

METODOLOGIA DE IDENTIFICARE ȘI EVALUARE A RISCURILOR ȘI A VULNERABILITĂȚILOR LA CORUPȚIE ÎN CADRUL PRIMĂRIEI ORAȘULUI COVASNA

Capitolul I – Cadru general și context

1.1. Domeniul de aplicare

Prezenta metodologie va fi implementată în cadrul tuturor compartimentelor Primăriei Orașului Covasna, 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 Covasna, 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 Covasna 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 continuă 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 exploataată/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.

Capitolul II – Pregătirea managementului riscurilor de corupție

2.1 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)/ **stabilirea persoanei responsabile cu analiza vulnerabilităților și riscurilor de corupție;**

(2) instruirea/formarea membrilor Grupului/persoanei responsabile 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/persoanei responsabile

(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.

2.2 Constituirea și stabilirea componenței Grupului/persoanei responsabile

Grupul se constituie la nivelul primăriei orașului Covasna și va avea principala responsabilitate în domeniile identificării, evaluării, controlului, monitorizării și reevaluării periodice ale riscurilor de corupție. Componența sugerată a Grupului fiind următoarea: șeful sau un membru al conducerii desemnat de către acesta, care va conduce activitățile Grupului, consilierul de etică, persoana responsabilă cu implementarea legii accesului la informații și transparenței decizionale, persoana de contact la nivel de expert pentru SNA și coordonatorul de la nivelul conducerii instituției pentru SNA.

În cazul instituțiilor în cadrul cărora nu se poate constitui un grup de lucru din cauza numărului redus de personal, atribuțiile privind identificarea și evaluarea riscurilor de corupție, precum și stabilirea măsurilor de intervenție se îndeplinesc de către o persoană responsabilă cu analiza vulnerabilităților și riscurilor de corupție, desemnată de Primarul orașului Covasna.

2.3 Instruirea/formarea membrilor Grupului/persoanei responsabile

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 Primăria Covasna.

2.4 Planificarea și desfășurarea activității Grupului/persoanei responsabile Obiectivele principale ale Grupului/persoanei responsabile sunt reprezentate de asumarea responsabilității pentru managementul riscurilor de corupție și asigurarea implementării, monitorizării și actualizării eficiente a acestuia

2.5 Colectarea documentației consultabile în activitatea Grupului/persoanei responsabil

Etapa 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, state 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 organisme de inspecție/control intern;
- j) documente furnizate de către organisme 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 primarie, etc.).

2.6 Alegerea metodelor de identificare și evaluare a riscurilor de corupție

Grupul/persoana responsabilă 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.

2.7 Informarea personalului instituției

La nivelul instituției, al componentelor acesteia și în plan extern, după caz, 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, sau transmiterea informațiilor prin mijloace electronice.

Capitolul III – Identificarea și descrierea riscurilor

3.1 Pentru identificarea vulnerabilităților, amenințărilor și riscurilor se vor desfășura următoarele activități de către grupul de lucru:

- Elaborarea, în baza organigramei și a legislației privind administrația publică locală, a listei cu atribuțiilor principale ale administrației publice locale.
- Transmiterea acestei liste angajaților instituției prin e-mail pentru a formula recomandări;
- Identificarea ariilor de intervenție pentru care se vor dezvolta măsuri de remediere. După elaborarea acestei liste cu ariile de intervenție aceasta se transmite angajaților instituției, fie prin e-mail, fie printr-o ședință internă (varianta recomandată).
- Organizarea unui atelier de lucru în care să fie validată lista cu atribuțiile vulnerabile la corupție și ariile de intervenție.

Grupul de lucru va redacta o minută a atelierului de lucru în care vor fi scrise toate amenințările și riscurile identificate de participanți. Grupul de lucru va centraliza listele cu atribuții completate de participanți și va compara atribuțiile vulnerabile la corupție identificate intern cu cele identificate de beneficiarii serviciilor publice. Grupul de lucru va compara analiza multicriterială realizată intern cu cea realizată de beneficiarii serviciilor publice.

- Realizarea unui tabel cu atribuțiile vulnerabile la corupție, vulnerabilitățile, amenințările și riscurile la corupție

Toate materialele realizate sunt centralizate și grupul de lucru/persoana responsabilă decide care sunt atribuțiile, vulnerabilitățile, amenințările și riscurile ce vor fi luate în calcul mai departe.

Capitolul IV – Evaluarea riscurilor

4.1 Activitatea de evaluare se desfășoară pentru fiecare dintre riscurile identificate, prin estimarea nivelurilor de probabilitate și impact.

Pentru evaluarea riscurilor de corupție se parcurg următoarele etape:

- a) estimarea probabilității de materializare a riscurilor de corupție;

- b) estimarea impactului;
- c) determinarea expunerii la risc;
- d) clasificarea și ordonarea riscurilor de corupție;
- e) determinarea priorității de intervenție.

4.2. Estimarea probabilității de materializare a riscurilor de corupție

Estimarea nivelului de probabilitate constă în aprecierea posibilității de materializare a riscurilor de corupție și se realizează prin stabilirea și aplicarea unitară a unor indicatori, având la bază anexa nr. 2 la HG nr. 599/2017.

Probabilitatea se măsoară pe o scală de la 1 la 3, astfel:

- a) 1 reprezintă probabilitate scăzută de materializare;
- b) 2 reprezintă probabilitate medie de materializare;
- c) 3 reprezintă probabilitate ridicată de materializare.

4.3. Estimarea impactului în situația materializării riscurilor de corupție

Estimarea impactului constă în măsurarea efectelor materializării unui risc de corupție și se realizează prin stabilirea și aplicarea unitară a unor indicatori, având la bază anexa nr. 3 la **HG nr. 599/2017**.

Impactul se măsoară pe o scală de la 1 la 3, astfel:

- a) 1 reprezintă impact scăzut;
- b) 2 reprezintă impact mediu;
- c) 3 reprezintă impact ridicat.

4.4 Determinarea nivelului expunerii la riscuri

Determinarea nivelului de expunere la un risc de corupție constă în produsul dintre valoarea probabilității de materializare a acelui risc de corupție și valoarea impactului în situația materializării lui.

Valorile încadrate în intervalul 1 - 3 reprezintă nivel scăzut de expunere, ceea ce nu necesită adoptarea unor măsuri suplimentare, ci doar aplicarea celor existente.

Valorile 4 și 6 reprezintă nivel mediu de expunere, ceea ce necesită adoptarea unor măsuri de intervenție.

Valoarea 9 reprezintă nivel ridicat de expunere, ceea ce necesită intervenție urgentă.

După determinarea nivelului expunerii se realizează clasificarea și ordonarea riscurilor de corupție.

Capitolul V – Măsuri de intervenție

5.1 Stabilirea măsurilor de intervenție

Pe baza rezultatelor activităților de identificare, descriere și evaluare a riscurilor de corupție, Grupul de lucru/persoana responsabilă propune măsuri de intervenție pentru prevenirea și controlul acestora.

Pentru fiecare măsură de intervenție se stabilesc responsabilul și termenul de finalizare a implementării.

Măsurile de intervenție pot consta, printre altele, în:

- a) formularea de propuneri cu privire la modificarea legislației;
- b) activități de instruire;
- c) dezvoltare de sisteme informatice;
- d) elaborare de proceduri de lucru;
- e) planificarea și derularea periodică a unor activități de audit și/sau control pentru activitățile considerate vulnerabile;

f) rotația personalului

5.2 Măsuri de remediere

Tabelul din Anexa C se transmite prin e-mail tuturor angajaților, consilierilor locali și celor care au participat la atelierul de lucru iar aceștia sunt rugați, pentru fiecare vulnerabilitate în parte să completeze ultima coloană, răspunzând la întrebarea „Ce poate face intern instituția X (noi, funcționarii și consilierii din cadrul instituției) pentru a reduce aceste vulnerabilități?” și „Ce puteți face dvs. (cetățean, societate comercială, expert, altă autoritate publică) pentru a reduce vulnerabilitatea identificată la instituția X?” Întrebările se adaptează în funcție de destinatarul mesajului.

Anexa A - Lista de atribuții (model orientativ, a se completa în funcție de specificul fiecărei instituții)

Principalele atribuții ale administrației publice locale	Beneficiarii / clienții respectivei atribuții	Monopol/ Competență unică sau partajată ¹	Discreție ²	Transparență ³	Buget ⁴	Nr. de beneficiari afectați ⁵
Eliberarea de autorizații, permise, licențe, certificate (detaliați cât mai mult)	Ex. societăți comerciale, cetățeni persoane fizice					
Furnizarea de servicii publice (detaliați)						
Achiziții de lucrări						
Achiziția de bunuri						
Achiziția de						

1 În ce măsură instituția dvs. deține monopolul îndeplinirii acelei atribuții (acele activități nu le mai poate face o altă autoritate publică)? Notați pe o scală de la 1 la 10 unde 1 este situație de concurență cu alte instituții în oferirea serviciilor și 10 situație de monopol.

2 În ce măsură funcționarii publici/angajații contractuali beneficiază de discreție în exercitarea puterii și luarea deciziilor (iau ce decizii consideră ei potrivite în funcție de legislație)? Notați pe o scală de la 1 la 10 unde 1 reprezintă criterii foarte stricte pentru orice decizie iar 10 înseamnă discreție maximă.

3 În ce măsură administrația locală poate fi trasă la răspundere (chiar controlează în fapt cineva) și ia aceste decizii într-un mod transparent (presa sau orice persoană interesată poate avea acces la dosar și la momentul în care se ia decizia)? Notați pe o scală de la 1 la 10 unde 1 este complet opac și 10 complet transparent.

4 Se vor scrie sumele alocate prin bugetul local pentru anul 2013 pentru fiecare atribuție. Acolo unde respectiva atribuție nu implică decât salarii ale funcționarilor publici/angajaților contractuali și consumabile, se vor trece sumele respective.

5 Identificați numărul mediu de cetățeni sau firme care accesează anual respectiva atribuție.

servicii						
Administrarea și întreținerea domeniului public și privat (detaliați)						
Monitorizarea aplicării legislației (detaliați)						
Angajări						
Alte activități/ Atribuții (detaliați)						

Anexa B - Model de evaluare multi-criterială

Recomandăm utilizarea următoarelor criterii pentru a obține o listă a ariilor de intervenție așezate în ordinea priorităților:

a = Amenințări multiple identificate în cadrul atelierului de lucru;

b = Gestionarea unui procent ridicat din bugetul local;

c = Impactul asupra unui mare număr de cetățeni și/sau firme;

Aceste criterii pot fi aplicate fiecărei atribuții, urmând ca acestea să fie evaluate de la

1 la 10, de exemplu:

Amenințări

1= amenințări puține sau deloc identificate

10 = amenințări multiple identificate

Procent din bugetul local

1= un foarte mic procent din banii publici este alocat, folosit sau gestionat de această atribuție

10= un foarte mare procentaj din banii publici este alocat, folosit sau gestionat de către această atribuție

Impact

1= această atribuție are impact asupra unui număr redus de cetățeni și/sau firme;

10= această atribuție are impact asupra unui foarte mare număr de cetățeni.

Membrii grupului pot de asemenea decide că primul criteriu este cel mai important, așa încât pot multiplica cu 2 numărul alocat înainte de a-l adăuga la punctajul total.

Iată un exemplu de cum se poate aplica această metodă de evaluare multi-criterială

Funcții	a	b	c	Total
Ex: Achiziții	8X2=16	8	5	29

publice de lucrări				
Colectarea taxelor	2X2=4	7	9	20
Autorizații de construire	8X2=16	3	9	28
Alte activități/atribuții(detaliați)				

Anexa C - Raport de evaluare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție și a măsurilor de remediere

Atribuția vulnerabilă la corupție	Vulnerabilități	Amenințări	Risc (ridicat, mediu, scăzut)	Cauze ⁶	Măsuri de remediere a vulnerabilităților
Ex: Atribuția 1 Achiziții publice de servicii	Vulnerabilitatea 1.1. Lipsa unor sisteme eficiente de inspecție și monitorizare a calității serviciilor furnizate de câștigătorii licitației	Amenințarea 1.1.1. Oferirea unei atenții funcționarului public pentru a nu cere detalii despre calitatea serviciilor	Ridicat	Contract fără clauze clare Lipsa cunoștințelor funcționarilor publici în identificarea greșelilor de proiectare	
		Amenințarea 1.1.2	Mediu		
	Vulnerabilitatea 1.2	Amenințarea 1.2.1	Mediu		
		Amenințarea 1.2.2	Ridicat		
		Amenințarea 1.2.3	Scăzut		

⁶ Identificați cât mai bine cauzele vulnerabilității, eventual utilizând un arbore al problemelor.

