilor de prevenire/control puse deja în practică și încadrarea mai facilă a identificării riscurilor de corupție, aceste

documente servind, de asemenea, la confruntarea faptelor cu ceea ce se poate spune de către manageri ori angajați pe teren. Deloc surprinzător, anumite riscuri de corupție și soluții de prevenire pot fi deja indicate în aceste documente.

2.5 Alegerea metodelor de identificare și evaluare a riscurilor de corupție

Grupul trebuie să adopte în vederea utilizării metode, tehnici ori instrumente care să permită identificarea, evaluarea și controlul riscurilor de corupție.

Metoda cea mai frecvent utilizată constă în analiza activității/situațiilor de muncă și se bazează, în mod esențial, pe utilizarea observației, interviurilor, chestionarelor, pe analiza activităților concrete desfășurate de angajați pentru îndeplinirea sarcinilor și a responsabilităților, în scopul punerii în evidență a riscurilor de corupție, ținând seama de specificul organizării și desfășurării activității.

Sunt vizate metodele de lucru ale angajaților și zonele de incertitudine/risc din perspectiva corupției, culegerea informației făcându-se de o manieră participativă.

Realizarea chestionării diferitelor categorii de personal în vederea identificării amenințărilor și a activităților/domeniilor vulnerabile la corupție poate permite receptarea, de o manieră rapidă, a percepțiilor și opiniilor acestora privind pericolele și vulnerabilitățile la corupție prezente în activitățile desfășurate și le oferă ocazia de a reflecta asupra manierei în care pot evita implicarea în asemenea incidente.

Procesul trebuie abordat de o manieră metodică pentru a ne asigura că toate activitățile importante din cadrul instituției ori componentelor acesteia au fost identificate, că toate amenințările și vulnerabilitățile sunt definite și clarificate.

2.6 Informarea personalului instituției și a partenerilor externi

La nivelul instituției, al componentelor acesteia și în plan extern va fi conceput și aplicat un sistem eficient de comunicare, pentru a asigura o difuzare precisă, fluentă și rapidă a informațiilor, complet disponibile și în timp util pentru diversele categorii de utilizatori.

Acesta va permite ca toți cei implicați în procesul de management al riscurilor de corupție să dispună de informații adecvate care să permită adoptarea de decizii eficiente.

Pentru informarea ansamblului personalului instituției cu privire la demersul de management al riscurilor de corupție care va fi pus în practică, este necesară reunirea angajaților, cu ajutorul personalului de conducere responsabil de aceștia, conținutul informării transmise trebuind să cuprindă, cel puțin, următoarele elemente:

Obligația legală – Reglementările în vigoare impun identificarea, evaluarea și controlul riscurilor de corupție pentru toate domeniile de activitate și posturile de muncă.

Rezultatele acestei evaluări trebuie consemnate în documente care vor fi actualizate anual sau ori de câte ori situația o impune (modificări ale reglementărilor cu caracter intern, săvârșirea unor fapte de corupție de către personalul unității etc.).

Obiectivul evaluării riscurilor de corupție – Scopul evaluării este identificarea riscurilor de corupție din cadrul unui domeniu de activitate ori post de muncă, pentru a putea pune în practică acțiuni care să contribuie la eliminarea sau controlul eficient al acestora.

Prezentarea demersului – Trebuie explicat personalului că una sau mai multe persoane (șefii ierarhici nemijlociți și/sau membrii Grupului) vor stabili (îi vor ajuta să stabilească) o listă exhaustivă a activităților pe care ei le desfășoară.

Ulterior aceste persoane vor determina, împreună cu personalul, ansamblul amenințărilor și vulnerabilităților la corupție la care acesta este expus, pentru fiecare tip de activitate ori sarcină. Membrii Grupului vor proceda la ierarhizarea riscurilor de corupție, în vederea stabilirii priorității măsurilor de control și vor propune acțiuni corective sau preventive pentru tratarea riscurilor de corupție evidențiate, monitorizând și reevaluând ulterior permanent maniera în care acestea sunt aplicate și își ating finalitatea.

Este important să se precizeze personalului că participarea și implicarea lor totală în cadrul demersului de evaluare sunt esențiale și necesare: NU este vorba despre controlarea activității pe care ei o desfășoară, ci despre un demers vizând, printre altele, ameliorarea condițiilor de muncă și stabilirea fundamentului pentru un comportament profesional în accord cu etica și deontologia profesională.

Informarea partenerilor externi va fi realizată într-o manieră similară, dar adaptată. Partenerii sunt cei care au o legătură cu activitățile și serviciile publice furnizate de către instituție și trebuie să fie identificați de către Grup.

Aceștia pot include reprezentanți ai componentelor instituțiilor publice cu care există relații de cooperare sau colaborare, ai altor instituții ale administrației publice centrale și locale etc., fiecare instituție trebuind să-și identifice partenerii proprii de interes.

Capitolul III – Identificarea și descrierea riscurilor

3.1. Definiție și obiective

Identificarea și descrierea riscurilor constă în evidențierea amenințărilor și vulnerabilităților potențiale la corupție, a înlănțuirilor de evenimente care ar putea conduce la săvârșirea unei fapte de corupție, urmărind să confere vizibilitate problemelor potențiale înainte ca acestea să se transforme în probleme reale, și includerea acestor informații în etapa ulterioară a procesului de management al riscurilor, evaluarea riscurilor.

În raport de situația în care se află o instituție, identificarea riscurilor de corupție se poate afla într-una dintre următoarele situații:

- identificarea inițială a riscurilor – caracteristică organizațiilor noi, celor care nu și-au identificat anterior riscurile într-o manieră structurată sau atunci când îndeplinirea unei noi activități este stabilită în sarcina acestora;

- identificarea permanentă a riscurilor – specifică acelor organizații în care managementul riscurilor de corupție este bine consolidat, aceasta fiind necesară pentru cunoașterea riscurilor care nu s-au manifestat anterior datorită contextului instituțional, a schimbării circumstanțelor în care se manifestă riscurile identificate anterior și pentru stabilirea riscurilor care s-au manifestat în trecut, dar care nu mai prezintă, în prezent, importanță ori pericol pentru organizație.

Descrierea mecanismelor/situațiilor necesare pentru ca o activitate specifică instituției să fie la originea manifestării unei amenințări (introducerea unui pericol de corupție) în mediul specific acesteia și estimarea probabilității ca acest proces să se deruleze complet, trebuie realizate având permanent în atenție:

- a) vulnerabilitățile reale/confirmate, legate de specificul activităților, de competențele ori responsabilitățile categoriilor de personal și

- b) vulnerabilitățile potențiale care, deși nu sunt vizate de nici o amenințare, trebuie, cel puțin, conștientizate și monitorizate, pentru situația înregistrării unor schimbări ulterioare care să precipite materializarea lor.

Vulnerabilitatea reprezintă o slăbiciune în sistemul procedurilor de planificare, desfășurare, asigurare logistică și control a activităților specifice care ar putea fi exploatată/speculată, traducându-se printr-o încălcare a legilor, ordinelor, regulamentelor, metodologiilor, procedurilor sau regulilor de desfășurare a activităților specifice.

Mediile, persoanele sau categoriile de activități care se înscriu în categoria menționată mai sus constituie zonele vulnerabile la corupție ale instituției. Unele dintre aceste puncte vulnerabile pot fi eliminate ori limitate, dar în multe cazuri nu există modalități concrete de a le înlocui ori limita, și atunci trebuie să ne orientăm atenția asupra supravegherii și gestionării acestora.

Un domeniu de activitate vulnerabil din perspectiva corupției este acel domeniu în care:

- (1) terțe persoane (persoane fizice, juridice) primesc avantaje materiale sau de altă natură ori sunt protejate față de dezavantaje și

- (2) terțe persoane pot oferi personalului instituției avantaje la primirea cărora acesta nu este îndreptățit prin lege ori alte reglementări.

Complementar, un domeniu de activitate asociat cu oricare dintre elementele prezentate în continuare (lista nu este exhaustivă), trebuie și el să fie considerat vulnerabil sub aspectul corupției dacă este caracterizat prin:

- (3) contacte frecvente cu exteriorul instituției, cu diversele categorii de beneficiari ai

serviciilor publice ori cu instituții publice partenere;

(4) gestionarea informației (deținerea și utilizarea informației cu caracter operativ; accesul la informații confidențiale; elaborarea, examinarea, administrarea/păstrarea, multiplicarea documentelor clasificate, inclusiv a celor electronice; circuitul intern și extern al documentelor etc.);

(5) gestionarea mijloacelor financiare (alocarea, controlul și auditul bugetelor; gestionarea unor bugete mari; acordarea de fonduri nerambursabile sau de altă natură; achitarea cheltuielilor; stabilirea și colectarea de taxe; oferirea și plata premiilor, primelor și indemnizațiilor etc.);

(6) gestionarea bunurilor și serviciilor (luarea deciziilor referitoare la achiziții, închirieri sau impunerea unor condiții în contextul acestora; stabilirea cerințelor de calitate a condițiilor de livrare; desfășurarea negocierilor; selectarea furnizorilor; administrarea și alocarea bunurilor în cadrul instituției; acordarea unor aprobări, etc.);

(7) acordarea de drepturi (eliberarea de documente, autorizații, certificate, etc.);

(8) punerea în aplicare a legii (control, supraveghere, constatare de conformitate sau încălcare a legii, aplicare de sancțiuni etc.).

Prevederile de mai sus se aplică, în mod deosebit, dacă:

(9) avantajul potențial are o valoare semnificativă, materială ori de altă natură sau

(10) dezavantajul potențial pentru terți duce la aplicarea unei sancțiuni ori cauzează o amenințare, de orice tip, la adresa activităților acestora sau a instituției afectate.

3.2. Proceduri pentru identificarea zonelor specifice cu risc (vulnerabile) la corupție

3.2.1. Evaluarea cadrului normativ intern al instituției

În evaluarea cadrului normativ intern, membrii Grupului vor pune accent pe prevederile legale referitoare la activitățile vulnerabile la corupție. Acestea sunt reprezentate de reglementări, proceduri, precizări, ghiduri, programe și planuri de prevenire a corupției, precum și orice alte documente care stau la baza derulării anumitor activități (vezi lista documentelor utile, întocmită în etapa de pregătire).

Acest tip de evaluare reprezintă o categorie relativ complexă de analiză, cu sarcini și obiective bine definite, având menirea de a preveni apariția și/sau de a evidenția elementele (factorii) corupției, precum și de a elimina sau diminua posibilele efecte ale acestora.

Obiectivele acestui tip de evaluare sunt reprezentate de:

(1) identificarea prevederilor ce conțin factori potențiali de manifestare a corupției;

(2) avansarea de propuneri pentru excluderea sau diminuarea ponderii acestor factori, de modificare ori eliminare a normelor care favorizează sau pot favoriza corupția;

(3) propunerea unor măsuri de diminuare a impactului generării sau favorizării corupției, la implementarea normelor care nu pot fi eliminate sau modificate, dar prezintă elemente potențiale de corupție.

Pentru facilitarea procesului de evaluare a cadrului normativ intern este recomandabil ca Grupul să apeleze la ajutorul unor membri ai departamentului juridic, demersul analitic fiind unul complex și responsabil, care solicită cunoștințe generale vaste, cunoștințe speciale profunde, abilități practice și aptitudini analitice.

Evaluarea din perspectiva corupției poate fi efectuată ținându-se seama de următoarea clasificare a elementelor corupției :

a) lipsa/inadecvarea fundamentării actului normativ (inclusiv a celei economico-financiare);

b) promovarea sau prejudicierea intereselor;

c) formularea lingvistică defectuoasă;

d) conflicte ale normelor de drept;

e) existența normelor de trimitere și a normelor în alb;

f) modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice;

g) acces limitat la informație, lipsa transparenței adecvate;

h) lipsa sau insuficiența mecanismelor de control;

i) responsabilitate și răspundere.

În procesul de evaluare a cadrului normativ se va urmări și corelarea acestor norme cu reglementările speciale care se referă la conduita etică, aferentă unor raporturi sociale și profesionale, care contribuie la menținerea prestigiului autorității publice și a personalului din cadrul primăriei.

Documentul elaborat ca urmare a acestei evaluări poate conține și extrase din actele normative la care face referire, spețe ale cazurilor de corupție care au fost comise sau pot fi comise în legătură cu prevederile respectivului act normativ, precum și exemple din practica judiciară.

3.2.2. *Intervievarea conducerii instituției/componentelor*

Pe durata procesului de identificare a riscurilor de corupție, membrii Grupului trebuie să obțină date și informații relevante prin chestionarea conducerii și a altor categorii de manageri din cadrul componentelor instituției, pentru clarificarea sau identificarea opiniilor acestora cu privire la riscurile de corupție și modul în care acestea sunt identificate, descrise și gestionate.

Cazuistica în domeniul corupției a evidențiat că, în cele mai multe dintre situații, atunci când este săvârșită o faptă de corupție, angajații care au avut cunoștință de aceasta ori doar suspiciuni, ar fi semnalat situația dacă cineva din cadrul conducerii le-ar fi facilitat acest lucru.

Putem avea de-a face cu corupție oriunde în cadrul unei instituții, iar angajații care pot avea cunoștințe despre ea pot oferi un ajutor prețios managerilor în îndeplinirea responsabilităților ce le revin în domeniul prevenirii corupției.

Aspectele de interes (lista nu este exhaustivă) care ar putea fi clarificate cu ajutorul conducerii instituției ori managerilor din cadrul componentelor acesteia sunt cele menționate în grupajul de mai jos:

- a) au existat cazuri de corupție (ori suspiciuni de acest gen) în cadrul domeniului de activitate gestionat sau în domenii de activitate similare, din alte instituții ?
- b) au încercat terții să influențeze deciziile vreunui membru al echipei de conducere ori al colectivelor profesionale din cadrul instituției ?
- c) conducerea este la curent cu eventuale acuzații de corupție care afectează instituția, un domeniu specific de activitate, anumite categorii de personal ori chiar angajați precis identificabili?
- d) este asigurată transparența procesului de adoptare a deciziilor, prin operațiuni de verificare, raportare și alocare explicită a responsabilităților sau prin furnizarea unei documentații complete și clare?
- e) există cerința de a ține o evidență clară, scrisă, a procesului de adoptare a deciziei, care să poată fi verificată de către o autoritate de auditare ori control?
- f) specificul programelor și măsurilor de control stabilite și puse în practică pentru a elimina/reduce riscurile specifice de corupție pe care unitatea le-a identificat, precum și modul în care aceasta monitorizează și reevaluează aceste programe și controale;
- g) dacă aceasta a comunicat Grupului sau altor autorități cu responsabilități în domeniul controlului intern ori auditului, aspecte, informații ori date de interes cu privire la modul în care acționează pentru a preveni, descuraja sau descoperi potențialele fapte de corupție;
- h) pentru o instituție având mai multe locații pentru desfășurarea activității, a naturii și amplitudinii activității de monitorizare a locațiilor sau a segmentelor de activitate operaționale și dacă există locații sau segmente de activitate operaționale speciale în cazul cărora riscul de corupție este mult mai probabil să existe/să se manifeste;
- i) dacă și în ce modalități concrete conducerea comunică angajaților punctele sale de vedere ori așteptările cu privire la practicile corecte de lucru și comportamentul etic, fiind știut că atitudinea etică a unei organizații este, de cele mai multe ori, stabilită/orientată de către conducerea acesteia (riscurile de corupție sunt sensibil reduse atunci când managementul demonstrează și comunică importanța valorilor și a comportamentului etic);

În realizarea întrevederilor de acest gen și în evaluarea răspunsurilor oferite de către reprezentanții conducerii, management, membrii Grupurilor trebuie să fie în permanență

conștienți de faptul că managementul este de multe ori în cele mai bune poziții / situații de a comite, favoriza, determina ori ascunde fapte de corupție.

3.2.3. Consultări cu structurile de control și audit intern

În instituțiile din sectorul public este frecvent întâlnită situația existenței departamentelor de control și audit intern. Procedând la exploatarea acestor surse de informații, membrii Grupului pot obține o înțelegere a modului în care aceste componente ale instituției își exercită atribuțiile de supraveghere și intervenție în domeniul prevenirii corupției.

Componentii acestora pot fi chestionați, lista fiind doar orientativă, cu privire la:

- a) informațiile pe care le dețin cu privire la riscuri potențiale de corupție;
- b) dacă au cunoștință despre fapte de corupție ori suspiciuni de acest gen care ar putea afecta activitățile specifice sau personalul;
- c) dacă au pus în practică, de-a lungul timpului, toate procedurile necesare pentru a identifica sau descoperi corupția;
- d) dacă managementul unității a răspuns în mod satisfăcător la concluziile și recomandările furnizate în urma acestor activități.

Este un lucru firesc ca acest tip de structuri să își asume un rol activ în supravegherea manierei în care se realizează identificarea riscurilor de corupție în cadrul instituției și se pun în practică programele ori măsurile de control pentru atenuarea ori eliminarea acestora.

3.2.4. Analiza cazurilor de corupție

Analiza cazurilor actuale sau tipice de corupție comise de angajații instituției are drept scop identificarea imperfecțiunilor în administrarea instituției și identificarea capacităților reale sau potențiale ale acestora de a preveni fenomenul în cauză. În scopul determinării și detalierii acestora, membrii Grupului vor realiza o radiografie generală a ansamblului fenomenelor de corupție care s-au manifestat în cadrul instituției/componentelor.

În mod evident, exercițiul este dificil, el presupunând consultarea unei varietăți de surse de informații, nu doar a datelor statistice înregistrate. Este motivul pentru care trebuie consultate studii/analize în domeniu ori valorificate opiniile personalului cu experiență în domeniul combaterii corupției, pentru a culege puncte de vedere cât mai diverse și pertinente cu privire la:

- a) evoluția probabilă a diferitelor fenomene infracționale din sfera corupției, a nivelului de gravitate ori impactului acestora;
- b) caracteristicile persoanelor implicate în săvârșirea faptelor de corupție și gradul de amenințare reprezentat de acestea;
- c) țintele faptelor de corupție analizate și gradul lor de vulnerabilitate;
- d) modurile de operare utilizate și măsurile pe care făptuitorii le-au adoptat pentru a-și disimula actele infracționale etc.

3.2.5. Evaluarea activității și a situațiilor specifice de muncă ale angajaților

Pertinența identificării riscurilor potențiale de corupție se bazează, în mare măsură, pe luarea în considerare a situațiilor concrete de muncă, a experiențelor profesionale efective ale angajaților (gestiunea situațiilor neprevăzute și a disfuncționalităților, marjele de manevră, constrângerile specifice etc.) și nu o schemă ideală de organizare ori metodele de lucru în mod normal așteptate.

Principalele activități și ansamblul sarcinilor îndeplinite în contextul acestora trebuie riguros definite, identificarea și descrierea riscurilor de corupție realizându-se în funcție de specificul activităților și de categoriile de personal care le desfășoară. Acestea pot viza un post sau mai multe posturi ocupate de angajați, situații de muncă prezentând aceleași caracteristici.

După ce Grupul își alege metoda de acțiune (studierea întregii instituții și a tuturor activităților acesteia; limitarea la un departament, activitate sau tip de sarcină; alegerea unei componente-pilot etc.), membrii acestuia vor trece la delimitarea unităților de muncă. Unitatea de muncă este compusă dintr-un ansamblu de angajați care realizează aceleași activități și permite, în consecință, o regroupare a celor expuși la riscuri similare.

Pentru definirea acesteia, pot fi luate în discuție diferite tipuri de criterii:

a) criteriul geografic: o comunitate de angajați situată geografic în cadrul aceluiași loc de muncă;

b) criteriul de profesie sau de post: regruparea angajaților după activitate sau postul de muncă;

c) gradul de autonomie: o comunitate de angajați exercitându-și activitățile într-o manieră independentă, cu resursele și nevoile proprii.

Unitatea de muncă poate viza un serviciu, o echipă, un post de muncă (în funcție de situațiile de muncă și de mărimea colectivității), indiferent de maniera în care se va realiza această definire fiind important ca niciun angajat să nu fie exclus din această delimitare. În acest sens, este necesar să se reflecteze și în privința manierei de integrare a riscurilor de corupție care sunt legate de sediile de desfășurare a activității, acestea riscând să fie neglijate dacă se realizează o delimitare după activitate (o unitate de muncă, gen stație de lucru, autospecială etc., poate fi eventual creată special pentru a analiza aceste riscuri).

Pe parcursul acestor demersuri trebuie avute în vedere și următoarele aspecte:

-dacă unitățile de lucru alese sunt locuri geografice (sedii), nu trebuie să se negligeze în analiză particularitățile anumitor expuneri individuale;

-dacă unitățile de lucru sunt locuri geografice, trebuie luate în calcul și situațiile „interunități de lucru”.

Această primă etapă trebuie să se finalizeze prin întocmirea Fișelor de analiză a activităților din cadrul tuturor componentelor instituției: compartimente, birouri, servicii, direcții sau similare acestora, în funcție de specificul organizării unităților. Sarcina întocmirii acestor fișe va reveni managerilor diverselor componente ale instituției evaluate.

Șeful fiecărui nivel ierarhic va analiza obiectivele specifice, stabilite în diversele documente interne pentru domeniul de activitate pe care îl gestionează, și fișele posturilor fiecărui subordonat. Având în vedere faptul că fiecare activitate este supusă unor evenimente, acțiuni sau condiționări din interior sau exterior, iar fiecare obiectiv specific este dus la îndeplinire prin desfășurarea uneia sau mai multora activități, el va identifica, împreună cu personalul din subordine, activitățile desfășurate de către acesta.

Fișele astfel realizate vor trebui să precizeze cu claritate sarcinile, responsabilitățile, metodele de lucru utilizate, materialele, instrumentele, mijloacele tehnice sau auto, precum și orice alte informații relative la mediul de lucru care ar putea fi utile pentru identificarea amenințărilor și a vulnerabilităților la corupție asociate acestora.

Fișele activităților pentru fiecare componentă, grupate după principalele domenii de activitate ale instituției, vor fi întocmite în două exemplare, unul fiind păstrat de managerul care le-a întocmit, iar celălalt va fi remis Grupului, membrii acestuia putând completa conținutul acestor documente în urma întrevederilor cu angajații. Pentru aceasta, le va fi facilitată contactarea personalului din cadrul diferitelor componente organizaționale, în funcție de importanța departamentului aceștia putând opta să întâlnească unul sau mai mulți componenți ai colectivelor profesionale.

Membrii Grupului vor utiliza aceste documente ca punct de plecare în următorul demers pe care-l vor întreprinde: chestionarea angajaților cu privire la amenințările și vulnerabilitățile la corupție percepute ca prezente în activitatea și mediul lor profesional.

Realizarea acestei activități va permite:

a) receptarea, de o manieră directă, a percepțiilor și opiniilor angajaților privind amenințările și vulnerabilitățile la corupție prezente în activitățile desfășurate;

b) oferirea ocaziei pentru angajați de a reflecta asupra riscurilor de corupție și modalităților în care pot evita implicarea în asemenea incidente.

Identificarea amenințărilor/riscurilor reprezintă o etapă esențială și presupune determinarea factorilor (persoane, grupuri etc.) care au potențialul sau ar fi susceptibile să determine săvârșirea unor fapte de corupție de către angajații instituției, exploatând vulnerabilitățile proprii mediului ori situațiilor în care aceștia își desfășoară activitățile specifice.

Numărul celor solicitați pentru această activitate variază în funcție de anvergura

domeniului de activitate care va face obiectul evaluării, ei trebuind însă aleși astfel încât să reprezinte un eșantion reprezentativ pentru personalul asociat acestuia. Pentru aplicarea instrumentului de culegere a datelor, aceștia vor fi convocați, la o dată și oră stabilite în prealabil, și li se va solicita să indice, descrie, estimeze ori să aprecieze, în mod anonim, următoarele aspecte:

(1) sursele posibile de riscuri de corupție la care personalul se consideră expus (persoane, grupuri etc.);

(2) vulnerabilitățile la corupție pe care acestea le pot exploata (în planurile reglementării, planificării, organizării, desfășurării și controlului activității; al formării, instruirii și experienței personalului etc.);

(3) probabilitatea de manifestare a vulnerabilităților în contextul materializării riscului de corupție;

(4) acțiunile ori demersurile care ar putea fi puse în practică pentru atingerea obiectivelor infracționale;

(5) efectele/consecințele pe care materializarea unei fapte de corupție le-ar putea avea asupra activităților desfășurate sau personalului vulnerabil;

(6) soluțiile existente/aplicate sau cele posibile pentru eliminarea sau controlul riscurilor de corupție.

Metoda este relativ simplă, însă trebuie vegheat ca obiectivul acesteia să fie clar explicat, iar intervalul dintre solicitarea completării și înapoierea formularului să nu fie prea lung.

Cu această ocazie, angajații vor fi încurajați să menționeze toate observațiile lor referitoare la problematica pusă în discuție. În documentul sintetic întocmit ulterior, membrii Grupului vor prelucra conținutul răspunsurilor, menționând inclusiv numărul nonrăspunsurilor, acesta fiind adesea un indicator relevant al non-conștientizării riscurilor de corupție.

După evaluarea cadrului normativ intern, interviuarea conducerii instituției ori a componentelor, consultarea membrilor departamentului control intern și audit, analiza activității și chestionarea unor categorii reprezentative de angajați, s-au cules informații prețioase și numeroase.

Acestea trebuie prelucrate și validate pentru a se ajunge la identificarea și descrierea riscurilor de corupție.

Fișa de identificare și descriere a riscurilor de corupție care va trebui întocmită ca punct final al etapei, va fi una generică. Ea va trebui să treacă în revistă și să descrie principale riscuri recurente în fiecare tip ori domeniu de activitate, evidențiind, în sprijinul etapelor ulterioare de evaluare și control al riscurilor, cauzele/sursele și efectele/consecințele acestora.

Deși destul de completă, ea nu are totuși pretenția de a fi exhaustivă, riscuri specifice unor domenii particulare putând să nu figureze în cadrul său, acestea urmând a fi identificate cu ocazia următoarelor analize.

Procesul trebuie abordat de o manieră metodică, pentru a ne asigura că toate activitățile importante din cadrul instituției au fost radiografiate, că toate riscurile și vulnerabilitățile exploatate de acestea sunt bine clarificate.

Ca repere în derularea tuturor pașilor presupuși de etapa identificării și descrierii riscurilor de corupție, trebuie acordată o atenție specială următoarelor aspecte:

(1) alegeți participanți, din cadrul diverselor categorii de personal ale instituției, susceptibili să furnizeze informații pertinente, atât șeful Grupului, cât și șefii compartimentelor putând contribui la identificarea acestora;

(2) asigurați-vă că participanții la aceeași întreprindere nu sunt legați prin nicio relație ierarhică (de exemplu, un participant și superiorul său sunt prezenți la aceeași reuniune) și că nu există conflicte/incompatibilități între aceștia, pentru a se respecta principiul comunicării libere;

(3) planificați o reuniune de lansare a activității de identificare a riscurilor la care vor asista participanții la întreprinderi, pentru a le prezenta în mod clar derularea demersului; este de

dorit, de asemenea, ca șeful/comandantul instituției să participe la această reuniune pentru a încuraja participanții să se simtă liberi să-și exprime opinia despre riscurile pe care le vor sesiza/identifica;

(4) la începutul fiecărei întrevederi cu angajații, reamintiți participanților obiectivul reuniunii, precizând că informațiile culese vor fi consemnate de o manieră anonimă;

(5) realizați întrevederi suplimentare cu angajații pentru a se preciza/clarifica aspectele care au făcut obiectul unor opinii divergente în cursul întrevederilor precedente;

(6) notați în scris toate ideile/punctele de vedere exprimate, în integralitatea lor, informațiile putându-se dovedi utile în etapele ulterioare ale managementului riscurilor;

(7) validați conținutul Fișelor de identificare și descriere a riscurilor de corupție cu angajații, în cursul unor ședințe prevăzute special în acest scop, pentru a vă asigura că informațiile furnizate în cadrul întrevederilor au fost înțelese corect, că enunțurile riscurilor sunt bine formulate și că riscurile importante nu au fost omise prin inadvertență.

Capitolul IV – Evaluarea riscurilor

4.1 Definiție și obiective

După identificarea riscurilor inerente de corupție, se trece la următoarea etapă, aceea de evaluare a riscurilor, de convertire a informațiilor și datelor recoltate anterior. În cadrul acesteia, pornind de la lista riscurilor de corupție identificate și descrise, se realizează o evaluare a caracterului critic al fiecăruia dintre acestea, luând în calcul totalitatea mecanismelor sale de concretizare și relația cu alte zone de risc.

Evaluarea atributelor fiecărui risc de corupție presupune evaluarea probabilității de materializare și a impactului (consecințelor) asupra obiectivelor (activităților, rezultatelor așteptate, prestației profesionale a personalului) în cazul în care acestea s-ar materializa.

După cuantificarea riscurilor prin combinația dintre nivelurile estimate ale probabilității și impactului, acestea sunt reportate într-o matrice de estimare a expunerii la riscuri în cadrul căreia axele impactului și probabilității sunt divizate în sub-ansambluri având aceeași valoare (scală de măsură calitativă sau cantitativă).

Evaluarea riscurilor constă în parcurgerea următoarelor etape:

(1) evaluarea probabilității de materializare a riscului inerent, identificat și descris;

(2) evaluarea impactului asupra obiectivelor, în situația materializării riscului;

(3) aprecierea caracterului adecvat al măsurilor de control existente, pentru fiecare risc;

(4) evaluarea nivelului expunerii la riscuri de corupție, ca o combinație între probabilitate și impact;

(5) clasificarea și ordonarea riscurilor în funcție de gravitatea expunerii, în vederea stabilirii priorității măsurilor necesare pentru prevenirea/controlul acestora;

4.2 Estimarea probabilității de materializare a riscurilor

Primul atribut care caracterizează un risc este probabilitatea materializării acestuia, aspect echivalent cu a califica faptul că dacă apare un eveniment semnificativ din perspectiva corupției, este improbabil, foarte puțin probabil, posibil, probabil sau aproape sigur ca responsabilii interesați să nu fie informați cu privire la aceasta.

Informațiile și analizele care stau la baza estimării probabilității riscurilor sunt cele rezultate din documentarea realizată în etapa de pregătire. Într-o instituție și/sau în mediul acesteia pot exista, la un moment dat, condiții (stări de fapt, circumstanțe) care favorizează apariția riscului și condiții care defavorizează apariția acestuia. Prin urmare, dacă se face o analiză a cauzelor care favorizează apariția riscurilor se poate face o apreciere a șanselor de materializare a acestuia.

Cu cât documentarea riscurilor este mai bună, cu atât estimarea probabilității va fi mai realistă. Cunoașterea probabilității de apariție a unui eveniment nedorit nefiind întotdeauna ușoară, este recomandat să se utilizeze frecvența de realizare a unei sarcini care conține germenii riscurilor de corupție, și aceasta pentru toate fazele activității desfășurate, și să se ia în considerare toate sursele de amenințări ori vulnerabilități, consecințe acestora și probabilitatea ca aceste consecințe să-și facă simțită prezența.

Aprecierea probabilității de materializare a riscurilor de corupție (P) se va realiza prin utilizarea unei scale de evaluare în cinci trepte (aproape sigur, probabil, posibil, puțin probabil, improbabil), o scală de acest gen fiind prezentată în Anexa nr.5, pct. 1.

Membrilor Grupurilor le revine responsabilitatea de a o adapta la specificul activităților instituției și componentelor acesteia, definind într-o manieră proprie indicatorii acesteia pentru mediul organizațional specific și veghind ulterior ca toate estimările în cadrul acestuia să utilizeze doar această scală.

Toate aspectele prezentate anterior sunt importante din cel puțin două considerente:

a) evaluarea eronată a probabilității de apariție a riscurilor va conduce la o stabilire falsă de priorități, ce duce la absența focalizării asupra riscurilor majore, la selectarea unor răspunsuri neadaptate, la inaptitudinea de a le gestiona de o manieră eficientă și, inevitabil, la pierderea ori diminuarea considerabilă a încrederii în procesul de management al riscurilor;

b) o bună evaluare a probabilității de apariție a riscurilor îmbunătățește înțelegerea fiecărui risc, permițând astfel o prioritizare adecvată a acestora, alegerea celui mai bun răspuns și o eficacitate crescută a procesului ulterior de prevenire/control.

4.3 Estimarea impactului riscurilor

Impactul posibil, în relație cu orice risc de corupție posibil să se materializeze într-un domeniu de activitate, variază în funcție de natura acestuia și zonele în care consecințele își pot face simțită prezența.

În sectorul public, datorită naturii majorității serviciilor furnizate și a faptului că activitatea este finanțată din fonduri publice, toate tipurile posibile de corupție pot avea un impact major într-o varietate de domenii: reputația instituției/componentelor; potențialul pierderilor financiare; pierderea ori diminuarea încrederii angajaților și a partenerilor externi în instituție; posibila necesitate de a redirecționa resursele financiare sau umane pentru a atenua consecințele în planul asigurării continuității activității; afectarea moralului personalului și a eficienței activității acestuia; necesitatea de a utiliza resursele în munca de investigare a faptelor de corupție; perturbarea ori consecințele negative ale investigațiilor desfășurate asupra activității etc.

Impactul unui risc de corupție este caracterizat prin consecințe de diferite naturi, el putând fi evaluat pentru mai multe componente/dimensiuni:

- a) consecințe exprimate în termeni de buget (costuri);
- b) impact asupra calendarului desfășurării activităților (întârzieri posibile în termenul de realizare a obiectivelor activității);
- c) impact asupra performanței activităților/obținerii rezultatelor așteptate;
- d) consecințe legate de resursele umane (înlocuirea, formarea, instruirea personalului) etc.

În acest context, pentru estimarea impactului riscurilor de corupție membrilor Grupului le revin următoarele responsabilități:

-să definească, pentru fiecare risc de corupție identificat, toate componentele/dimensiunile posibile ale impactului global (calitative și cantitative) asupra obiectivelor, activităților, sarcinilor sau rezultatelor așteptate;

-să stabilească, pentru componentele/dimensiunile identificate ale impactului riscului, importanța relativă a fiecăreia în cadrul impactului global (aceasta poate fi de forma 45%, 10%, 15% și 30% pentru un impact identificat pe patru componente, suma acestora fiind 100%; pentru facilitarea calculelor, vor fi utilizate expresiile numerice 0,45, 0,1, 0,15, și 0,3, caz în care suma ponderilor acordate va fi egală cu 1 – vezi în acest sens exemplul din Anexa nr. 5, pct.2);

-să redacteze câte un enunț generic, corespunzând unui impact foarte redus, redus, moderat, ridicat și major/critic, pentru fiecare componentă/dimensiune stabilită și descrisă la pct. 2, și să le illustreze cu exemple pentru a facilita înțelegerea acestora;

-să solicite unui număr de 2-3 angajați cu experiență, din cadrul fiecărui domeniu de activitate care face obiectul evaluării din perspectiva riscurilor de corupție, să se pronunțe critic asupra componentelor de impact astfel delimitate și ponderilor asociate acestora;

-să discute și să clarifice opiniile, concluziile și sugestiile formulate de angajați, pentru a se ajunge la un consens în privința modului în care vor fi definite și, ulterior, utilizate aceste elemente fundamentale ale estimării impactului;

-să estimeze, pentru fiecare risc de corupție (inerent sau rezidual, după caz), impactul global pe care acesta îl poate avea în cazul materializării.

Pentru înțelegerea și facilitarea atingerii acestor obiective, în Anexa nr. 5 este prezentat un exemplu de estimare a impactului global al riscului de corupție (cuprinzând indicatori pentru componente de genul „îndeplinirea obiectivelor activității”, „eficiența activității”, „aspecte financiare”, „deteriorarea reputației instituției” etc.), precum și o scală similară celei utilizabile în cazul estimării probabilității de manifestare a riscului.

În mod evident, aceste repere trebuie să reprezinte doar un punct de pornire în definirea componentelor impactului global, specifice activităților instituției care face obiectul evaluării, ea trebuind adaptată, completată și utilizată, ulterior, în mod unitar (similar efortului întreprins în cazul scalei de estimare a probabilității).

4.4 Aprecierea caracterului adecvat al măsurilor de prevenire/control

Identificarea riscurilor inerente de corupție necesită și o bună înțelegere a rolului fundamental pe care măsurile de control intern îl pot avea în evitarea materializării acestora.

Este rezonabil să se presupună că angajații care au intenția de a comite o faptă de corupție își vor folosi cunoștințele cu privire la modul în care este conceput ori organizat acest gen de control pentru a face acest lucru într-o manieră care să le disimuleze acțiunile.

Prin urmare, este important să se acorde o atenție sporită riscului de sustragere ori de ignorare a controalelor atunci când se evaluează eficiența măsurilor de control, o asemenea măsură nefiind eficientă dacă poate fi ocolită ori ignorată cu ușurință.

Membrii Grupului trebuie să evalueze dacă programele și măsurile de prevenire/control care se adresează riscurilor de corupție deja identificate au fost proiectate corespunzător și puse în practică în mod eficient. Aceste programe și măsuri de control pot implica:

a) măsuri de prevenire/control specifice, menite să atenueze sau să elimine anumite riscuri de corupție (exemplu: controale care se adresează contractelor sensibile la săvârșirea unor fapte de corupție)

b) programe mai ample, concepute pentru a preveni, detecta sau descuraja corupția (exemplu: programe destinate promovării unei culturi a integrității și comportamentului etc.).

Grupurile trebuie să evalueze dacă măsurile și programele au condus la reducerea sau eliminarea riscurilor de corupție identificate.

În acest context, pot fi constatate următoarele probleme:

(1) există măsuri de prevenire/control și programe pentru a descuraja materializarea riscurilor de corupție, dar acestea nu funcționează, conducerea instituției/componentei optând pentru neluarea în considerare a acestora (intenționat sau din ignoranță);

(2) unele măsuri de prevenire/control nu produc rezultate așa cum ar fi de așteptat (cum au fost concepute și aplicate);

(3) există riscuri de corupție în cazul cărora nu există măsuri de prevenire/control sau programele/măsurile existente nu se adresează riscurilor de corupție pentru care au fost concepute și aplicate.

Cele menționate mai sus impun cu necesitate aprecierea eficienței punerii în practică a programelor și măsurilor de prevenire/control, pentru concretizarea acestui obiectiv trebuind luate în considerare următoarele aspecte:

(1) suita de măsuri de prevenire/control se adresează în mod efectiv riscurilor de corupție identificate?

(2) măsurile de prevenire/control sunt bine documentate și comunicate în mod oficial celor responsabili cu aplicarea lor ori interesați de rezultate?

(3) toate măsurile stabilite sunt operaționale și aplicate în mod consistent?

Răspunsurile la aceste întrebări pot fi cuantificate, o modalitate practică în acest sens fiind reprezentată de metoda prezentată în Anexa nr. 5, pct. 3. Aceasta, pornind de la cele trei întrebări formulate anterior, oferă o descriere a diferitelor niveluri la care se pot situa măsurile

de control al riscurilor de corupție în cadrul unei instituții.

Evaluarea eficienței măsurilor de control este un instrument util pentru detectarea, dintre cele care au fost planificate să fie implementate, a celor care sunt sau nu efective.

Un scor scăzut va indica faptul că măsurile sunt ineficiente, greu gestionabile, nerealiste și lipsite de viabilitate, trebuind să fie luată serios în considerare o revizuire ori reevaluare urgente ale acestora.

4.5 Evaluarea expunerii la riscuri

Expunerea la riscurile de corupție reprezintă consecințele, ca o combinație între probabilitate și impact, pe care le poate resimți o instituție în raport cu obiectivele prestabilite, în cazul în care riscul de corupție s-ar materializa. Fiind un concept probabilistic, ea are semnificație numai înaintea producerii riscului, după apariția acestuia nemaifiind o incertitudine, ci un fapt împlinit.

Scala de evaluare a expunerii la risc (vezi Tabelul nr.1) este bidimensională (de tip matricial), liniile matricei descriind variația impactului, iar coloanele variația probabilității, expunerea la risc apărând la intersecția liniilor cu coloanele.

Ea oferă o imagine clară a importanței relative a fiecărui risc de corupție și furnizează un instrument esențial pentru stabilirea priorității eforturilor de prevenire/control. Matematic, nivelul expunerii la un risc de corupție poate fi exprimat prin formula:

Expunerea la risc (E) = Probabilitatea de materializare (P) X Impactul global (I)

Gruparea riscurilor identificate în funcție de nivelul expunerii conduce la realizarea profilului de risc. Fiecare instituție, corespunzător specificului activităților sale, are propriul profil de risc. Chiar dacă două instituții ar fi identice din perspectiva obiectivelor, activităților sau sarcinilor, ele tot nu ar avea același profil de risc, circumstanțele și percepția riscurilor conducând, cu siguranță, la profiluri de risc diferite.

TABELUL Nr. 1 – Scala de evaluare a expunerii la riscuri de corupție

[1] Aceste sarcini sunt îndeplinite de către consilierul de etică în cadrul instituției. În care sunt aplicabile dispozițiile O.U.G. nr.57/2019-Codul administrativ, precum și dispozițiile interne specifice referitoare la consilierul de etică.

[2] Instituția care va face obiectul activităților prezentate în cadrul metodologiei își desfășoară activitatea într-un mediu extern care influențează riscurile de corupție întâmpinate, dar pune la dispoziție și un context în limitele căruia riscul de corupție trebuie gestionat.

Fiecare componentă a acesteia are parteneri (interni ori externi) pe care contează în demersul de atingere a obiectivelor specifice, fie ei simpli furnizori de bunuri și servicii, fie parteneri interni direcți în obținerea rezultatelor dorite (exemple: relația compartimentelor din cadrul primăriei cu furnizorii de tehnică de comunicații și informatică; cooperarea dintre instituții publice, etc.).

Un proces eficient de gestionare a riscurilor de corupție presupune o analiză riguroasă a contextului în care instituția funcționează și a ordinii priorităților de gestionare a riscurilor de corupție la nivelul instituțiilor partenere.

[3] vezi Anexa nr. 1 – Fișa pentru stabilirea componentei, sarcinilor, responsabilităților și planificarea activității Grupului

[4] Deoarece Grupul are în componență mulți dintre funcționarii instituției (ori reprezentanți ai acestora), ar trebui să fie relativ ușor să se identifice și să se colecteze informații referitoare la obiectivele generale ori operaționale ale acesteia, la modalitățile de planificare și control puse în practică ori privind modul de organizare a activității, date utile ulterior în demersul de identificare, evaluare și control al riscurilor.

[5] frecvența acestora în domeniul de activitate analizat; acțiunile care au fost puse în practică pentru prevenirea, diminuarea sau controlul acestora; plângeri, sesizări, rapoarte ale angajaților; sentințe/hotărâri penale, civile sau administrative etc.;

[6] Cu titlu de exemplu, fișele posturilor permit informarea asupra relațiilor cu alte posturi (relații de subordonare, colaborare, cooperare), cerințelor de pregătire și experiență,

aptitudinile și abilitățile necesare ocupantului, condițiile specifice de lucru (program, deplasări curente, condiții deosebite, riscuri implicate), furnizează descrierea sarcinilor și a îndatoririlor (zilnice, săptămânale, ocazionale/temporare), a responsabilităților și standardelor de performanță asociate postului (indicatori cantitativi, calitativi, costuri, timp, utilizarea resurselor, mod de realizare).

Instrucțiunile de desfășurare a unei activități permit cunoașterea metodei agreate instituțional de realizare a acesteia.

Rapoartele întocmite în urma inspecțiilor sau controalelor indică riscurile și starea reală a domeniilor de activitate inspectate/controlate.

Planurile de cooperare inter-instituțională pot facilita analiza riscurilor de interferență între activitățile mai multor instituții, precum și măsurile propuse ori adoptate pentru diminuarea acestora.

[7] Comunicarea cu angajații poate fi realizată și sub formă scrisă.

[8] exemplu: contactul direct cu cetățeanul, care astfel nu știe cine îi va procesa cererea și nici nu mai are posibilitatea de a oferi ceva cuiva.

[9] exemplu: relația directă a functionarului cu cetățeanul.

[10] Lista nu este exhaustivă, în procesul evaluării putând fi identificate și alte elemente (factori) care generează și favorizează sau pot genera și favoriza manifestări ale corupției.

[11] În Anexa nr. 3 sunt prezentate instrumentele ce pot fi folosite pentru interviuarea coordonatorilor unităților de muncă, respectiv a personalului cu funcții de execuție.

[12] Furnizate, de exemplu, prin intermediul modalităților de comunicare formală sau informală cu actuali sau foști angajați, cu reprezentanții organelor de control intern, cu beneficiari interni sau externi ai serviciilor publice furnizate de către instituție.

[13] Din perspectivă geografică, unitatea de lucru nu se limitează în mod forțat la o activitate fixă, ci poate la fel de bine să acopere sedii diferite ale unei unități.

De exemplu, ea poate fi reprezentată de un birou administrativ, un laborator, o încăpere destinată lucrului cu publicul, mașina utilizată de un agent pentru patrulare, un teren sportiv pe care se desfășoară examinarea candidaților, spațiul în care se stochează materialele delictive sau probele, posturile informatice etc.

[14] exemplu: o persoană din cadrul conducerii poate fi nevoită să intre în birou și/sau să participe la activitățile acestuia, confruntându-se astfel cu riscurile de corupție specifice acestui loc.

[15] vezi ANEXA nr.2 – Fișa de analiză a activităților.

[16] vezi ANEXA nr.3 – Chestionar vizând identificarea amenințărilor/factorilor de risc de corupție

[17] Nivelul acesteia poate fi apreciat ca înalt, mediu sau scăzut, în funcție de cât de motivate și capabilă este sursa amenințării, precum și de măsura în care sunt puse în practică modalități de control destinate să împiedice exploatarea cu succes a vulnerabilității.

[18] Faza validării este necesară pentru că ceea ce s-a recoltat până în acest moment poate fi considerat într-o primă instanță ca un risc de o anumită natură, însă el se poate dovedi ulterior ca fiind un risc de o natură diferită.

[19] vezi ANEXA nr. 4 – Fișa de identificare și descriere a riscurilor de corupție.

[20] vezi Anexa nr. 5 – Instrumente utilizate în contextul evaluării riscurilor de corupție

[21] Prin impactul global al riscului înțelegem rezultanta consecințelor unui risc de corupție în cadrul tuturor componentelor/dimensiunilor în care acestea se pot manifesta.

[22] În termenii teoriei probabilităților aceasta înseamnă că probabilitatea de apariție (materializare) a riscului este 1 (eveniment sigur), condiție în care expunerea la risc este, de fapt, impact.

Gruparea riscurilor identificate în funcție de nivelul expunerii conduce la realizarea profilului de risc.

Fiecare instituție, corespunzător specificului activităților sale, are propriul profil de risc. Chiar dacă două instituții ar fi identice din perspectiva obiectivelor, activităților sau sarcinilor,

ele tot nu ar avea același profil de risc, circumstanțele și percepția riscurilor conducând, cu siguranță, la profiluri de risc diferite.

Nivelul expunerii la risc furnizează o bază în privința criteriilor pentru determinarea riscurilor minore, moderate, înalte ori extreme, elemente utile în etapa ulterioară a planificării măsurilor de prevenire/control. Ca definiții de lucru:

(1) riscurile minore pot fi monitorizate sau controlate, după caz;

(2) riscurile moderate sunt fie susceptibile de a se produce, fie de a avea un impact moderat, însă nu ambele simultan, trebuind să fie specificate măsuri de prevenire/control pentru acestea;

(3) riscurile înalte și cele extreme sunt cele caracterizate, simultan, cu o (foarte) mare probabilitate de apariție și cu o gravitate foarte mare a impactului. Aceste categorii de riscuri vor necesita atenția sporită a conducerii unităților, precum și pregătirea/punerea în practică a unor planuri de măsuri de prevenire/control adecvate.

Trebuie reținut că metoda de estimare a expunerii la riscuri de corupție are un anumit grad de subiectivism: realizată de către angajați, estimarea se bazează, inevitabil, pe experiența și cunoștințele acestora, pe maniera în care este perceput riscul. Oricât de subiectivă ar fi, ea furnizează un sprijin important în determinarea opțiunilor și a deciziilor pe care le va adopta conducerea unităților. Metoda nu trebuie să conducă la a lăsa fără acțiuni de prevenire/control un risc după ce el a fost identificat, dar nici să conducă, prin evaluarea expunerii, la încadrarea tuturor riscurilor de corupție în zona riscurilor înalte/extreme ori la subestimarea acestora.

4.6 Clasificarea și ordonarea riscurilor în funcție de prioritatea intervenției

Clasificarea riscurilor vizează evaluarea unui ansamblu de riscuri și determinarea manierei în care acestea sunt legate unele de altele. Clasele/grupurile rezultate furnizează o perspectivă diferită atunci când se planifică măsurile de prevenire/control. Ele facilitează, printre altele, identificarea riscurilor recurente și permit să se realizeze economii în cursul planificării intervenției, prin derivarea de măsuri care pot fi adaptate la gestiunea simultană a mai multor riscuri.

Activitatea permite, în particular, combinarea enunțurilor riscurilor minore în scopul de a se ajunge la un enunț nou de risc, facilitând astfel gestiunea acestora. Clasificarea poate fi realizată după mai multe axe: sursa acestora, componenta sau serviciul afectate, faza în care sunt susceptibile să apară, grupurile profesionale care au responsabilitatea gestionării lor etc.

Ordonarea riscurilor, al doilea pas important în acest context, este efectuată, în primul rând, prin calcularea gradului de expunere la risc (E), reprezentarea acestuia cu ajutorul unei matrice facilitând interpretarea și permițând identificarea riscurilor pentru care acțiunile ar trebui întreprinse prioritar (vezi subcapitolul 4.5).

Gradul de expunere la risc constituie însă doar un prim parametru care permite programarea riscurilor pentru a determina care dintre acestea vor fi abordate prioritar. Atunci când două riscuri au același grad de expunere la risc, trebuie utilizat un al doilea parametru, respectiv prioritatea/gravitatea riscului (G), determinată prin intermediul relației:
Prioritatea/Gravitatea (G) = E / Termen de intervenție

După cum o arată și formula de calcul, acest parametru ia în calcul termenul estimat de intervenție, disponibil până la materializarea probabilă a unui risc de corupție, pentru a stabili ordinea aplicării măsurilor de prevenire/control necesare. Utilizându-se o scală pentru a reprezenta intervalul variind de la „termen foarte scurt” la „termen foarte lung” (vezi Anexa nr. 5, pct. 4), intervalul disponibil pentru intervenție va fi cu atât mai limitat cu cât termenul este mai scurt.

Dacă două riscuri au același nivel de expunere la risc și aceeași gravitate, se pot dovedi necesari parametri suplimentari în scopul de a preciza controlul lor. Astfel, în Tabelul nr. 1 un risc “probabil” (nivel 4), al cărui impact este “redus” (nivel 2), are același nivel de expunere cu cel al unui risc “foarte puțin probabil” (nivel 2), pentru care impactul este “ridicat” (nivel 4).

Riscul cu impact "ridicat" ar putea să fie concentrat pe o perioadă scurtă de timp sau să se facă simțit în interiorul unui perimetru de activitate limitat, incapabil să-i absoarbă șocul fără ajutor din partea conducerii instituției ori din partea altor componente ale acesteia, în timp ce efectul riscului "probabil" ar putea să fie repartizat asupra mai multor evenimente răspândite în timp sau să apară mai mult sau mai puțin simultan în mai multe sfere de activitate diferite, mult mai apte să absoarbă individual șocul acestuia.

Capitolul V – Determinarea/aplicarea măsurilor de control al riscurilor

5.1. Definiție și obiective

Etapa de dezvoltare a răspunsurilor instituției la riscurile de corupție este partea cea mai importantă a procesului de management al riscurilor, fiind momentul în care există posibilitatea de a exercita o influență pozitivă asupra expunerii la risc a unui domeniu de activitate, activități distincte, sarcini, angajat ori categorie de personal.

O măsură de control a riscului corespunde eforturilor suplimentare pe care, în funcție de situația specifică, va trebui să le dezvolte conducerea unei instituții pentru a diminua probabilitatea ca un risc de corupție să se concretizeze și/sau pentru a reduce la minim repercusiunile/impactul acestuia asupra activității. Cu excepțiile de rigoare, riscul de corupție nu va putea fi eliminat niciodată în totalitate, însă el poate fi atenuat și administrat/monitorizat. Dacă răspunsurile la riscuri sunt prost concepute (sau, mai grav, nu sunt executate, aplicate) nivelul expunerii la riscuri de corupție rămâne neschimbat, putând chiar să sufere degradări.

5.2. Strategii de control al riscurilor de corupție

După ce riscurile de corupție au fost identificate, descrise și evaluate este necesară stabilirea tipului de răspuns pentru fiecare risc în parte, acesta adresându-se fie riscurilor inerente, în cazul cărora nu au fost concepute și aplicare măsuri de control, fie riscurilor reziduale (de control), a acelor care continuă să persiste chiar și după aplicarea acestor măsuri.

Răspunsul la risc depinde de natura riscurilor, privite din perspectiva posibilităților de control, fiind vorba de răspunsul la următoarele întrebări:

- (1) riscurile pot fi sau nu controlate de instituție ?
- (2) dacă da, instituția poate controla riscurile până la un nivel satisfăcător ?
- (3) dacă nu, ea poate elimina, modifica sau monitoriza activitățile generatoare de riscuri de corupție ?

Controlul riscurilor înseamnă că, la nivelul instituției/componentei, este posibilă atenuarea probabilității de materializare sau a impactului în cazul în care riscul s-ar materializa sau a amândurora.

În caz contrar, dacă instituția nu are posibilitatea de a interveni direct pentru atenuarea probabilității și/sau impactului, riscurile sunt necontrolabile. Orice măsură adoptată în acest context se integrează unui sistem cunoscut drept controlul intern, existând patru mari aspecte ale controlării riscurilor de corupție:

5.2.1. Eliminarea/evitarea riscurilor de corupție

Această strategie de răspuns la risc constă fie în eliminarea activităților (circumstanțelor) care generează riscurile, fie în modificarea profundă a modului de desfășurare a activităților ori a manierei în care personalul își îndeplinește atribuțiile presupuse de acestea.

Opțiunea încetării activității este semnificativ redusă în sectorul public: anumite activități sunt derulate în cadrul acestuia tocmai pentru că riscurile de corupție asociate sunt atât de mari încât nu există un alt mod de obținere a rezultatelor sau de furnizare a serviciilor atât de necesare publicului larg (relația previzionată cost/beneficiu este acceptată din start ca fiind în pericol).

Dacă aplicarea strategiei este limitată în cazul activităților ce țin de scopul organizației publice, ea poate fi însă avută în vedere pentru o serie întreagă de activități de tip "suport", dacă nu există altă cale de a controla riscurile în limite tolerabile.

5.2.2. *Tratarea/atenuarea riscurilor de corupție*

Aceasta este abordarea cea mai frecventă, un număr foarte ridicat de riscuri de corupție putând fi controlat în acest mod. Opțiunea tratării/atenuării constă în faptul că, în timp ce instituția va continua să-și desfășoare activitățile specifice care generează riscuri de corupție, aceasta ia măsuri, implementând instrumente de control intern pentru a menține riscurile în limite acceptabile ori tolerabile.

Raportate la această strategie de răspuns la risc, celelalte strategii menționate pot fi considerate ca fiind excepții, recurgându-se la ele numai atunci când riscurile nu pot fi controlate intern până la un nivel satisfăcător, care nu periclitează realizarea obiectivelor (de aici și importanța controlului intern în managementul riscurilor de corupție). Acesta, după implementare, are menirea să ofere asigurări rezonabile că obiectivele vor fi atinse, ceea ce este același lucru cu a afirma că prin control intern se obțin asigurări rezonabile asupra menținerii riscurilor în limite acceptabile.

5.2.3. *Transferarea riscurilor de corupție*

Strategia constă în încredințarea gestionării riscului unui terț care are expertiza necesară gestionării aceluși risc, prin aceasta urmărindu-se, pe de o parte, micșorarea expunerii instituției, tipului de activitate ori categoriei de personal, iar pe de altă parte, gestionarea eficientă a riscului de către un terț specializat. Pentru anumite categorii de riscuri, cel mai bun răspuns este transferarea lor, opțiunea fiind benefică mai ales în cazul reducerii consecințelor financiare sau patrimoniale asociate faptelor de corupție.

Este important de menționat că anumite riscuri nu sunt (integral) transferabile, în particular nefiind posibil să se transfere riscurile legate de credibilitatea/reputația instituției, în contextul săvârșirii faptelor de corupție.

5.2.4. *Monitorizarea permanentă (acceptarea) riscurilor de corupție*

Acest tip de răspuns constă în acceptarea riscului cu condiția menținerii sale sub o permanentă supraveghere. Acceptarea intervine atunci când aplicarea unei alte strategii de răspuns la risc nu este posibilă. Parametrul supravegheat cu precădere este probabilitatea, deoarece strategia monitorizării se aplică în cazul riscurilor cu impact semnificativ (moderat, ridicat și critic), dar cu probabilitate mică de apariție (foarte puțin probabile și improbabile).

În esență, ea presupune o amânare a luării măsurilor de control până în momentul în care circumstanțele vor determina o creștere a probabilității de apariție a riscurilor supuse acestui tratament. Avantajul aplicării unei astfel de strategii de răspuns la risc constă în utilizarea resurselor disponibile la un moment dat numai pentru riscurile cu expunere mare, instituția aflându-se permanent în situația de a-și stabili prioritățile în funcție de resurse.

Dezavantajul strategiei constă în faptul că întârzierea în tratarea riscului poate diminua șansele de a face în viitor un management eficient al riscurilor. Din această cauză, aplicarea strategiei de monitorizare permanentă trebuie precedată de o analiză serioasă a duratei pe care o presupune implementarea măsurilor de tratare a riscurilor. Dacă această durată este mare, este de preferat ca momentul de debut al tratării riscurilor să nu fie amânat.

Unei astfel de analize trebuie supuse obligatoriu riscurile cu probabilitate mică de apariție, dar cu un impact ridicat dacă obiectivele afectate au caracter strategic.

5.2.5. *Tratarea situațiilor dificile, determinate de materializarea riscurilor de corupție*

Tratarea situațiilor dificile constă în elaborarea unor planuri de intervenție ce urmăresc diminuarea impactului în cazul în care riscul se materializează. De aceea, strategia tratării riscurilor materializate nu este o alternativă la celelalte strategii, ci o acțiune complementară.

În esență, prin tratarea situațiilor dificile se dă un răspuns la întrebarea: Ce facem dacă măsurile de control intern eșuează și riscul se produce? Orice risc care este monitorizat sau tratat trebuie însoțit de un plan care să descrie acțiunile ce trebuie întreprinse în cazul în care el se materializează.

5.2.6. *Criterii de evaluare a potențialului strategiilor de control*

Pentru a evalua potențialul răspunsurilor destinate riscurilor înainte de a le aplica (dacă sunt bine concepute și suficient de adaptate acestora), putem utiliza criterii de apreciere, fiecare măsură de control trebuind să răspundă următoarelor exigențe:

(1) să fie adecvată, adaptată riscului – Nivelul adecvat de răspuns va trebui să fie determinat în baza expunerii la risc. Acesta poate merge de la nivelul „înaltă/extremă”, moment în care activitatea din domeniul vulnerabil ori expus acestuia nu va mai putea avansa înainte de aplicarea unui răspuns la acesta, până la nivelul „fără importanță”, pentru riscurile minore.

Altfel spus, trebuie să evităm să alocăm eforturi considerabile în timp sau resurse pentru a remedia riscuri minore, recomandat fiind să urmărim concentrarea eforturilor asupra riscurilor celor mai importante.

(2) să presupună un cost echitabil – Rentabilitatea răspunsurilor la riscuri trebuie evaluată, pentru ca timpul, efortul și fondurile cheltuite pentru conceperea și aplicarea răspunsurilor la riscuri să nu depășească bugetul prevăzut. Fiecare risc trebuie să beneficieze de propriul său buget aprobat, acesta trebuind integrat în bugetul alocat activității afectate ori vulnerabile.

(3) să vizeze momentul optim al intervenției – Este necesară definirea/planificarea unui interval de acțiune pentru a circumscrie perioada în care vor trebui aplicate/executate răspunsurile, dacă se dorește cu adevărat să se acționeze asupra riscurilor de corupție în discuție. Pentru anumite riscuri va trebui adoptată o acțiune imediată, în timp ce pentru altele se poate dovedi mult mai înțelept să se aștepte (fără a se înțelege prin aceasta că se va aștepta până va fi prea târziu), căci riscul ar putea să nu se concretizeze deloc pe durata perioadei caracterizate prin risc.

(4) să fie aplicabilă – Ar fi complet inutil să se definească răspunsuri care nu vor putea fi aplicate, din rațiuni de natură tehnică, financiară, de greșită stabilire a priorităților ori pentru că sunt situate în afara capacității de acțiune a celor responsabili cu aplicarea sa. Dacă răspunsul pare a aștepta „apariția unui miracol” ori „inventarea unei soluții necunoscute până în prezent”, șansele de eșec sunt extrem de mari.

(5) să aibă un efect previzibil asupra riscului – Toate măsurile de control trebuie să aibă un efect previzibil. Eficacitatea unui răspuns poate fi evaluată prin intermediul unei „analize post-răspuns”. Această analiză determină nivelul de risc rezidual sub ipoteza executării eficace a răspunsului propus, luându-se în calcul, de asemenea, și riscurile reziduale legate de acest răspuns. Este de dorit ca situația de după aplicarea măsurii de control al riscului să fie mai bună decât cea anterioară.

(6) să fie acceptată de cei direct interesați – Trebuie obținut consensul și acordul părților interesate (conducătorul componentei instituției, membrii colectivului profesional, partenerii interni sau externi ai acestora) înainte de conceperea și aplicarea răspunsurilor, cu atât mai mult dacă un răspuns ar putea conduce la modificări/redefiniri ale modalităților de planificare, organizare, desfășurare și evaluare a rezultatelor din cadrul domeniului de activitate în care acestea au un interes particular.

(7) să fie atribuită și acceptată responsabilitatea aplicării sale – Fiecare răspuns trebuie să devină responsabilitatea unei persoane nominalizate și, foarte important, aceasta trebuie să accepte responsabilitatea. Acest lucru garantează că există un singur punct de contact pentru implementarea și urmărirea aplicării răspunsului la riscurile de corupție. Atribuirea măsurilor de control necesită acordarea unei atenții speciale delegării de responsabilitate și alocării de resurse necesare pentru a face posibile acțiunile corespundente.

În concluzie, fiecare măsură de control al riscurilor de corupție trebuie să răspundă acestor șapte criterii pentru a reprezenta cele mai bune răspunsuri. Răspunsurile formulate în baza acestor criterii vor fi mult mai bine adaptate (în raport cu cele mai slab concepute sau evaluate), capabile să furnizeze efectele prevăzute și vor garanta atingerea obiectivelor instituției în fața incertitudinilor mediului intern și extern.

5.3. Registrul riscurilor de corupție

Managementul riscurilor de corupție se realizează eficient prin intermediul Registrului riscurilor de corupție (numit în continuare Registru), acesta ajutându-l pe responsabilul unui domeniu de activitate sau al unei activități specifice să documenteze rezultatele tuturor etapelor procesului de gestiune a riscurilor de corupție parcurse până în acest moment (identificare, descriere, evaluare, stabilirea strategiilor/măsurilor de control) într-un singur document.

Registru trebuie să fie ușor de examinat și accesibil atât personalului de conducere, cât și organelor de control ori altor organisme sau autorități care, legal, pot avea acces la datele și informațiile cuprinse în acesta. El trebuie să ofere elemente necesare în vederea adoptării deciziilor adecvate pentru diminuarea ori controlul riscurilor de corupție ce pot afecta realizarea obiectivelor stabilite pentru instituție, reflectând circumstanțele concrete și, în același timp, atitudinea conducerii față de riscuri.

Registru completat corect devine documentul prin care se atesta că în cadrul instituției s-a introdus un sistem de management al riscurilor de corupție și că acesta funcționează. El reprezintă doar sinteza informațiilor și deciziilor luate în urma managementului riscurilor. Din acest motiv, toată documentația privind riscurile trebuie clasificată și îndosariată, astfel încât atunci când se face o evaluare a sistemului de management al riscurilor aceasta să fie disponibilă.

5.3.1. Conținutul, forma de redactare și modul de elaborare

Modelul de registru de risc prezentat mai jos este minimal, instituțiile putându-l dezvolta pentru a reflecta și alte informații considerate relevante, riscurile nefiind prefabricate generalizabile nici măcar ca formulare. Registru cuprinde informații referitoare la toate etapele managementului riscurilor, pentru fiecare domeniu ori tip de activitate specifică, reprezentând materializarea în formă scrisă a estimărilor, evaluărilor și analizelor realizate de către membrii Grupului, cu suportul angajaților instituției.

El se redactează pe suport de hârtie, cu ajutorul mijloacelor electronice, de către consilierul pentru integritate, conform modelului din Anexa nr. 6, în două părți, coloanele din cadrul formularului trebuind completate după următorul algoritm:

Partea 1. INFORMAȚIA CONTEXTUALĂ

a) Descrierea instituției care face obiectul evaluării – denumirea, datele de contact, subordonarea la nivel județean și național, structura organizatorică (birouri, compartimente ori similare, precum și unități subordonate), cu competențele și datele de contact ale acestora;

b) Relațiile de cooperare/colaborare – menționarea instituțiilor administrației publice cu care instituția ori componentele acesteia întrețin relații de cooperare/colaborare, denumirilor, datelor de contact ale acestora, menționarea cadrului legal al colaborării, descrierea activităților desfășurate în comun și a responsabilităților reciproce;

c) Documentele utilizate pentru evaluare – furnizarea unei liste a documentelor de referință necesare pentru desfășurarea activității, sarcinilor și obținerea rezultatelor în cadrul instituției evaluate, a actelor normative interne utilizate în cadrul diferitelor etape ale managementului riscurilor de corupție, cu precizarea tipului de document, a domeniului de activitate ori relațiilor profesionale reglementate și indicarea deținătorului;

Partea a 2-a. REGISTRUL RISCURILOR DE CORUPȚIE

-coloana 1 – numărul de ordine: se va utiliza un sistem de numerotare pentru a diferenția riscurile identificate;

-coloana 2 – descrierea riscului inerent: se va înscrie un enunț care definește riscul real de corupție (prin diferențiere de cauzele și efectele acestuia), incluzând CE și CUM se poate întâmpla, în mod potențial, dacă amenințările și vulnerabilitățile la corupție nu sunt controlate în mod adecvat; aceste riscuri coincid și rezultă din totalitatea riscurilor aferente activităților desfășurate pentru realizarea fiecărei activități;

-coloana 3 – descrierea cauzelor riscului inerent: se va înscrie un enunț care descrie în mod sumar cauzele riscului descris în coloana 2;

-coloana 4 – descrierea efectelor/consecințelor riscului inerent: se va înscrie un enunț care descrie în mod sumar efectele riscului descris în coloana 2, precum și domeniile ori dimensiunile pe care acestea se pot manifesta (continuitatea activității, buget, eficiența activității, reputația instituției etc.);

-coloana 5 – probabilitatea: se va înscrie valoarea probabilității asociate fiecărui risc inerent, în parte, apreciată pe baza datelor existente în cadrul organizației.

În acest sens, se analizează frecvența cu care s-au manifestat riscurile respective într-un interval de timp anterior și anticipările de manifestare pentru perioada următoare.

Probabilitatea va fi apreciată pe baza unei scale de estimare, astfel:

- pentru nivel improbabil se înscrie valoarea 1;
- pentru nivel foarte probabil se înscrie valoarea 2;
- pentru nivel posibil se înscrie valoarea 3;
- pentru nivel probabil se înscrie valoarea 4;
- pentru nivel aproape sigur se înscrie valoarea 5.

-coloana 6 – impactul global: se va înscrie valoarea obținută prin luarea în considerare a tuturor componentelor/dimensiunilor de impact identificate pentru fiecare risc în parte.

Impactul global va fi evaluat similar cu evaluarea probabilității, astfel:

- pentru nivel foarte redus se înscrie valoarea 1;
- pentru nivel redus se înscrie valoarea 2;
- pentru nivel moderat se înscrie valoarea 3;
- pentru nivel ridicat se înscrie valoarea 4;
- pentru nivel major/critic se înscrie valoarea 5.

-coloana 7 – expunerea la riscul inerent: se va înscrie valoarea expunerii la riscul inerent ca produs dintre probabilitate și impactul global (col.5 x col.6)

-coloana 8 – prioritatea/gravitatea riscului inerent: se stabilește prioritatea tratamentului riscului de corupție prin intermediul nivelului de expunere la acesta și a timpului disponibil pentru intervenție, conform celor stabilite în cadrul subcapitolului 4.6.

Gravitatea riscului va fi apreciată pe baza unei scale de estimare, astfel:

- pentru termen foarte scurt se va înscrie mențiunea imediat;
- pentru termen scurt se va înscrie mențiunea maxim o lună;
- pentru termen mediu se va înscrie mențiunea maxim 3 luni;
- pentru termen lung se va înscrie mențiunea maxim 6 luni;
- pentru termen foarte lung se va înscrie mențiunea maxim 12 luni.

-coloana 9 – măsuri existente pentru prevenirea/controlul riscului inerent: se va înscrie denumirea fiecărei acțiuni de reducere a riscului inerent; dacă nu sunt prevăzute asemenea măsuri, se va trece mențiunea „inexistente” și se trece la completarea coloanei 11;

-coloana 10 – aprecierea măsurilor de control existente: se va utiliza instrumentul de evaluare a măsurilor de prevenire/control existente.

Eficiența acestor măsuri va fi apreciată pe baza unei scale de estimare, astfel:

- pentru valoarea 3 se înscrie ineficiente;
- pentru valoarea 4 se înscrie reduse/slabe;
- pentru valorile 5– 8 se înscrie bune;
- pentru valori în intervalul 9–12 se înscrie foarte bune;

-coloana 11 – necesitatea unor măsuri (suplimentare) de prevenire/control: se va completa cu mențiunile DA sau NU; dacă răspunsul este DA, se va înscrie denumirea fiecărei acțiuni suplimentare de reducere a riscului considerată necesară.

-coloana 12 – aplicabilitatea măsurilor suplimentare necesare: se va completa cu mențiunile „posibilă, dar neaplicabilă” sau „posibilă și aplicabilă”; dacă răspunsul este „posibilă, dar neaplicabilă”, se vor menționa motivele ori argumentele, indicându-se care sunt alternativele în planul prevenirii/controlului riscurilor în raport cu resursele (financiare, umane, de timp etc.) disponibile;

-coloanele 13, 14 și 15 – parametrii riscului rezidual: se vor înscrie valorile rezultate după acțiunea măsurilor (suplimentare) de reducere a riscului inherent, evaluate similar cu cele de la col. 5, 6, 7; riscul rezidual are semnificația limitelor de toleranță la risc, adică obiectivul ce trebuie atins prin măsurile de control intern;

-coloana 16 – măsuri posibile în cazul materializării riscului: se vor descrie acțiunile/măsurile care vor fi întreprinse pentru a minimiza impactul riscului de corupție, dacă acesta se materializează în ciuda tuturor eforturilor depuse pentru eliminare, diminuare ori control;

-coloana 17 – resurse necesare: se vor documenta toate resursele necesare pentru implementarea prevenirii/controlului riscului (financiare, umane, tehnice, de timp etc.), precum și orice implicații care ar putea exista în privința acestora (implicațiile costurilor/resurselor financiare sau necesitățile personalului);

-coloana 18 – termen/durată: se va înscrie data/termenul la care va fi efectuată următoarea revizuire a riscului, pentru a ne asigura că acțiunea este desfășurată și finalizată într-o manieră bine determinată;

-coloana 19 – responsabil(i): se va înscrie funcția, numele, prenumele și locul de muncă ale responsabilului de risc desemnat;

[1] Această situație se întâlnește cel mai frecvent în cazul riscurilor externe generate de mediul (contextul) în care instituția funcționează.

[2] Exemple: Este de preferat să se restrângă o activitate (eliminarea unor obiective și, implicit, a sarcinilor aferente) dacă riscurile de corupție asociate acesteia sunt atât de mari încât ar pune în pericol corelația cost/beneficiu preconizată pentru acea activitate.

Concret, se poate renunța la un angajat dacă riscurile asociate prestației acestuia sunt prea mari pentru a putea fi controlate cu costuri rezonabile, se poate înlocui o activitate manuală cu o alta concepută în sistem informatizat (ale cărei riscuri sunt mai reduse și pot fi controlate fără a implica costuri disproporționat de mari în raport cu beneficiile).

[3] Sunt numeroase cazurile în care riscurile de corupție nu pot fi controlate intern până la un nivel acceptabil al expunerii sau costurile pe care această opțiune le presupune sunt disproporționat de mari în raport cu beneficiile.

Capitolul VI – Monitorizarea și reevaluarea riscurilor

Conform modelului de management al riscurilor de corupție prezentat în capitolul 1, această etapă încheie ciclul compus din identificarea, descrierea, evaluarea și prevenirea/controlul riscurilor. Ea presupune monitorizarea/reevaluarea evaluării și controlului riscurilor de corupție, cu o frecvență determinată de planul de prevenire a acestora, având drept obiectiv analiza rezultatelor demersului și stabilirea acțiunilor care vor trebui întreprinse în viitor.

Motivele care impun derularea acestei etape sunt reprezentate de necesitatea monitorizării modificării profilurilor de risc, ca urmare a implementării instrumentelor de control intern și a circumstanțelor care favorizează apariția riscurilor, de nevoia obținerii de asigurări privind eficacitatea gestionării riscurilor de corupție, precum și de identificarea nevoii de a adopta măsuri suplimentare de control.

Monitorizarea și reevaluarea trebuie:

(1) să dea asigurări că acțiunile menite să reducă riscurile au condus în mod real la aceasta, în limita termenelor și a bugetelor stabilite, și că toate aspectele procesului de gestionare a riscurilor sunt analizate cel puțin anual;

(2) să ofere asigurări că riscurile sunt supuse revizuirii cu o frecvență corespunzătoare, stabilită în raport cu mobilitatea circumstanțelor și a naturii instrumentelor de control intern ce urmează a fi implementate, situațiile în care se impune aceasta fiind:

a) cel puțin o dată pe an;

b) în urma adoptării unor decizii importante care vizează transformarea posturilor, modificarea fișelor posturilor, schimbări semnificative în privința serviciilor specializate furnizate, reorganizării activității sau a institutiei etc.;

c) ca urmare a unei informări suplimentare privind identificarea și evaluarea riscurilor din cadrul instituției;

d) după săvârșirea unor fapte de corupție, considerate inițial ca fiind improbabile.

(3) să stabilească dacă este necesară adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire/control și dacă mecanismele de alertare ale nivelelor superioare manageriale, în privința noilor riscuri sau a schimbărilor survenite la riscurile deja identificate, sunt abordate corespunzător.

Revizuirea riscurilor și a procesului de gestionare a acestora se face de către responsabilii de risc, managerii de pe diferitele nivele ierarhice ale instituției.

Aceștia au obligația de a evalua riscurile din sfera lor de responsabilitate, stadiul de implementare și eficacitatea instrumentelor de control intern utilizate.


*Primar,
Pistol Marian

Contrasemnează,
Secretar general al comunei,
Torcea Daniela