



# **Metodologia de identificare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție (autorități publice locale)**

# MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Documentul a fost elaborat în cadrul proiectului „*Politici anticorupție pentru cetățean, într-o administrație responsabilă (PACAR)*”, proiect co-finanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative 2007-2013 și implementat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice în parteneriat cu Direcția Generală Anticorupție și Asociația pentru Implementarea Democrației.

Metodologia propusă este o sinteză a mai multor abordări posibile în analiza riscurilor și vulnerabilităților la corupție:

- Metodologia Ministerului Afacerilor Interne;
- Metodologia Ministerului Educației Naționale;
- Metodologia participativă a Fundației Parteneri pentru Dezvoltare Locală.

În cadrul acestei metodologii lucrăm cu următoarele definiții:

- Vulnerabilitate = slăbiciune în sistemul de reglementare sau în cel de control al activităților, ce ar putea fi exploatată declanșând o faptă de corupție;
- Amenințare = acțiunea sau evenimentul potențial de corupție care poate să apară în cadrul activității;
- Risc = probabilitatea de apariție a unei amenințări de corupție vizând un angajat, colectiv profesional sau domeniu de activitate, determinat cauze / vulnerabilități specifice și de natură să producă un impact/efecte cu privire la îndeplinirea obiectivelor activităților unei structuri;
- Departament = formă de organizare care reunește un ansamblu de angajați care realizează același gen de activități și sunt expuși la riscuri de corupție similare.
- Atribuții = domenii de activitate aflate în responsabilitatea administrației publice locale (ex. achiziții publice, urbanism, gestionarea proprietății publice etc.)

Procesul prin care sunt identificate riscurile și vulnerabilitățile cuprinde trei etape:

## **1. Formarea grupului de lucru pentru integritate / stabilirea persoanei responsabile cu analiza vulnerabilităților și riscurilor**

Constituirea și stabilirea componenței grupului de lucru / desemnarea persoanei responsabile

Recomandăm ca din acest grup de lucru să facă parte 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 funcție de mărimea instituției, recomandăm constituirea unui grup de 3 până la 5 persoane. Este important ca în acest grup să se regăsească o persoană din conducerea instituției (ex. primar, viceprimar, secretar).

Informarea personalului instituției cu privire la aplicarea metodologiei la nivelul instituției.

Recomandăm transmiterea unui e-mail tuturor angajaților în care să explicați în ce constă procesul și în ce momente ale procesului aveți nevoie de sprijin. Ca anexă a emailului puteți transmite prezenta metodologie. Recomandăm și discuții individuale cu persoane cheie din instituție și consilieri locali despre procesul de identificare a vulnerabilităților la corupție.

Instruirea membrilor grupului de lucru cu privire la aplicarea metodologiei și fixarea responsabilităților individuale.

Responsabilitățile grupului de lucru:

- Identificarea vulnerabilităților și activităților/funcțiunilor cu risc de corupție;

- Colectarea datelor pentru a putea identifica problemele reale precum și soluțiile acestor probleme;
- Redactarea raportului de evaluare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție și a măsurilor de remediere a acestora.

Anexa C – Format de raport de evaluare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție și a măsurilor de remediere

## 2. Identificarea vulnerabilităților, amenințărilor și riscurilor

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.

Fiți cât se poate de specifici în enumerarea atribuțiilor: ex. eliberarea certificatului de urbanism, achiziții publice de lucrări etc. În elaborarea acestei liste, plecați de la modelul prezentat în Anexa A. **După** elaborarea acestei liste, vă recomandăm să o supuneți atenției angajaților instituției prin e-mail. Includeți toate recomandările primite.

Atribuțiile care sunt caracterizate de un nivel ridicat de monopol și putere discreționară de decizie, precum și de slaba prezență a transparenței în procesul de luare a deciziilor, sunt cel mai probabil vulnerabile la corupție.

Atribuțiile care rulează o mare cantitate de bani publici sunt cele în cadrul cărora este cel mai probabil să existe vulnerabilități la corupție. Aceste atribuții vor fi comparate cu cele în care există monopol, putere de decizie și lipsă de transparență pentru a vedea cât de mult se suprapun.

Identificarea ariilor de intervenție

Utilizând anexa B, fiecare membru al grupului de lucru va completa analiza multicriterială. Rezultatele se centralizează la nivelul grupului de lucru și se stabilesc ariile de intervenție (atribuțiile) pentru care se vor dezvolta măsuri de remediere. **După** elaborarea acestei liste cu ariile de intervenție vă recomandăm să o supuneți atenției angajaților instituției, fie prin e-mail, fie printr-o ședință internă (varianta recomandată). Includeți toate recomandările primite.

Organizarea unui atelier de lucru în care să fie validată lista cu atribuțiile vulnerabile la corupție și ariile de intervenție.

Recomandăm ca la această întâlnire să fie invitați cetățeni, reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale locale, experți independenți, reprezentanți ai altor autorități publice, societăți comerciale din zonă. Aceste persoane vor primi lista de atribuții necompletată în coloanele 3, 4, și 5 dar completată în coloana buget și număr de beneficiari, și formularul de analiză multicriterială necompletat, și vor fi rugate să evalueze care sunt cele mai vulnerabile atribuții la corupție, care sunt efectiv amenințările (ex. oferirea de mită pentru a primi un aviz), și care sunt riscurile la corupție (probabilitatea de apariție a respectivei amenințări; probabilitate ridicată, medie, scăzută). Fiecare atribuție va fi comentată pe rând. Invitații vor fi încurajați să completeze fiecare listă și să argumenteze de ce au considerat atribuția într-un fel sau altul. Discuția se va menține la nivel general și nu va fi încurajată discuția despre persoane individuale. 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

# MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

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 decide care sunt atribuțiile, vulnerabilitățile, amenințările și riscurile ce vor fi luate în calcul mai departe. Grupul de lucru va completa Anexa C.

### 3. Măsuri de remediere

Tabelul din Anexa C este transmis 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. Comparați răspunsurile primite!

Analizați datele primite și completați ultima coloană din Anexa C.

### 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 <sup>1</sup>	Discreție <sup>2</sup>	Transparență <sup>3</sup>	Buget <sup>4</sup>	Nr. de beneficiari afectați <sup>5</sup>
Eliberarea de autorizații, permise, licențe, certificate (detaliați cât mai mult)	Ex. societăți comerciale, cetățeni persoane fizice					
Furnizarea de servicii publice (detaliați)						

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Se vor scrie sumele alocate prin bugetul local pentru anul 2016 pentru fiecare atribuție. Acolo unde respectiva atribuție nu implică decât salarii ale funcționarilor publici/angajaților contractuali și consumabile, se vor trece sumele respective.

<sup>5</sup> Identificați numărul mediu de cetățeni sau firme care accesează anual respectiva atribuție.

MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE  
ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Achiziții de lucrări						
Achiziția de bunuri						
Achiziția de 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.

MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE  
ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

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 publice de lucrări	8X2=16	8	5	29
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 <sup>6</sup>	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		

<sup>6</sup> Identificați cât mai bine cauzele vulnerabilității, eventual utilizând un arbore al problemelor.