

GUID 5270

Linii directoare privind auditul prevenirii corupției

Ghidurile INTOSAI sunt emise de
Organizația Internațională a
Instituțiilor Supreme de Audit,
INTOSAI, ca parte a Cadrului
INTOSAI de Declarații Profesionale.

Pentru mai multe informații
accesați www.issai.org

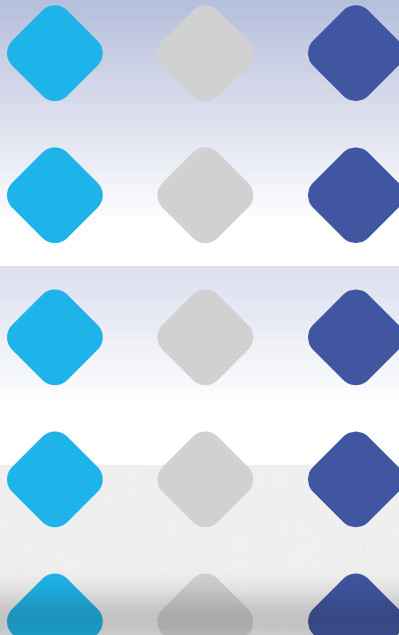


INTOSAI

Document pre-IFPP – Acest document a fost elaborat înainte de crearea Cadrului INTOSAI de Declarații Profesionale (IFPP) în 2016. Prin urmare, poate să difere din punct de vedere al obiectivului formal de liniile directoare de audit mai recente ale INTOSAI.



INTOSAI



INTOSAI, 2019

- 1) Aprobat în 2016 cu denumirea ISSAI 5700 – Linii directoare privind auditul prevenirii corupției în agențiile publice
- 2) Odată cu înființarea Cadrelor INTOSAI de Declarații Profesionale (IFPP) a fost redenumit și etichetat ca GUID 5270 –Linii directoare pentru auditul prevenirii corupției, cu modificări editoriale din 2019



CUPRINS

INTRODUCERE	5
1. NECESITATEA COMBATERII CORUPȚIEI	7
1.1 Conceptul de corupție	7
1.2 Cauzele corupției	12
1.3 Costul corupției	13
1.4 Rolul SAI-urilor în lupta împotriva corupției	15
1.5 Legi și reglementări	17
2. COMPONENTELE SISTEMELOR DE PREVENIRE A CORUPȚIEI	19
2.1 Cultura organizațională anticorupție	20
2.2 Obiective/strategie	21
2.3 Responsabilitatea organizațională pentru prevenirea corupției	22
2.4 Evaluarea și analiza riscurilor (managementul riscurilor)	24
2.5 Programe anticorupție (module pentru prevenirea corupției)	29
2.5.1 Prevenirea corupției	29
2.5.1.1 Cadrul adecvat de standarde și reglementări	30
2.5.1.2 Codul etic	31
2.5.1.3 Managementul adecvat al resurselor umane (HR)	33
Managementul resurselor umane bazat pe merite	34
Formare profesională	34
Rotația posturilor	34
2.5.1.4 Controlul intern	38
2.5.1.5 Utilizarea e-guvernării	42
2.5.2 Detectarea corupției	42
2.5.2.1 Mecanismul avertizorului de integritate	43

2.5.2.2 Auditul intern	44
2.5.3 Răspunsul la corupție	45
2.6 Comunicare - raportare	48
2.6.1 Raportarea către instituții din afara entității auditate (SAI, parlament, parchet)	48
2.6.2 Colectarea și diseminarea informațiilor din surse interne și externe	49
2.6.3 Comunicare	50
2.6.4 Planul scris privind comunicarea instituțională	52
2.6.5 Comunicarea internă eficientă	53
2.6.6 Comunicarea externă eficientă	53
2.6.7 Emiterea raportului	54
2.7 Monitorizare și modificare	56
2.7.1 Procesul permanent de monitorizare	56
2.7.2 Analiza lecțiilor învățate	57
3. ASPECTE SUPLIMENTARE	59
3.1 Cooperarea cu alte instituții implicate în lupta împotriva corupției	59
3.2 Cooperarea între instituțiile supreme de audit (SAI-uri)	59
3.3 Numirea unei agenții guvernamentale	60

INTRODUCERE

Acest ghid este conceput pentru a ajuta auditorii SAI-urilor în pregătirea și desfășurarea auditului politicilor și procedurilor anticorupție în organizațiile publice care fac parte din mandatul lor. Acesta evidențiază politicile, structurile și procesele anticorupție din aceste organizații și poate fi utilizat ca instrument de audit de către auditori. Totuși, poate fi folosit și de entitățile auditate (cum ar fi ministerele, instituțiile guvernamentale etc.) ca îndrumare în implementarea și desfășurarea propriilor activități anticorupție. Acele SAI-uri care nu au în mandat desfășurarea de audituri ale performanței pot folosi acest ghid în scopuri interne.

Ghidul se bazează pe ideea că cititorul cunoaște metodologia și procedurile de audit generale și specifice aplicabile acestui domeniu de audit, așa cum sunt stabilite în Standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit ISSAI, în standardele ISA, în manualele de audit și alte standarde și îndrumări relevante referitoare la audit. Având în vedere cantitatea enormă de informații disponibile pe scară largă pe această temă, acest ghid nu își propune să fie final sau exhaustiv, ci mai degrabă să explice și să illustreze caracteristicile relevante și să prezinte soluții practice pentru auditorii SAI-urilor.

Liniile directoare acoperă domeniile cheie ale structurilor și procedurilor anticorupție care se pot regăsi în organizațiile publice. De asemenea, descrie înființarea structurilor anticorupție, abordările pentru evaluarea riscurilor și procesele de analiză și monitorizare a riscurilor. Accentul principal este pus pe modulele unei organizații anticorupție eficiente, cum ar fi separarea atribuțiilor, rotația posturilor, rolul revizuirii interne, capitalul uman, inclusiv creșterea gradului de conștientizare și formarea angajaților.

Acest ghid nu acoperă investigațiile privind fraudă, deși unele SAI-uri au unități de anchetă. În majoritatea cazurilor, SAI-ul nu conduce o anchetă, deoarece nu deține cunoștințe sau resurse adecvate pentru a face acest lucru. Autoritățile care desfășoară ancheta pot chiar să solicite SAI-ului să nu mai efectueze activități de audit în zona în cauză pentru a nu pune în pericol constatările echipei de anchetă. Totuși, SAI-ului i se poate solicita să coopereze și chiar să lucreze alături de echipa de anchetă. Ancheta privind fraudă și corupția caută în mod activ cazuri de înșelăciune și cifre ascunse și se încheie după strângerea de probe suficiente cu privire la amploarea și impactul financiar al problemei.

Una dintre problemele cheie, cunoscută de ani de zile în rândul oamenilor de știință și practicienilor în domeniul managementului public, este necesitatea asigurării echilibrului instituțional (teoria costurilor de tranzacție). Nu există nicio posibilitate de implementare eficientă a instrucțiunilor oficiale, cum ar fi legea anticorupție, fără modificări simultane ale instrucțiunilor informale, precum și fără a convinge cetățenii de necesitatea de a face schimbări pentru a combate eficient corupția.

Autorii liniilor directoare au acoperit acest concept în prima parte a acestora care oferă informații generale despre fenomenul corupției. Aceste linii directoare nu sunt doar o metodologie anticorupție, care analizează principiile și procedurile bazate pe risc, ci sunt, de asemenea, menite să ajute cititorii să înțeleagă importanța luptei împotriva corupției. Prin urmare, în prima parte a liniilor directoare care este direcționată către reprezentanții instituțiilor publice din întreaga lume, autorii au decis să adune informații generale despre fenomenul corupției, despre cauzele și consecințele acestuia.

1

NECESITATEA COMBATERII CORUPȚIEI

1.1 CONCEPTUL DE CORUPȚIE

Înainte de a discuta despre modul de reducere a corupției, este util să menționăm de ce problema corupției este esențială pentru managementul public și modul în care corupția este legată de guvernanta publică. Termenul de guvernanta este în general utilizat pentru a cuprinde toate aspectele modului în care este guvernată o țară, o corporație sau o altă entitate. Buna guvernanta este o condiție prealabilă pentru dezvoltarea durabilă a societăților și regiunilor. Acest lucru înseamnă gestionarea publică competentă a resurselor și a funcțiilor publice ale unei țări într-un mod corect, transparent, responsabil, echitabil și care să răspundă nevoilor oamenilor. Corupția este un concept mai restrâns decât guvernanta, deoarece este adesea definit ca abuzul de autoritate publică sau de încredere publică în beneficiul privat. Aceste două concepte sunt strâns legate, acolo unde există o guvernanta slabă, există un imbold mai mare și o arie mai largă de corupție. Astfel, promovarea bunei guvernante ajută la combaterea corupției. De asemenea, completează eforturile care vizează corupția într-un mod mai direct, precum sensibilizarea publicului și consolidarea aplicării legislației anticorupție. Există, de asemenea, o legătură inversă: corupția subminează guvernanta în măsura în care denaturează deciziile referitoare la politici și punerea lor în aplicare.¹

Operațiunile Fondului Monetar Internațional și relațiile sale cu statele membre au fost întotdeauna preocupate de buna guvernanta. Dar în anul 1996, comitetul de elaborare a politicilor din Consiliul său de guvernatori a adăugat un mandat explicit. În Declarația sa privind parteneriatul pentru o creștere globală durabilă, Comitetul

¹ *Abordarea FMI pentru promovarea bunei guvernante și combaterea corupției - Ghid*, Fondul Monetar Internațional, Washington DC 2005 Accesat la 2 noiembrie 2009.

interimar a subliniat, printre altele, importanța „promovării bunei guvernante în toate aspectele sale, inclusiv prin asigurarea statului de drept, îmbunătățirea eficienței și responsabilității sectorului public și combaterea corupției, ca elemente esențiale ale unui cadru în care economiile să poată prospera”².

Banca Mondială a pregătit, de asemenea, indicatorii mondiali de guvernantă și a enumerat șase dimensiuni cheie ale guvernantei, după cum urmează: Responsabilitatea, stabilitatea politică și lipsa violenței, eficiența guvernului, calitatea reglementării, statul de drept și controlul corupției³. În plus, Grupul de acțiune financiară, recunoscând că corupția și spălarea banilor sunt legate intrinsec, a elaborat un ghid de referință pentru a arăta modul în care recomandările sale privind combaterea spălării banilor pot fi utilizate și în lupta împotriva corupției.⁴

Nu există nicio îndoială că corupția poate avea un impact negativ major asupra performanței economice. Corupția poate reduce investițiile și creșterea economică. De asemenea, redirecționează resursele publice către interese private, în detrimentul cheltuielilor publice necesare pentru educație și sănătate. Tinde să comprime cheltuielile de funcționare și întreținere, sporind în același timp investițiile publice și cheltuielile de apărare, care sunt ambele extrem de favorizante corupției. Prin reducerea veniturilor fiscale, corupția poate complica gestionarea macroeconomică și, din moment ce tinde să o facă într-un mod regresiv, poate accentua inegalitatea veniturilor.⁵

Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției nu conține o definiție unică a corupției, dar enumeră mai multe tipuri de corupție⁶. Există totuși mai multe „definiții de lucru”. De exemplu, Transparency International definește corupția ca „folosirea abuzivă a puterii încredințate pentru beneficii private”⁷. Definiția funcțională a corupției adoptată de Grupul Băncii Mondiale este mai orientată către sectorul public și are următorul conținut: „Abuzul de fonduri și/sau funcții publice pentru beneficii private sau politice”⁸.

² Comunicat al Comitetului interimar al Consiliului guvernatorilor Fondului Monetar Internațional, Comunicat de presă numărul 96/49, 29 septembrie 1996, Fondul Monetar Internațional, Washington DC

³ Consultați: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

⁴ Grupul operativ de acțiune financiară, *Corruption: A Reference Guide and Information Note on the use of FATF recommendations to support the fight against corruption*, 2010.

⁵ *Abordarea FMI pentru promovarea bunei guvernante și combaterea corupției - Ghid*, Fondul Monetar Internațional, Washington DC 2005, accesat la 2 noiembrie 2009.

⁶ UNODC, 2004. *United Nations Anti-Corruption Toolkit*, ediția a 3-a, disponibil la https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf, p. 10.

⁷ *Transparency International, Întrebări frecvente despre corupție*. Disponibil la www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

⁸ Disponibil la <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>

Convenția civilă asupra corupției a Consiliului Europei definește corupția ca fiind faptul de a solicita, de a oferi, de a da sau de a accepta, direct ori indirect, un comision ilicit sau un alt avantaj necuvenit ori promisiunea unui astfel de avantaj necuvenit care afectează exercițiul normal al unei funcțiuni sau comportamentul cerut beneficiarului comisionului ilicit sau avantajului necuvenit ori promisiunii unui astfel de avantaj necuvenit.⁹

În termeni de cât de răspândită este, corupția poate fi împărțită în corupția individualizată - care implică un număr definit de persoane și corupția colectivă - care se extinde la grupuri de interese întregi, ducând la dependențe în care donatorul devine beneficiar și invers. De asemenea, se poate face o distincție în funcție de sferile statului și ale societății în care apare corupția: în sectorul privat, la interfața dintre sectoarele privat și public și în sectorul public. Prin adoptarea unei abordări „centrate pe actor” în ceea ce privește acordarea și acceptarea avantajelor, se poate distinge între corupția pasivă și activă. Corupția pasivă implică acțiunea deliberată a unui funcționar, care, direct sau printr-un intermediar, solicită sau primește avantaje de orice fel, pentru el însuși sau pentru un terț, sau acceptă promisiunea unui astfel de avantaj, în vederea îndeplinirii sau abținerii de la a îndeplini un act în exercitarea funcțiilor sale, cu încălcarea atribuțiilor sale oficiale. Corupția activă implică acțiunea deliberată a unui oricărei persoane, care, direct sau printr-un intermediar, oferă avantaje de orice fel unui funcționar, pentru acesta sau pentru un terț, în vederea îndeplinirii sau abținerii de la a îndeplini un act în exercitarea funcțiilor acestuia, cu încălcarea atribuțiilor oficiale ale acestuia.¹⁰

Conform Convenției penale privind corupția a Consiliului Europei, corupția activă a funcționarilor publici naționali este definită ca un act comis în mod intenționat prin promiterea, oferirea sau acordarea de către orice persoană, direct sau indirect, a oricărui avantaj nejustificat pentru oricare dintre funcționarii publici, pentru sine sau pentru oricine altcineva, în vederea îndeplinirii sau abținerii de la a îndeplini un act în exercitarea funcțiilor acestuia sau acesteia. Corupția pasivă a funcționarilor publici naționali este definită ca o faptă comisă în mod intenționat prin cererea sau primirea de către oricare dintre funcționarii săi publici, direct sau indirect, a oricărui avantaj necuvenit, pentru sine sau pentru oricine altcineva, sau acceptarea unei oferte sau promisiuni referitoare la un astfel de avantaj, în vederea îndeplinirii sau abținerii de la a îndeplini un act în exercitarea funcțiilor acestora.¹¹

⁹ A se vedea articolul 2, *Convenția civilă asupra corupției*, de la Strasbourg la 4 noiembrie 1999, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>

¹⁰ Z. Dobrowolski, Trust, Corruption and Fraud [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust: An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, paginile 132-136.

¹¹ *Convenția penală privind corupția*, consultați: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

Conceptul de corupție ar putea fi, de asemenea, clasificat în marea corupție și mica corupție. Marea corupție implică o sumă substanțială de bani și, de obicei, oficiali la nivel înalt. Mica corupție este corupția care implică sume mai mici și, de obicei, oficiali de rang mai mic.

Printre alte tipuri de nereguli, corupția este asociată cu nepotismul sau favoritismul, clientelismul, amicitia, patronajul, mita, extorcarea, delapidarea, furtul și fraudă. Nepotismul este definit ca oferirea de favoruri unui membru al familiei. De asemenea, este o formă de favoritism exercitat în favoarea rudelor indiferent de merit. Favoritismul înseamnă acordarea de favoruri bazate pe relații informale sau practica acordării unui tratament special unei persoane sau unui grup¹². Termenul de clientelism se referă la un lanț complex de legături personale între patronii sau șefii politici și clienții sau partizanii acestora. Aceste obligațiuni se bazează pe un avantaj material reciproc: patronul oferă resurse exclusive (bani, locuri de muncă) persoanelor dependente și complicilor în schimbul sprijinului și a cooperării lor (voturi, participare la mitinguri). Patronul are o putere disproporționată și, prin urmare, se bucură de o largă marjă de manevră cu privire la modul de distribuire a activelor aflate sub controlul său¹³.

Prin definiție, favoritismul, nepotismul și clientelismul implică toate abuzuri de putere, deși o serie de țări nu incriminează conduita (de exemplu, articolul 7 din Convenția ONU împotriva corupției acoperă selectarea pe baza meritelor, fără a menționa nepotismul). Astfel de abuzuri implică, de obicei, nu numai un beneficiu personal direct pentru un funcționar, ci promovează și interesele celor care au o relație cu acesta, fie de rudenie, fie într-un partid politic, o grupare sau un grup religios. Un funcționar corupt care angajează o rudă (nepotism) acționează nu în schimbul unei mite, ci în schimbul unui beneficiu mai puțin tangibil, al promovării intereselor celorlalți conectați la acesta. Favorizarea ilegală a unor persoane - sau discriminarea împotriva lor - se poate baza pe o gamă largă de caracteristici ale grupului: rasă, religie, factori geografici, afiliere politică sau de altă natură, precum și relații personale sau organizaționale, cum ar fi prietenia sau apartenența comună la cluburi sau asociații.¹⁴

Amicitia înseamnă părtinire față de prietenii de lungă durată, în special prin numirea lor în funcții de autoritate, indiferent de calificările lor. Patronajul este sprijinul,

¹² *The American Heritage New Dictionary of Cultural Literacy*, ediția a treia. Houghton Mifflin Company, 2005. 10 august 2009, <http://www.thefreedictionary.com/favouritism>.

¹³ D.W. Brinkerhoff, A.A. Goldsmith, *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. elaborat pentru Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională, Oficiul pentru Democrație și Guvernanță, în cadrul Politici strategice și reforma instituțională, Abt Associates Inc., Bethesda 2002, p. 2.

¹⁴ *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., pag. 28.

susținerea, privilegiile sau ajutorul financiar pe care o organizație sau un individ le acordă altei persoane. În unele țări, termenul este folosit pentru a descrie patronajul politic, care este utilizarea resurselor statului pentru a recompensa persoane pentru sprijinul lor electoral. Deși în unele țări sistemele de patronaj sunt legale, termenul se poate referi la un tip de corupție sau favoritism în care un partid la putere recompensează grupuri, familii, etnii pentru sprijinul lor electoral folosind cadouri ilegale sau numiri sau contracte cu statul acordate în mod fraudulos.

„Mita” este o formă de corupție politică care poate fi definită ca o utilizare fără scrupule a autorității de către un politician în scop personal. Majoritatea sistemelor guvernamentale au în vigoare legi pentru a preveni acest lucru, deși nu reușește întotdeauna să stopeze corupția politică. Mita este actul de a oferi un avantaj pentru a influența în mod necorespunzător o acțiune sau o decizie. Poate fi inițiat de un oficial care solicită mită sau de o persoană care se oferă să plătească mită. Mita este, probabil, cea mai comună formă de corupție. Definițiile sau descrierile ale sale apar în mai multe instrumente internaționale, în legislația internă a majorității țărilor, precum și în publicațiile academice. De obicei, termenul este folosit pentru a descrie o plată obținută de un funcționar public de la un simplu cetățean reticent, înainte ca cetățeanul să poată primi serviciul la care are dreptul. Strict vorbind, o astfel de tranzacție nu este una în care mita este oferită de un complice în actul de corupție, ci reprezintă „plată extorcată” de la o victimă reticentă.¹⁵

Avantajul conferit de prin mită poate îmbrăca o varietate de forme: numerar, acțiuni într-o companie, informații privilegiate, favoruri sexuale sau de altă natură, divertisment, angajare sau simpla promisiune a unui avantaj în viitor (cum ar fi un loc de muncă la pensionare).

Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei definește actul asociat cu fenomenul corupției, și anume: corupția activă sau pasivă.¹⁶

În contextul corupției, delapidarea, furtul și fraudă reprezintă fapta unei persoane care profită de poziția sa pentru a săvârși un furt. În cazul delapidării, bunurile sunt însușite de către o persoană care le are în administrare (de exemplu, un funcționar însărcinat cu efectuarea plăților). Frauda implică utilizarea informațiilor false sau înșelătoare pentru a-l determina pe proprietar să renunțe la proprietate în mod voluntar. „Furtul”, în sine, depășește cu mult sfera oricărei definiții a corupției. Cu toate acestea, „delapidarea” - în esență furtul de bunuri de către cineva căruia i-au fost încredințate în administrare - este universal considerată ca fiind încadrată în

¹⁵ *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., pag. 24.

¹⁶ *Convenția penală privind corupția*, Strasbourg, 27 ianuarie 1999, articolele: 2, 3, 7, 8 din Convenție.

definițiile corupției oriunde se produce, purtând cu sine, așa cum se întâmplă, o încălcare a unei obligații fiduciare.¹⁷

1.2. CAUZELE CORUPȚIEI

Defectele naturii umane sunt menționate printre cauzele corupției. Dorința de îmbogățire rapidă prin mijloace necinstite face ca acest fenomen să persiste în orice societate, indiferent de sistemul politic. Toleranța față de comportamentul corupt are rădăcini nu doar culturale, ci și istorice. De exemplu, absența propriului stat național poate genera o ignorare a normelor legale, percepute ca reguli impuse de puterea ocupantă. Acest lucru, la rândul său, se poate traduce într-o ignorare generalizată a normelor legale și - mai amplu - a standardelor etice. În plus, unele greșeli ale politicilor economice publice pot cataliza corupția. De exemplu, în condițiile unei economii deficitare, cu cerere și ofertă inadecvate, dorința de a obține unele bunuri de consum poate genera un comportament corupt.¹⁸

Mai multe studii au identificat trei caracteristici comune (triunghiul fraudei) care pot avea un impact asupra comportamentului unei persoane corupte sau necinstite¹⁹:

- Stimulent/presiune: Nevoia pe care o persoană coruptă încearcă să o satisfacă săvârșind un act necinstit.
- Oportunitate: Capacitatea unei persoane corupte de a acționa necinstit profitând de poziția sa.
- Raționalizare: Capacitatea persoanei corupte de a justifica fapta în mintea sa.

Într-o economie de piață, corupția poate fi încurajată de regimul juridic și organizațional existent, care poate restrânge libertatea afacerilor, impunând restricții asupra tranzacțiilor comerciale. Aceste restricții pot da naștere la acorduri secrete, la diferite grupuri informale, care pot afecta regulile sociale existente²⁰.

¹⁷ *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., pag. 26.

¹⁸ Z. Dobrowolski, Trust, Corruption and Fraud [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129-130.

¹⁹ Dr. Donald Cressay; *Criminal Organization: Its Elementary Forms*, 1972

²⁰ Z. Dobrowolski, Trust, Corruption and Fraud [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129-13

Astfel de acorduri pot apărea în diverse societăți cu culturi diferite. Este util de remarcat în acest moment că un act considerat a fi o practică coruptă într-o comunitate poate să nu se încadreze neapărat într-o astfel de clasificare în altă comunitate. O recompensă oferită unui oficial după ce acesta sau ea a îndeplinit o sarcină poate fi - pentru unii - un semn de corupție (stabilirea unui „climat” pentru finalizarea cu succes a altor afaceri în viitor), iar pentru alții poate reprezenta doar o manifestare de recunoștință acceptabilă în cultură lor.²¹

În ceea ce privește motivele pentru care partea coruptă plătește mită, se pot distinge următorii factori:

- acces la bunuri restricționate, de exemplu contracte, licențe, permise, proprietăți imobiliare în cartiere atractive ale orașului,
- acces la informații, de exemplu cu privire la termenii și condițiile contractuale, la o listă de cantități cu prețuri, la activitățile planificate de către factorii de decizie,
- tratarea favorabilă a unor chestiuni, care permite evitarea sau reducerea unor costuri, privând alte entități de unele beneficii.²²

În lumina celor expuse până acum, corupția se dezvoltă atunci când libertatea de a face afaceri este restricționată, când există o discreție excesivă în luarea deciziilor, responsabilitate redusă sau absentă a factorilor de decizie, un sistem de control ineficient, lipsă de transparență în activitățile instituțiilor care folosesc fonduri publice sau proprietăți.²³

1.3 COSTUL CORUPȚIEI

Corupția generează costuri. Cu toate acestea, problema corupției este că, spre deosebire de alte infracțiuni, cei care sunt victime ale corupției nu sunt adesea legați direct, nici în loc, nici în timp, de activitățile corupte. Există, totuși, unele estimări

²¹ Ibidem

²² Ibidem

²³ *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Banca mondială, Washington D.C. 2000 (transcris reproduș), pp. XV-XVII.

ale mitei totale plătite la nivel mondial. Se estimează că doar în UE corupția costă 120 miliarde EUR pe an, cu puțin sub bugetul anual al Uniunii Europene²⁴.

Mai mult, corupția are consecințe grave ample și dăunătoare, iar două din trei țări din lume sunt afectate de consecințele corupției²⁵ afectând societatea și economia în ansamblu, așa cum este evident pe baza acestor estimări. De exemplu, banii furăți părăsesc de obicei țara și, prin urmare, nu mai sunt disponibili în țară în alte scopuri productive sau redistributive. De asemenea, posibilitatea de a extorca mită influențează motivația oficialilor guvernamentali și are efecte dăunătoare asupra guvernantei în general și, astfel, asupra calității și disponibilității serviciilor publice. Mita și delapidarea sunt doar două aspecte ale corupției. Efectele nemonetare și monetare ale favoritismului și nepotismului, precum și ale fraudei (de exemplu, manipularea sau falsificarea informațiilor) trebuie adăugate la această imagine.²⁶

Corupția influențează negativ productivitatea și descurajează investițiile. Unul dintre motivele acestui fapt este că efectele corupției sunt comparabile cu un impozit pe investiții. O firmă care dorește să facă o investiție trebuie să ia în considerare costurile imprevizibile ale mitei pentru înființarea și operarea unei afaceri.²⁷

Calitatea mediului suferă, de asemenea, din cauza corupției, iar corupția subminează eficacitatea politicilor de mediu. Într-adevăr, poluarea poate crește din cauza unor reglementări de mediu mai puțin eficiente, care pot fi ocolite prin mită.²⁸

Corupția poate submina sistemul democratic. În primul rând, în majoritatea țărilor s-a stabilit un consens social și politic conform căruia averea privată este supusă unui sistem redistributiv pentru a garanta furnizarea de bunuri și servicii publice și pentru a preveni inegalitățile sociale excesive, prin urmare veniturile sunt impozitate. Prin mituirea funcționarilor fiscali sau prin evaziune fiscală, practicile corupte subminează capacitatea statului de a impozita averea și veniturile private. În al doilea rând, cheltuielile publice sunt convenite în buget, care este, de obicei, aprobat și stabilit de parlament, autoritățile centrale de audit și de societatea civilă și mass-media. Dar, după cum s-a menționat deja, corupția denaturează bugetul

²⁴ Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European, Raportul anticorupție al UE, COM (2014) 38 final

²⁵ *Indicele percepțiilor corupției 2015*; Transparency International.

²⁶ Citat din publicație: F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption: Everyone Pays - And the Poor More than Others (Toată lumea plătește - Și cei săraci mai mult decât alții)*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Divizia de stat și democrație care susține punerea în aplicare a Convenției ONU împotriva corupției, Ministerul Federal pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, Eschborn 2008, pag. 2.

²⁷ F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption*, op.cit., pag. 5-6.

²⁸ H. Welsch, *Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Country Analysis*. Environment and Development Economics, 2004, Vol.9: 663-93 citat de F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption*, op.cit., pag. 7.

favorizând cheltuielile care oferă cele mai mari oportunități de corupție, subminând utilizarea dorită a resurselor în mod democratic și favorizând interese restrânse în detrimentul interesului public. În cele din urmă, corupția poate fi și un mijloc de a influența în mod direct elaborarea politicilor și regulile și reglementările unei societăți, subminând astfel procesele democratice, precum și legitimitatea statului.²⁹

1.4 ROLUL SAI-URILOR ÎN LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI

Unul dintre cele mai importante aspecte ale rolului SAI-urilor în combaterea corupției este munca pe care o desfășoară în ceea ce privește consolidarea instituțiilor publice, care sunt elementele sistemului național de integritate. Instituția publică, în limitele competențelor sale statutare, susține acest sistem național de integritate, precum pilonii care susțin acoperișul unei clădiri. O guvernare solidă într-un astfel de sistem se bazează pe integritate, transparență și responsabilitate. Luând în considerare faptul că este mult mai bine să prevenim decât să detectăm corupția, lupta SAI-ului împotriva corupției trebuie să fie multidimensională. Aceasta include, dar nu se limitează la: (1) includerea problemelor legate de corupție și delictes în activitatea de audit a SAI-ului; (2) creșterea gradului de conștientizare a publicului cu privire la corupție și alte delictes prin diseminarea în timp util și în mod public a constatărilor auditurilor SAI-ului; (3) îmbunătățirea metodelor și a instrumentelor de combatere a corupției și a altor tipuri de delictes; (4) furnizarea de mijloace pentru ca avertizorii de integritate să poată raporta delictes; și (5) cooperarea cu alte instituții în lupta împotriva corupției.³⁰

SAI-ul trebuie să analizeze fenomenul de corupție (aparitia, cauzele, domeniile și mecanismele acestuia) după caz, în fiecare audit, iar prin auditurile sale, SAI-ul trebuie să încerce să identifice modalități de reducere a caracterului arbitrar în aplicarea regulilor și reglementărilor, de simplificare a procedurilor administrative și de eliminare a accesului inegal la informații. Prin analiza zilnică a neregulilor identificate în timpul auditurilor și prin analiza legislației, SAI-ul trebuie să încerce să identifice mecanismele care pot contribui la corupție. Prin activitatea sa, SAI-ul

²⁹ Citat din Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption...*, op.cit., pag. 9-10.

³⁰ Z. Dobrowolski, *Corruption and Fraud Prevention* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pag. 181-185.

trebuie să încerce să influențeze legile și reglementările, astfel încât acestea să nu încurajeze corupția. Dacă SAI-ul stabilește că o lege sau un regulament creează o situație care permite sau încurajează corupția, acesta propune modificări. Trebuie remarcat faptul că atunci când sunt identificate nereguli într-un audit, SAI-ul trebuie să recomande măsuri corective, deși majoritatea SAI-urilor nu au puteri executive și nu pronunță verdicte legale.

Prin realizarea acestei strategii cuprinzătoare menite să combată corupția și alte tipuri de delict, SAI-ul contribuie la consolidarea sistemelor de management financiar al instituțiilor publice, deoarece responsabilitatea continuă în cadrul guvernului va crea un mediu preventiv care nu favorizează corupția și alte nereguli. Un sistem puternic de management financiar include următoarele: raportare financiară exactă, completă și actuală, ce include situații financiare auditate de SAI sau de auditori independenți și rapoarte privind controalele interne și conformitatea cu legile și reglementările; un sistem credibil de controale interne; și contabilitate analitică. Un sistem puternic de management financiar contribuie și la măsurarea eficienței a performanței și oferă o bază pentru aceasta. În același timp, SAI-ul trebuie să evalueze controalele interne (o linie importantă de apărare în prevenirea neregulilor) și să facă recomandări pentru a consolida eventualele puncte slabe identificate.³¹

SAI-ul trebuie să acorde o mare importanță rolului său de informare și să sporească gradul de conștientizare publică cu privire la corupție și alte nereguli, publicând în timp util constatările auditurilor sale. Creșterea gradului de conștientizare a publicului cu privire la corupție contribuie la încurajarea responsabilității. Cu toate acestea, este demn de remarcat faptul că, în multe țări, SAI-urile dispun de anumite instrumente de colectare a informațiilor pentru combaterea neregulilor și pot semnaliza cazurile de corupție din sectorul public. În unele țări, SAI-urile nu au competențele poliției sau procuraturii. În cazul unei suspiciuni întemeiate cu privire la o infracțiune sau un delict, SAI-ul trebuie să notifice organismul chemat să investigheze infracțiunile și delicturile (în cazurile impuse de codul penal). În unele cazuri, auditorii pot juca un rol important în timpul urmăririi penale, fiind martori în faza de urmărire penală.³²

Eficiența și eficacitatea SAI-ului în identificarea infracțiunilor sunt rezultatul strategiei sale. Prin urmare, SAI-ul trebuie să lucreze constant de o manieră

³¹ *Ibidem*

³² *Ibidem*

sistematică pentru a-și îmbunătăți metodologia de identificare și combatere a neregulilor. SAI-ul trebuie, de asemenea, să se concentreze din ce în ce mai mult pe formarea personalului, deoarece succesul luptei împotriva neregulilor depinde nu numai de procedurile și instrumentele sale de audit, ci și de a avea personal cu abilitățile cunoștințele și competențele adecvate pentru a identifica și evalua potențiale abateri.³³

SAI-ul trebuie să creeze un angajament pentru integritatea individuală, nu numai prin propriul personal. Trebuie să fie o instituție căreia avertizorii de integritate să îi poată furniza informații despre neregulile suspectate sau existente la locul de muncă. Multe SAI-uri au un sistem de primire a reclamațiilor. Linii telefonice directe și internetul sunt exemple de mecanisme de denunțare utilizate în mod obișnuit. Eficiența oricărui sistem de avertizare nu depinde însă doar de disponibilitatea unei astfel de soluții pentru cetățeni, ci și de modul în care sistemul asigură anonimatul avertizorilor și de convingerea cetățenilor că informațiile privind neregulile din viața publică, furnizate de persoanele către autoritățile statului, sunt utilizate în mod corespunzător de către autorități. Toate informațiile colectate astfel de către sistemul de primire a reclamațiilor al SAI-ului trebuie transmise printr-o conexiune sigură, iar SAI-ul trebuie să protejeze toate informațiile furnizate de avertizori sau de alte persoane împotriva divulgării neautorizate.³⁴

În eforturile lor de combatere a corupției, SAI-urile trebuie să încurajeze organizațiile publice să instituie proceduri eficiente de screening înainte de angajare. Astfel de proceduri trebuie să verifice calificările, adecvarea și experiența potențialilor candidați. Tehnicile specifice care trebuie folosite includ confirmarea calificărilor educaționale și profesionale, verificarea experienței profesionale, verificarea antecedentelor penale și verificarea la biroul de credite. Aceste tehnici de screening înainte de angajare trebuie, totuși, să fie efectuate în conformitate cu legile și reglementările corespunzătoare. Procedura de preselecție prealabilă a candidaților poate reduce probabilitatea ca persoanelor cu antecedente de comportament necinstit sau fraudulos să li se ofere un rol în cadrul organizației și, prin urmare, este o procedură importantă de prevenire a corupției.³⁵

³³ *Ibidem*

³⁴ *Ibidem*

³⁵ *Fraud risk management. A guide to good practice. (Managementul riscului de fraudă. Un ghid de bune practici)*, Chartered Institute of Management Accountants, 2008, pag. 35.

1.5 LEGI ȘI REGLEMENTĂRI

Legile și reglementările privind prevenirea și combaterea corupției, a fraudei și a spălării banilor trebuie să facă parte din sistemul juridic al fiecărei țări. Având în vedere numărul de țări și SAI-uri, legile și reglementările relevante nu sunt incluse sau menționate în acest ghid.

Unele țări au dezvoltat inițiative proprii de combatere a corupției internaționale. Cu toate acestea, abia din a doua jumătate a anilor 1990, comunitatea internațională a stabilit un cadru legal pentru a consolida respectarea regulilor prin cooperare. Principalele instrumente sunt următoarele:

- Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției.
- Convenția interamericană împotriva corupției, ICAC, a Organizației Statelor Americane, OAS.
- Convențiile civile și penale privind corupția ale Consiliului Europei.
- Convenția internațională împotriva corupției a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, OCDE.
- Convenția Uniunii Africane privind prevenirea și combaterea corupției.

Trebuie subliniat faptul că convențiile menționate conțin majoritatea recomandărilor făcute în diferitele forumuri naționale și internaționale pentru combaterea corupției transnaționale, cum ar fi asistența juridică reciprocă, anchetele comune, prevenirea și detectarea transferurilor de bunuri dobândite ilegal, măsuri pentru recuperarea directă a bunurilor și schimbul de informații, printre altele.³⁶

³⁶ Declarația de la Cartagena de Indias „Transparența împotriva corupției”.

2

COMPONENTELE SISTEMELOR DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

Conform abordării anticorupție a Băncii Mondiale, precum și modelului lui Robert Klitgaard, lupta eficientă împotriva corupției necesită eliminarea monopolului, reducerea puterii discreționare și promovarea transparenței și a statului de drept.

Au fost identificate șapte componente cheie pentru o luptă eficientă împotriva corupției și pentru prevenirea corupției:

Cultura organizațională anticorupție, obiectivele/strategia, responsabilitatea organizațională, managementul riscurilor, module de prevenire a corupției (program anticorupție), comunicarea și informarea, și monitorizarea și modificarea. Acest capitol a fost pregătit pentru a oferi o explicație cuprinzătoare asupra relevanței și impactului acestui sistem pentru reducerea și prevenirea corupției în organizațiile guvernamentale, dar acoperă, de asemenea, rolul SAI-ului, stabilind linii directoare cu privire la modul în care auditul contribuie la prevenirea corupției.

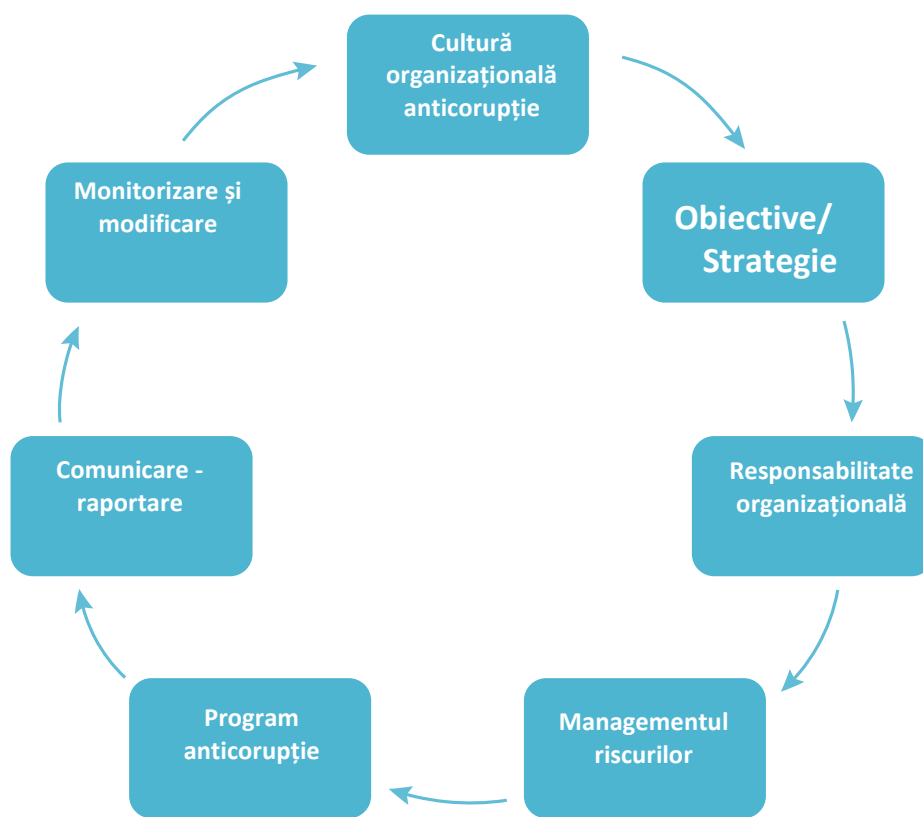


Fig. 1: Componentele sistemului de prevenire a corupției a SAI Austria

2.1 CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ANTICORUPȚIE

Trebuie subliniat faptul că proiectarea și implementarea unui sistem eficient de prevenire a corupției este o provocare pentru fiecare instituție și necesită participarea activă și raționamentul profesional al tuturor funcționarilor publici, astfel încât să constituie mai mult decât un set de pași de referință destinat conformării cu politicile și procedurile specifice.

În acest context, funcția de model a conducerii la toate nivelurile ierarhice este esențială pentru un sistem eficient de prevenire a corupției. Fără exemplul și angajamentul deplin al conducerii față de o abordare cuprinzătoare pentru lupta împotriva corupției, măsurile preventive sunt ineficiente.

Organele de conducere și conducerea superioară își folosesc expertiza și raționamentul profesional pentru a evalua gradul necesar de control asupra integrității. Personalul administrativ și managementul de nivel mediu, printre alți funcționari publici, își utilizează expertiza și raționamentul profesional în fiecare zi pentru a selecta, dezvolta și implementa controalele anticorupție în domeniile lor de responsabilitate.

De asemenea, auditorii și alte organe responsabile cu controlul instituțional își aplică raționamentul profesional pentru a superviza și a evalua eficacitatea și eficiența sistemului anticorupție. Indicatorii relevanți pentru un climat organizațional anticorupție dezirabil pot fi următorii:

- 1) Organizația demonstrează un angajament față de integritate și valori etice.
- 2) Organismul de supraveghere trebuie să supravegheze sistemul de control intern al entității.
- 3) Conducerea stabilește, cu supravegherea consiliului, structurile, liniile de raportare, autoritățile și responsabilitățile corespunzătoare în îndeplinirea obiectivelor.
- 4) Organizația demonstrează un angajament pentru a atrage, dezvolta și reține persoane competente în conformitate cu obiectivele.
- 5) Organizația responsabilizează persoanele în ceea ce privește responsabilitățile lor de control intern în îndeplinirea obiectivelor.

2.2 OBIECTIVE/STRATEGIE

Primul element cheie pentru a lupta cu succes împotriva corupției este stabilirea obiectivelor strategice sau a priorităților aferente. Crearea unui mediu fără corupție în cadrul unei organizații este un obiectiv dezirabil, dar nu poate fi întotdeauna un obiectiv realist, întrucât, în unele cazuri, corupția poate fi doar redusă la un nivel acceptabil, dar nu eliminată complet.

Inspirându-se dintr-o declarație de misiune sau viziune, conducerea unei organizații trebuie să definească obiective sau priorități organizaționale pe termen lung. Aceste obiective trebuie să fie în concordanță cu strategia generală a organizației și trebuie să se încadreze în cadrul legal și bugetar. De obicei, astfel de obiective se referă la îmbunătățirea integrității organizaționale, consolidarea sistemelor

de prevenire a corupției sau îmbunătățirea eficacității și eficienței acestor sisteme. Obiectivele anticorupție definite și cuprinzătoare subliniază angajamentul conducerii față de reducerea corupției în cadrul unei organizații.

Pe baza acestui obiectiv sau acestor priorități, trebuie definite obiective operaționale care să sublinieze impactul care trebuie atins prin implementarea unui program cuprinzător anticorupție.

Aceste obiective trebuie să fie orientate spre prevenirea corupției, realiste, adecvate, delimitate în timp și măsurabile.

2.3 RESPONSABILITATEA ORGANIZAȚIONALĂ PENTRU PREVENIREA CORUPȚIEI

În unele țări, standardele de control intern impun managerilor să stabilească o structură organizațională, printre alte acțiuni, pentru a atinge obiectivele programului. În acest context, o practică principală este desemnarea unei entități din cadrul structurii care să proiecteze și să supravegheze aceste activități. Mai mult, dacă rezultatele analizelor de risc sau alte circumstanțe justifică acest lucru, responsabilitatea organizațională pentru prevenirea corupției în cadrul instituției trebuie atribuită în mod clar. Acest lucru ar putea fi organizat în cadrul instituției, printr-o unitate anticorupție specifică, un ofițer anticorupție sau, extern, de către alte instituții. Aceștia trebuie să înțeleagă programul și operațiunile acestuia, precum și riscurile și controalele anticorupție pe tot parcursul programului, au responsabilități definite și să fie independente și să aibă dreptul de a raporta direct către conducătorul organizației.

Unitatea/persoana responsabilă cu prevenirea corupției va fi stabilită pe baza sarcinilor și dimensiunii organizației și poate fi responsabilă pentru mai multe organizații.

Această unitate/persoană poate fi însărcinată cu următoarele sarcini, care acoperă toate activitățile organizaționale:

- să fie punct de contact pentru personalul și conducerea organizației, dacă este necesar, dacă este nevoie, fără să recurgă la canalele oficiale, și pentru alte persoane (unitatea/persoana va avea acces direct și poate raporta la nivelul conducerii superioare (de exemplu, șeful organizației);

- să servească drept deținător de cunoștințe despre riscurile anticorupție și să consilieze conducerea organizației;
- să informeze personalul (de exemplu, prin intermediul seminarelor, instrumentelor de e-learning și prezentărilor, în mod regulat);
- să ofere asistență pentru formare și să aibă acces la toate sesiunile de formare anti-corupție;
- să gestioneze procesul de evaluare a riscurilor
- să monitorizeze și să evalueze orice indiciu de corupție;
- să ajute la informarea publicului cu privire la sancțiunile prevăzute de legea privind funcția publică și de legea penală (efect preventiv), respectând în același timp drepturile de confidențialitate ale celor vizați.

Dacă unitatea/persoana află fapte care conduc la suspiciuni rezonabile că a fost comisă o infracțiune de corupție, conducerea organizației va fi informată imediat și se vor face recomandări cu privire la:

- efectuarea unei examinări interne,
- luarea de măsuri pentru îmbunătățirea transparenței,
- informarea autorităților de aplicare a legii (conducerea organizației trebuie să ia măsurile necesare pentru a rezolva această problemă) și
- raportarea deficiențelor în sistemele existente de prevenire a corupției.

Unității/ persoanei respective nu i se va delega nicio autoritate pentru a lua măsuri disciplinare și nu va conduce investigații în legătură cu procedurile disciplinare pentru cazuri de corupție.

Organizațiile trebuie să pună la dispoziția acestei unități/ persoane, în mod prompt și cuprinzător, orice informație necesară pentru a-și îndeplini atribuțiile, în special în ceea ce privește incidentele de corupție suspectate. Organizația are sarcina de a sprijini unitatea/persoana responsabilă pentru prevenirea corupției în îndeplinirea sarcinilor sale (de exemplu, prin stabilirea unor adrese de e-mail speciale sau prin furnizarea de resurse adecvate).

Chiar și după încheierea mandatului lor, aceștia nu trebuie să dezvăluie nicio informație pe care au obținut-o despre circumstanțele personale ale membrilor personalului. Cu toate acestea, aceștia pot furniza astfel de informații conducerii organizației sau conducerii departamentului de resurse umane, dacă au suspiciunea

rezonabilă că a fost comisă o infracțiune de corupție. Datele cu caracter personal vor fi tratate în conformitate cu principiile gestionării dosarelor de personal.

Unitatea/persoana responsabilă pentru prevenirea corupției trebuie să fie numită oficial. Această numire va fi anunțată în sectorul de responsabilitate al persoanei respective. În cazul în care unitatea/persoana responsabilă pentru prevenirea corupției va fi responsabilă și de implementarea directivei anticorupție a organizației, în special de conducerea unității organizaționale independente, organizația poate numi în mod oficial unitatea/persoana în postul respectiv.

Membrii personalului responsabili cu eliberarea autorizației de securitate pentru personal nu pot servi ca unitate/persoană pentru prevenirea corupției.

În timp ce continuă să își îndeplinească atribuțiile, unitatea/persoana respectivă trebuie să lucreze cu personalul din unitatea de audit intern și cu cei responsabili cu implementarea politicilor de prevenire a corupției.

2.4 EVALUAREA RISCURILOR ȘI ANALIZA RISCURILOR (MANAGEMENTUL RISCURILOR)

În toate organizațiile guvernamentale, la intervale regulate sau atunci când se impune, se vor lua măsuri pentru a identifica domeniile de activitate deosebit de vulnerabile la corupție. Această sarcină poate fi îndeplinită fie de către organizații externe, fie interne. Utilizarea analizei riscurilor trebuie luată în considerare în acest scop.

Analiza riscurilor trebuie să fie efectuată de organizațiile guvernamentale în mod regulat și în mod ad-hoc, dacă amenințările reale se materializează, pentru a identifica și analiza elementele organizaționale sau procesele care sunt vulnerabile la corupție. Organizațiile care evaluează eficient riscurile încearcă să ia în considerare riscurile specifice cu care se confruntă organizația sau programul, să analizeze probabilitatea și impactul corupției, și, în cele din urmă, prioritizează riscurile și documentează aceste decizii. În plus, procesul de evaluare a riscurilor poate fi utilizat pentru a determina măsura în care controalele nu mai pot fi pertinente sau rentabile. Nu există o abordare universal acceptată pentru evaluarea riscurilor; totuși, în general, acestea implică următoarele cinci căi de acțiune: (1) identificarea riscurilor care afectează programul, (2) evaluarea probabilității și

impactului riscurilor inerente³⁷, (3) determinarea toleranței la risc a organizației (de exemplu, disponibilitatea de a accepta un anumit nivel de risc de corupție pe baza caracteristicilor programelor individuale și a altor obiective); (4) examinarea caracterului adecvat al controalelor existente și prioritizarea riscurilor; și (5) documentarea profilului de risc al programului (de exemplu, rezumarea și documentarea constatărilor cheie și a concluziilor din etapele anterioare).

Etapele specifice pe care le poate cuprinde evaluarea riscurilor includ

- evaluarea structurii, proceselor și procedurilor organizaționale individuale în ceea ce privește riscul de corupție;
- evaluarea dosarelor de audit;
- pe baza acestui fapt, identificarea riscurilor potențiale (în special pentru fraudă financiară, de exemplu în situațiile financiare);
- evaluarea potențialelor pierderi financiare și a atingerii aduse reputației;
- verificarea probabilității riscurilor și a consecințelor acestora;
- evaluarea sistemelor de control intern (de exemplu, sistemele de securitate).

Rezultatele evaluării riscurilor vor fi utilizate pentru a determina orice schimbări în structuri, proceduri sau atribuții de personal pentru a elimina deficiențele identificate.

Identificarea și analiza domeniilor de activitate care sunt deosebit de vulnerabile la corupție reprezintă o sarcină majoră care trebuie îndeplinită de organizațiile guvernamentale.

Un domeniu de activitate vulnerabil la corupție este cel în care apar una dintre situațiile următoare (prin personal, obicei sau decizie):

- terții (persoane fizice, întreprinderi, asociații, companii, alte instituții) primesc avantaje materiale sau nemateriale sau sunt protejate de situații dezavantajoase;
- terții pot oferi membrilor personalului avantaje la care nu au dreptul prin lege sau prin convenții colective.

³⁷ Analiza ar putea include și luarea în considerare a naturii riscurilor. Chiar dacă un risc poate avea un impact mic sau o probabilitate mică de apariție, prin însăși natura sa, acesta poate fi semnificativ pentru organizație și trebuie luat în considerare și trebuie să se determine un răspuns.

În plus, un domeniu de activitate asociat cu oricare dintre următoarele situații este deosebit de vulnerabil la corupție:

- contacte externe frecvente - de asemenea, în cursul activităților de verificare și supraveghere;
- gestionarea bugetelor mari;
- acordarea de contracte sau subvenții publice, inclusiv acordarea de granturi sau alte finanțări;
- impunerea de condiții, acordarea de concesi, aprobări, permise și altele asemenea, stabilirea și perceperea taxelor;
- prelucrarea tranzacțiilor și operațiunilor utilizând informații interne care nu sunt destinate terților.

Această analiză se aplică numai dacă:

- avantajul potențial are o valoare semnificativă materială sau nematerială pentru terți sau
- potențiala dezavantajare a unui terț ar conduce la o sancțiune, la o amenințare pentru afacerea lor sau la existența instituției afectate.

Necesitatea analizei riscurilor în domeniile de activitate considerate deosebit de vulnerabile la corupție trebuie, în principiu, să fie evaluată în mod frecvent și regulat, cerută de circumstanțe semnificative (de exemplu, în fiecare an până la cinci ani sau în urma modificărilor organizatorice sau procedurale sau a modificărilor în natura sarcinilor atribuite). Pentru a identifica zonele individuale vulnerabile la corupție se poate efectua de către organizația guvernamentală următoarea procedură în doi pași:

- o scurtă examinare a vulnerabilității la corupție și a eficacității măsurilor de protecție și a controalelor interne existente (de exemplu, prin examinarea organigramei).
- dacă este necesară o analiză a riscurilor: Identificarea operațiunilor care sunt deosebit de vulnerabile la corupție, precum și măsurile de protecție existente și controalele interne (de exemplu, prin intermediul chestionarelor și al interviurilor suplimentare).

Dacă se stabilește că este nevoie să se ia măsuri, analiza riscurilor trebuie să se încheie cu recomandarea și/sau impunerea de măsuri preventive suplimentare și măsuri de detecție și redresare.

În plus față de elementele menționate mai sus, pot fi adresate următoarele întrebări de către conducerea organizației, de unitatea/persoana responsabilă pentru anticorupție și de membrii personalului în mod individual prin autoevaluare, precum și de auditorii SAI-ului atunci când verifică dacă o activitate este vulnerabilă la corupție:

- Există sau au existat cazuri de corupție în domeniul respectiv de activitate?
- Au încercat terții să influențeze decizii ale unui membru al personalului din acest domeniu?
- Domeniul este unul în care se gestionează fonduri sau resurse bugetare?
- Este domeniul responsabil pentru contracte, subvenții, finanțare?
- Domeniul impune condiții, aprobă concesiuni sau autorizații?
- Se încasează taxe pentru domeniul respectiv?
- Au existat cazuri cunoscute de corupție în domenii de activitate comparabile la alte organizații?
- În domeniul respectiv de activitate se aplică procese de lucru definite în mod expres?
- Postul este asociat cu un domeniu special de intervenție și cu puteri discreționare?
- Amplitudinea puterii de decizie variază în funcție de mărimea contractelor sau de alte criterii?
- Are domeniul respectiv de activitate un ultim cuvânt în ceea ce privește abordarea și luarea deciziilor?
- Există o supervizare adecvată administrativă și legată de sarcini?
- Este integritatea personală singura barieră în calea corupției în domeniul respectiv de activitate?
- Ce mecanisme de control intern sunt în vigoare?
- Procesul decizional prevede controlul dublu prin implicarea mai multor oficiali responsabili?
- Trebuie ca și alte unități organizaționale să aprobe deciziile?
- Procesul de luare a deciziilor asigură transparența, de exemplu prin verificarea operațiunilor, raportare, desemnarea în mod explicit a

responsabilităților sau furnizarea de documentație exactă și completă (minute, note, rapoarte, păstrarea corectă a înregistrărilor)?

- Este necesar ca procesul de luare a deciziilor să fie transparent, chiar dacă nu este necesar consimțământul unui superior sau al unei alte unități organizaționale cu drept de participare?
- Există cerința ca să se păstreze o evidență scrisă transparentă a procesului decizional, care poate fi urmărită de o autoritate de audit?
- Există cazuri cunoscute de încălcări ale reglementărilor (de exemplu, legea bugetară, legea privind achizițiile publice)?
- Există plângeri din partea SAI-ului sau a altei autorități de supraveghere, de exemplu unitatea organizațională independentă pentru supravegherea prevenirii corupției?

Organizațiile guvernamentale, precum și SAI-urile trebuie să fie conștiente de factorii corelați cu vulnerabilitatea crescută, cum ar fi complexitatea, schimbarea organizațională/dinamica, stilul de management, mediul de lucru și incidentele anterioare de integritate.³⁸

De asemenea, poate fi stabilit un sistem de indicatori de performanță armonizați pentru a măsura nivelul corupției într-o țară pe baza transparenței, publicării și raportării eficiente.

Instituțiile publice ar putea efectua autoevaluări periodice pentru a identifica vulnerabilitățile.

IntoSAINT, de exemplu, este un instrument utilizat de SAI-uri, dar poate fi utilizat și de alte organizații publice pentru a-și autoevalua vulnerabilitatea în ceea ce privește potențialele încălcări ale integrității.

IntoSAINT vizează prevenirea corupției și conduce la recomandări de management pentru a sprijini integritatea organizației. Este un „instrument calitativ” care permite utilizatorului să elaboreze o politică de integritate personalizată și, în același timp, crește gradul de conștientizare a integrității în rândul angajaților.

Principiile de bază ale IntoSAINT sunt autoevaluarea, orientată spre prevenire, creșterea gradului de conștientizare cu privire la integritate în general, deprinderea

³⁸ Handbook for Self - assesment Integrity IntoSAINT, 2011. SAI-ul din Olanda.

de a gândi în termeni de vulnerabilitate și risc, și rapoarte de gestiune/planuri de acțiune concrete.

2.5 PROGRAME ANTICORUPȚIE (MODULE PENTRU PREVENIREA CORUPȚIEI)

Pe baza rezultatelor evaluării riscurilor unei entități, inclusiv a profilului de risc al acesteia (dacă s-a făcut acest pas), organizația trebuie să elaboreze și să documenteze o strategie de combatere a corupției; inclusiv să identifice obiectivele specifice de control și să dezvolte și implementeze măsuri adecvate și activități specifice de control pentru prevenirea corupției.

Un program anticorupție cuprinzător și rezonabil trebuie să fie integrat în structura organizațională generală. Acest program trebuie să se concentreze pe trei elemente: Prevenire - Detecție - Reacție.

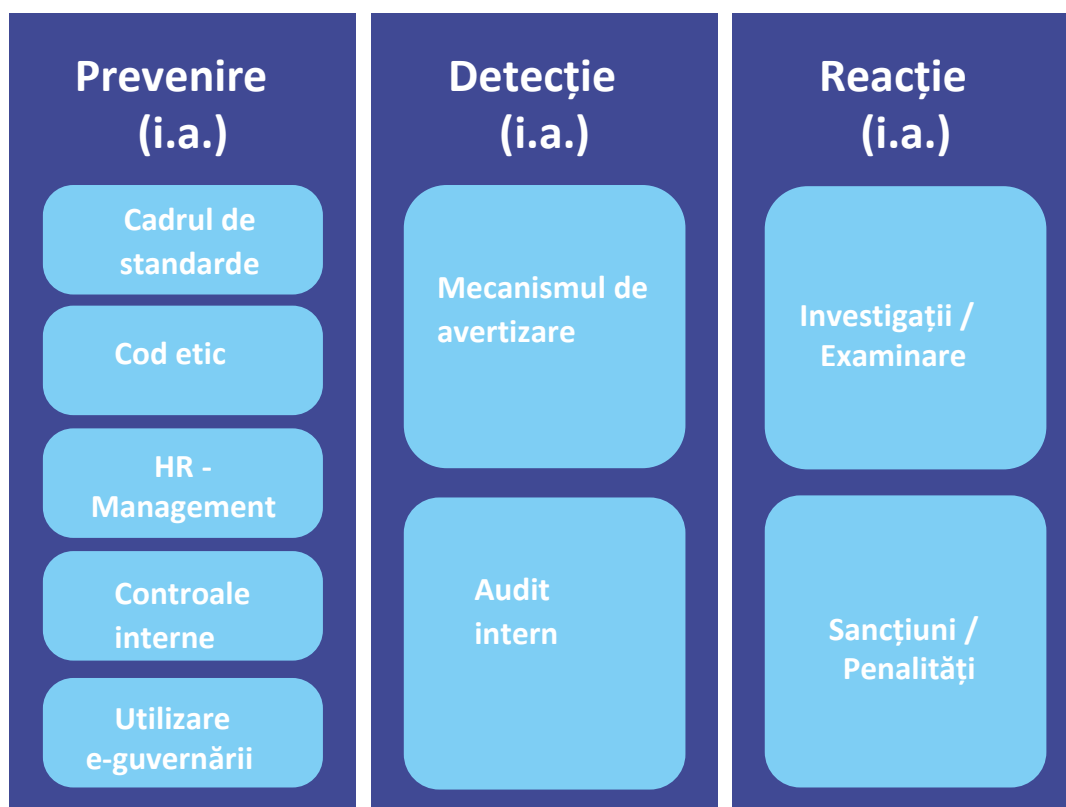


Fig. 2: Module de prevenire a corupției, SAI Austria.

2.5.1 PREVENIREA CORUPȚIEI

Un obiectiv principal al guvernului este de a preveni apariția erorilor sau neregulilor din cauza corupției sau a altor abateri.

Pentru prevenirea corupției, trebuie luate în considerare următoarele elemente ale programului:

- Cadrul adecvat de standarde și reglementări
- Cod etic
- Managementul adecvat al resurselor umane
- Sistem de control intern adecvat
- Utilizarea e-guvernării

2.5.1.1 CADRUL ADECVAT DE STANDARDE ȘI REGLEMENTĂRI

În ultimele două decenii, au existat schimbări radicale în managementul sectorului public. Deși problemele dintre țările dezvoltate și din cele în curs de dezvoltare sunt diferite, o temă comună este consolidarea responsabilității gestiunii publice. Părțile interesate cheie, cum ar fi publicul și legislativul, au devenit din ce în ce mai interesate de modul în care sunt alocate și cheltuite fondurile publice, precum și de modul de reducere a cheltuielilor publice prin limitarea costurilor asociate cu pericolul moral (riscul ca un act să afecteze alte părți) și selecția contrară (situație în care informațiile asimetrice au ca rezultat lezarea altor părți).

Managementul bazat pe rezultate încearcă să abordeze aceste probleme. Guvernele din întreaga lume trebuie să ia măsuri suplimentare pentru a se asigura că funcția publică este exercitată într-un mod eficient, ceea ce contribuie, de asemenea, la eforturile anticorupție. Managementul bazat pe rezultate a fost recunoscut ca o reformă de succes în țări dezvoltate precum Statele Unite, Noua Zeelandă, Suedia și Regatul Unit.

În Ghidul Națiunilor Unite pentru politici anticorupție din anul 2003, Națiunile Unite au menționat, de asemenea, importanța managementului bazat pe rezultate.³⁹ Pentru a oferi un cadru de responsabilitate coerent, multe guverne și organizații au adoptat un management bazat pe rezultate, cunoscut și sub numele de management bazat pe fapte și management al performanței.

Managerii care gestionează eficient corupția și alte riscuri dezvoltă și documentează strategii care descriu abordarea organizației pentru limitarea riscurilor identificate în propria evaluare a riscurilor. Un compendiu de documente, orientări, reglementări și alte instrumente este un element esențial al sistemelor de prevenire a corupției. Aceste documente trebuie să acopere toate domeniile vulnerabile la corupție într-o organizație, care sunt identificate, în mod ideal, ca urmare a unei analize a riscurilor. În plus, valorile unei organizații trebuie subliniate în astfel de documente.

Subiectele pentru astfel de reglementări ar putea fi:

- Existența unui al doilea loc de muncă
- Conflictul de interese
- Acceptarea cadourilor sau a invitațiilor
- Gestionarea avertizorilor de integritate
- Gestionarea informațiilor restricționate
- Angajarea ulterioară

În plus, guvernarea deschisă, în care cetățenii au dreptul de a accesa documentele și procedurile guvernului, permite o supraveghere publică eficientă și, astfel, descurajează corupția. Cererile de informații ale cetățenilor au fost încorporate în legislația din mai multe țări prin adoptarea și intrarea în vigoare a Legii privind libertatea de informare.

2.5.1.2 CODUL ETIC

Fiecare instituție publică trebuie să aibă un cod etic.

³⁹ Ghidul Națiunilor Unite pentru politici anticorupție. www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf

Un cod etic este un set de principii convenționale care obligă orice persoană, de la nivel managerial până la nivel oficial, să adopte un comportament corespunzător în conformitate cu așteptările părților interesate.⁴⁰

Codul etic reprezintă un ghid moral pe care trebuie să îl respecte toți angajații și întreaga conducere dintr-o organizație pentru a menține credibilitatea individuală și a organizației. Un cod etic trebuie să prevadă cel puțin următoarele:

- Valorile fundamentale ale unei instituții, care acoperă integritatea, independența, obiectivitatea, imparțialitatea, confidențialitatea și competența.
- Obligația conducerii instituției și a angajaților de a respecta valorile de bază.

Fiecare instituție publică trebuie să disemineze codul etic ca parte integrantă a prevenirii corupției.

Prevenirea eficientă a corupției ar putea fi realizată dacă întreaga conducere și întreg personalul înțeleg codul de conduită al instituției în mod corespunzător. O bună înțelegere a codului etic al unei instituții poate fi realizată printr-o diseminare regulată și eficientă a codului la fiecare nivel al organizației.

De obicei, un nou angajat primește un set complet de linii directoare ale companiei, inclusiv codul etic. Cu toate acestea, fără o explicație adecvată cu privire la conținutul codului etic, noul angajat nu ar obține o înțelegere cuprinzătoare și este posibil ca acesta să nu-l aplice corect în activitățile zilnice.

Fiecare instituție publică trebuie să stabilească un mod adecvat de monitorizare a punerii în aplicare a codului său etic.

Se poate înființa o unitate sau o comisie specială pentru a se asigura că codul etic este utilizat în mod corespunzător și pentru a impune sancțiuni în cazul încălcării codului etic, de exemplu, Comisia de etică.

Dacă o instituție publică și/sau SAI-ul înființează o comisie, membrii săi trebuie să fie compuși din reprezentanți ai conducerii superioare, ai departamentului juridic, al departamentului de audit intern și ai unei părți independente.

⁴⁰ ISSAI 130 Codul etic

Fiecare instituție publică trebuie să își revizuiască periodic codul etic.

Un cod etic are o natură strictă, dar trebuie să fie dinamic și să urmeze orice schimbări în practica comercială și în reglementările conexe. Codul etic trebuie revizuit în mod frecvent și regulat (de exemplu, la fiecare cinci ani) sau în funcție de circumstanțele semnificative, în funcție de mandatul conducerii superioare.

Există câteva întrebări legate de codul etic care trebuie adresate de auditor, inclusiv:

- Organizația are un cod etic?
- Ce este prevăzut în codul etic?
- Codul etic stabilește valorile de bază ale unei organizații, cum ar fi integritatea, independența, obiectivitatea, imparțialitatea, confidențialitatea și competența?
- Codul etic stabilește obligațiile conducerii organizației și ale personalului de a respecta valorile de bază?

Exemple de valori de bază într-o organizație sunt obiectivitatea, integritatea și profesionalismul. Astfel, codul etic reflectă următoarele:

- respectarea jurământului și angajamentului profesional
- neutralitatea și imparțialitate în acțiuni
- evitarea oricărui conflict de interese
- fermitatea în implementarea principiilor, normelor și deciziilor
- fermitatea în exprimarea și/ sau efectuarea oricărui lucru necesar pe baza considerației și convingerii
- buna-credință în acțiuni, cu păstrarea confidențialității
- evitarea primirii de avantaje necuvenite
- evitarea utilizării informațiilor confidențiale de stat care devin cunoscute prin prisma poziției sau a funcției, în interes personal, de grup sau în interesul altor părți
- evitarea efectuării unor acțiuni dincolo de sfera de atribuții și de autoritate

2.5.1.3 MANAGEMENTUL ADECVAT AL RESURSELOR UMANE (HR)

Pe lângă un cadru adecvat de standarde și reglementări, managementul resurselor umane este un aspect important în prevenirea corupției.

În acest context, trebuie luate în considerare următoarele elemente:

- Managementul resurselor umane bazat pe merite
- Formare
- Rotația posturilor

» MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE BAZAT PE MERITE

Managementul resurselor umane bazat pe merit este un element cheie în lupta împotriva corupției. Pentru a preveni influența necuvenită asupra proceselor de management al resurselor umane din sectorul public, criteriile și procedurile de selecție și promovare trebuie să fie echitabile, predefinite și documentate în mod clar, astfel încât marja de discreție și arbitrariul să fie limitate. De asemenea, trebuie instituite structuri și mecanisme de apel pentru a asigura măsuri de remediere eficace. Managementul eficient al resurselor umane poate reduce riscurile potențiale și poate controla deficiențele prin numirea de personal competent care să pună în aplicare procedurile și controalele. Acesta include, de asemenea, plata unei remunerații adecvate și echitabile pentru toți funcționarii publici, astfel încât aceștia să nu se implice în acte de corupție.

Personalul din domeniile care sunt deosebit de vulnerabile la corupție trebuie recrutat cu diligență specială. Pentru funcțiile executive sau de conducere, necesitatea finalizării formărilor anticorupție trebuie să fie o condiție prealabilă pentru numire, promovare și succesiune.

» FORMARE

Fiecare instituție publică trebuie să organizeze un program de formare pentru a spori gradul de conștientizare a angajaților cu privire la pericolul corupției. Programul de formare este necesar pentru a accelera înțelegerea pericolului

corupției, sporind astfel eforturile de prevenire a corupției. Formarea trebuie repetată periodic și trebuie adaptată la nevoile și la rangul posturilor vizate. Personalul nou angajat urmează o formare specifică anticorupție care trebuie documentată în dosarul personal. Organizația trebuie să depună eforturi pentru a se asigura că personalul înțelege clar codul și că principiile acestuia au fost aplicate de personal după formare.

» ROTAȚIA POSTURILOR

Rotația posturilor este o tehnică de proiectare a locurilor de muncă prin care angajații sunt mutați în mod sistematic pe diferite posturi și în diferite departamente pe o perioadă de câțiva ani. Obiectivul este de a expune angajații la experiențe diferite și la o mai mare varietate de abilități pentru a spori satisfacția la locul de muncă și pentru a le oferi o formare polivalentă. Pe lângă faptul că este un mecanism de învățare, rotația posturilor poate fi folosită și ca instrument de prevenire a corupției. Cu toate acestea, există atât efecte pozitive, cât și negative, implicate în rotația posturilor, care trebuie luate în considerare în mod corespunzător atunci când se ia decizia de a utiliza această tehnică.

Efectul pozitiv al rotației posturilor

Rotația posturilor este un aspect al unui mediu de lucru de succes, care este adesea ignorat de angajatori. Rotația posturilor poate oferi beneficii extraordinare atât angajaților, cât și angajatorilor, inclusiv în următoarele domenii:

Sporirea cunoștințelor angajaților: Rotația posturilor le permite angajaților să învețe diferite aspecte ale postului, să aprofundeze cunoștințele în domeniul lor de studiu și să experimenteze cum să își îndeplinească atribuțiile cel mai bine. Prin urmare, au ocazia să deprindă abilități care îi pot ajuta să avanseze în cadrul organizației. Acest lucru îi poate motiva și le poate spori auto-eficacitatea. În plus, poate fi util ca mai mulți angajați să aibă cunoștințe despre diferite sarcini, ca atunci când un angajat decide să plece, un altul să îi poate lua locul fără prea mult efort.

Personal cheie: Angajatorii au deseori dificultăți în a angaja persoane în posturi cheie sau posturi care necesită competențe dificile de găsit. Rotația posturilor rezolvă această problemă, permițând dezvoltarea unui set intern de competențe ale angajaților, care pot fi utile de multe ori în alte funcții, pe lângă cea actuală a unui angajat. Prin urmare, organizația poate funcționa mai eficient și, astfel, poate deveni mai productivă și mai profitabilă.

Economii de costuri: Rotația posturilor poate părea costisitoare, dar, în realitate, angajarea unei persoane noi pe un post va necesita o formare suplimentară.

Dezvoltarea carierei: Rotația posturilor poate fi văzută ca un mijloc de dezvoltare a carierei unui angajat și de a-l mișca pe orizontală. Oricare ar fi deplasarea, poate fi luată în considerare ca o promovare sau ca o ocazie de avansare profesională spre un nou post, care necesită cunoștințe suplimentare în diferite servicii și departamente ale organizației.

Minimizarea corupției: În loc să existe câțiva angajați care desfășoară activități care prezintă un risc ridicat de corupție, mai mulți angajați pot fi instruiți să desfășoare acele activități, astfel riscul de corupție poate fi redus, mai ales atunci când are loc și alocarea de sarcini împreună cu rotația posturilor.

Efecte negative ale rotației posturilor:

Există câteva efecte negative asociate cu rotația posturilor. Este posibil ca unele posturi din cadrul unei organizații să nu fie eligibile pentru rotație din cauza necesității unei expertize speciale. Este posibil ca aceste posturi să nu se potrivească profilului pentru rotație, din cauza regulilor și reglementărilor privind competențele și, de asemenea, din cauza costurilor de formare a angajaților. O altă problemă cu care se confruntă organizațiile este necesitatea de a recompensa personalul care colaborează pentru implementarea rotației posturilor, deoarece acest lucru poate duce la inegalități salariale. Utilizarea rotației posturilor poate avea ca efect reducerea forței de muncă din cauza formării încrucișate implicate; este posibil ca o organizație să nu mai considere că este nevoie să angajeze personal suplimentar pentru a acoperi anumite funcții și să concedieze angajații actuali care nu mai sunt considerați necesari. În cele din urmă, rotația posturilor ar putea duce la comportamente necorespunzătoare, inclusiv corupție, mai ales dacă un angajat dorește să evite o astfel de rotație.

Rotația posturilor ca instrument de combatere a corupției:

Decizia de a utiliza rotația posturilor trebuie evaluată temeinic pe baza aspectelor pozitive, dar și negative, cu care se poate confrunta o organizație. Mai important, organizația trebuie să evalueze și riscul de corupție asociat. Deși conducerea superioară poate avea o concepție despre ceea ce este corupția, imaginea poate diferi în funcție de conducere și poate, chiar, să difere foarte mult de adevărata natură a corupției. Înainte de a adopta o politică de rotație a posturilor pentru a combate corupția în cadrul organizației, este necesară o evaluare completă a riscului de corupție pentru a identifica oportunitățile specifice unui anumit set de

operațiuni. Abia atunci poate fi proiectat un sistem de controale interne legate de rotația posturilor pentru a aborda respectivele riscuri. Chiar și atunci, corupția nu poate fi niciodată eliminată cu adevărat, dar se poate oferi o asigurare rezonabilă nu numai că pot fi reduse cazurile de corupție, ci și risipa și utilizarea abuzivă a resurselor, în general.

Semnalele de alertă sunt indicatori de avertizare timpurie care indică faptul că riscul de corupție într-o anumită zonă este fie mai mare decât este normal tolerabil, fie a crescut într-o anumită perioadă de timp. Identificarea activităților și a posturilor care prezintă un risc deosebit în legătură cu corupția este importantă. Necesitatea rotației posturilor trebuie luată în considerare atunci când se observă un anumit comportament al angajaților, inclusiv următoarele:

- Angajatul menține o relație foarte strânsă cu furnizorii sau clienții
- Angajatul domină și controlează cu ușurință un anumit proces
- Angajatul refuză o promovare
- Angajatul refuză să își ia concediu
- Angajatul lucrează ore suplimentare fără a i se cere
- Productivitatea scade și cresc semnele de nemulțumire la locul de muncă
- Se accentuează schimbările de dispoziție și iritabilitatea
- Împrumută bani de la colegi
- Rescrie înregistrările pentru a le da un aspect îngrijit
- Se observă creșterea bruscă a vizibilității unor bunuri materiale fără o justificare rezonabilă
- Se observă creșterea absenteismului
- Îi displace supravegherea
- Distrugerea informațiilor legate de muncă

Implementarea rotației posturilor:

Politica de rotație a posturilor variază în funcție de entitate. De exemplu, într-una din țările membre INTOSAI, șefii departamentelor regionale ale organismelor federale și adjuncții lor responsabili cu funcțiile de control și supraveghere sunt supuși rotației posturilor. În aprilie 2010, guvernul a adoptat măsuri care vizează implementarea unui mecanism de rotație a posturilor pentru funcționarii publici.

Necesitatea rotației posturilor ca măsură anticorupție în cadrul funcției publice federale este, de asemenea, cerută prin lege în această țară. Mandatul șefilor departamentelor regionale și adjuncților acestora va dura trei până la cinci ani. Toate deciziile cu privire la rotația posturilor vor fi luate de președinte sau de guvern. Rotația posturilor pentru funcționarii publici este menționată și în Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) adoptată în 2003. Statul membru în cauză a ratificat anterior acest instrument internațional anticorupție care obligă semnatarii să pună în aplicare o serie de măsuri anticorupție cu impact asupra legislației, instituțiilor și practicilor statului lor.

Pentru a se asigura că rotația posturilor este suficientă și eficientă, auditorii trebuie să ia măsurile necesare pentru a constata existența mecanismelor de control.

Există câteva întrebări legate de planificarea și implementarea rotației posturilor care trebuie adresate de auditori, printre care:

- Are entitatea vreo politică cu privire la rotația posturilor?
- Este concepută pe baza analizei riscurilor?
- Se implementează această politică? Dacă nu, de ce?
- Cine ia decizii cu privire la rotația posturilor?
- Persoana respectivă are autoritate?
- Cine este eligibil pentru rotația posturilor? De ce?
- Ce măsuri au fost luate pentru a se asigura că politica va fi respectată în viitor?
- Este revizuită această politică?
- Cum, când și de ce are loc rotația?
- Cât timp durează pentru a alege candidatul potrivit?
- Sunt notificate persoanele potrivite?

2.5.1.4 CONTROLUL INTERN

Controlul intern este definit în general ca un proces aflat în sarcina consiliului de administrație, conducerii și personalului unei organizații, conceput pentru a oferi o asigurare rezonabilă cu privire la realizarea obiectivelor din următoarele categorii:

eficacitatea și eficiența operațiunilor, credibilitatea raportării financiare și nefinanciare și respectarea legilor și reglementărilor aplicabile.

Controlul intern este, de asemenea, procesul conceput pentru a asigura raportarea financiară credibilă, operațiuni eficiente și eficace și respectarea legilor aplicabile pentru a proteja activele organizației împotriva furtului, utilizării, achiziției sau cedării neautorizate.⁴¹

În plus, controalele interne includ un program de formare de analiză și pregătire a rapoartelor pentru diferite niveluri administrative care permit directorilor să efectueze controlul intern în diferite activități, în special în organizațiile mari.

Exemple de controale interne sunt:

- Separarea funcțiilor
- Principiul „celor patru ochi”
- Supervizarea
- Procese transparente de luare a deciziilor
- Principiul nevoii de a ști
- Activitățile de control al tehnologiei informației

„Există mai multe soluții pentru prevenirea eficientă a corupției, dar unele dintre cele mai importante instrumente din cadrul unei instituții sau organizații sunt controalele interne puternice”⁴². Această parte se concentrează pe consolidarea rolului controlului intern în prevenirea corupției.

Următoarele studii de caz ilustrează unele puncte slabe ale controalelor interne:

» STUDIU DE CAZ 1

În 2010, un antreprenor a transmis o ofertă pentru o licitație pentru construcția unei autostrăzi organizată către un minister al guvernului federal. Cu o zi înainte de anunțarea rezultatului licitației, antreprenorul a primit un e-mail trimis dintr-un cont de webmail necunoscut prin care se solicita o mită reprezentând un procent din

⁴¹ Comitetul organizațiilor sponsorizatoare al Comisiei Treadway (COSO) 2013.

⁴² *Prevenirea fraudei: Improving internal controls*, By Daniel Draz, M.S., CFE, martie 2011. <http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls->

valoarea proiectului pentru a garanta că contractantul va câștiga proiectul. Antreprenorul nu a răspuns și licitația a fost atribuită unui terț.

Plângerea inițială a antreprenorului a fost investigată și rezultatele transmise ministerului. Ancheta rezultată a relevat o serie de factori care au contribuit la respectiva situație, dovedindu-se că licitația fusese trucată de către un angajat al ministerului, care a fost, în cele din urmă, condamnat de către instanță, și care ar fi ridicat semnale de alertă care indicau un risc potențial de corupție. Făptuitorul se ocupa de o serie de funcții în minister și acest lucru se datora absenței separării funcțiilor.

» STUDIU DE CAZ 2

Un avertizor a anunțat directorul executiv, că doi angajați responsabili de atelierul său primeau comisioane ilegale de la un contractant responsabil de transport. Ancheta a scos la iveală informații care indicau că plățile fuseseră efectuate de către contractant către angajații atelierului. În plus, s-a stabilit că contractantul emitea facturi nejustificate de mari către organizație și au fost descoperite numeroase alte presupuse fraude comise în detrimentul organizației de către cei doi angajați. S-a dezvăluit că una dintre cele două persoane implicate era responsabilă cu plasarea de comenzi către antreprenor, cu pregătirea bonurilor de comandă pentru materiale care urmau să fie semnate de managerii de proiect responsabili de buget și, de asemenea, deseori, și cu semnarea facturilor. Acest lucru a arătat că nu a existat nicio separare a atribuțiilor în respectiva organizație.

» STUDIU DE CAZ 3

O organizație a primit deseori reclamații cu privire la facturarea în exces de către un furnizor. O anchetă a fost efectuată cu privire la suspiciunea de facturare în exces de către un furnizor care furniza servicii în baza unui contract. Ancheta a început printr-o revizuire a datelor legate de plăți duplicate și, atunci când au fost detectate o serie de evenimente, ancheta a fost extinsă. Au fost detectate alte anomalii, inclusiv plăți parțiale procesate fără justificare adecvată sau fără ca etapele asociate cu plata să fi fost atinse. Au fost de asemenea găsite plăți sau facturi care nu au putut fi corelate cu o anumită lucrare. Analiza relației cu furnizorul a indicat o creștere bruscă a volumului de muncă cu trei ani înainte. S-a constatat că documentele de licitație fuseseră scrise pentru a favoriza furnizorul, de către persoanele care l-au recomandat. Acest lucru s-a întâmplat în organizația respectivă din cauza absenței separării atribuțiilor.

A ști care sunt zonele vulnerabile la corupție și ce semne sau semnale de alertă trebuie identificate este un punct de plecare important pentru gestionarea riscurilor de corupție. După identificarea acestora, pot fi dezvoltate și implementate politici pentru prevenirea corupției. Astfel de politici trebuie să fie adaptate profilului de risc al organizației, precum și să prevadă programe de formare și conștientizare care să vizeze punctele de risc, să încurajeze separarea efectivă a sarcinilor și să implice audituri neanunțate țintite pentru a detecta actele de corupție.

Următoarele studii de caz ilustrează unele puncte slabe ale controalelor de supervizare:

» STUDIU DE CAZ 1

În cadrul unei organizații guvernamentale, a existat un raport că un cadru superior al unui consiliu de dezvoltare regională s-a angajat în acte de corupție. Obținuse ilegal fonduri publice și le folosisese în avantajul său și al familiei sale.

Bărbatul era de multă vreme funcționar public de rang mediu, cu un salariu modest, și lucra într-o locație departe de sediul organizației sale. Liniile de raportare erau ambigue sau nu au fost înțelese sau aplicate în mod corespunzător de către managerii relevanți. El raporta către un birou regional, însă în mod ad-hoc și în principal prin telefon, comunicările nefiind consemnate în înregistrări. Această lipsă de supervizare a însemnat că a putut exercita un grad ridicat de discreție.

Un alt factor de risc identificat în cadrul anchetei a fost lipsa aparentă de direcție din partea conducerii superioare și lipsa managementului performanței. Funcționarii care lucrau de la distanță trebuiau să-și definească, să creeze și să gestioneze propriul program de lucru, consultând foarte puțin sediul central și cu supervizare redusă sau deloc.

S-au făcut următoarele recomandări:

- să se implementeze management adecvat, managementul performanței, responsabilitatea și controalele de raportare pentru birourile mici, aflate la distanță și să se acorde atenție deosebită, prin programele de audit intern, gestionării programului și cheltuielilor și
- să se asigure acces adecvat angajaților din birourile regionale și celor care lucrează de la distanță la formare, inclusiv formare în ceea ce privește standardele etice și codurile de conduită.

» STUDIUL DE CAZ 2

Într-un institut de formare din cadrul Ministerului Tineretului și Sportului, a fost semnat un contract de achiziții cu un antreprenor pentru furnizarea anumitor instrumente pentru programele specifice desfășurate la institutul de formare. Cu toate acestea, auditorul a constatat că există diferențe semnificative între prețul din contractele furnizorului și prețurile aceluiași instrumente care erau furnizate de diferiți furnizori aceleiași instituții. În acest caz, s-au perceput prețuri exorbitante pentru instrumente, camere digitale și alte articole.

Cauza principală a fost absența supervizării de către șeful institutului de formare. Supervizarea adecvată este esențială în operațiuni precum cele legate de contracte. S-a constatat că monitorizarea funcționării contractului este esențială pentru a garanta că furnizorii îndeplinesc termenii și condițiile contractului în ceea ce privește prețul, standardele și livrarea.

» STUDIUL DE CAZ 3

Agenția Anticorupție a reținut un inginer de la un consiliu municipal și un antreprenor pentru suspiciunea de deturnarea de fonduri în valoare de 47.100 de dolari. Antreprenorul a fost reținut pentru că ar fi furnizat informații false atunci când a depus cererea de restituire pentru construirea unui perete de susținere. Inginerul a fost reținut pentru presupusa incitare a antreprenorului. S-a constatat că antreprenorul depusese o cerere de rambursare pentru suma de 88.100 de dolari reprezentând costul construcției peretelui de sprijin atunci când, de fapt, costul fusese de numai 41.000 de dolari. Ambii au fost cercetați și urmăriți penal.

Auditorii au constatat în timpul revizuirii că antreprenorul permisesse modificări nesupravegheate fără niciun document justificativ și fără verificare din partea superiorilor. Auditorii au identificat supervizarea, precum și lipsa de formare ca slăbiciuni ale controlului intern.

2.5.1.5 UTILIZAREA E-GVERNĂRII

Guvernarea electronică poate fi, de asemenea, utilizată ca măsură specifică împotriva corupției, deoarece utilizarea IT-ului depersonalizează și standardizează furnizarea de servicii, impune standardizarea normelor și a procedurilor pentru ca sistemele IT să funcționeze eficient și face posibilă urmărirea

deciziilor și a acțiunilor. Toate acestea servesc drept factor de descurajare a corupției.

2.5.2 DETECTAREA CORUPȚIEI

Managerii au sarcina de a-și monitoriza continuu operațiunile și de a interveni prompt în cazul tuturor constatărilor referitoare la nereguli, lipsă de economicitate, ineficiență și ineficacitate. Operațiunile de monitorizare sunt foarte importante pentru a se asigura că controalele conduc la rezultatele dorite. Adesea s-a constatat că, fără înțelegerea și monitorizarea necesară, oamenii le este mai ușor să nu urmeze practicile de control stabilite. În unele cazuri, sunt identificate și raportate cazuri de controale interne slabe, conducerea reacționează în legătură cu punctele ridicate și se iau măsuri de remediere.

Următoarele exemple de instrumente pentru detectarea corupției pot fi luate în considerare:

2.5.2.1 MECANISMUL AVERTIZORULUI DE INTEGRITATE

Un mecanism de acest tip este un mijloc formal de comunicare stabilit de instituție, astfel încât funcționarii publici și orice terț interesat să poată furniza informații despre posibile acte de corupție sau încălcări care au avut loc în trecut sau se întâmplă în prezent.

Acest mecanism poate fi format din cutii poștale, linii telefonice, e-mailuri sau pagini de internet concepute pentru a primi denunțurile menționate mai sus.

Mecanismele de avertizare sunt un mijloc fundamental de prevenire, detectare și descurajare a corupției, a încălcărilor integrității și a comportamentului inadecvat.

Studiile specializate au arătat că mecanismele de avertizare au fost în mod tradițional cel mai eficient mod de a descoperi acțiuni corupte, fraude și alte comportamente inadecvate, depășind de departe alte controale ale corupției, cum ar fi auditurile externe și interne și verificările legate de management.

Aceste mecanisme sunt, de asemenea, elemente importante de descurajare, deoarece transmit mesajul că acțiunile care contravin politicii de integritate pot fi ușor semnalate și tratate.

În mod similar, atunci când un astfel de mecanism este adaptat nevoilor instituției și este implementat, acesta reduce semnificativ cantitatea de corupție efectivă care are loc și volumul de pierderi cu care se confruntă instituția grație detectării rapide.

Implementarea corectă a unui mecanism de avertizare impune, printre altele, ca politica să fie comunicată în mod corespunzător în cadrul instituției la fiecare nivel și către părțile terțe interesate. Politica trebuie să garanteze, de asemenea, faptul că avertizorii pot informa despre nereguli într-un mod anonim, confidențial și fără consecințe pentru ei.

Mecanismul trebuie să includă un sistem de urmărire care să înregistreze rapoartele și care să asigure că rapoartele sunt urmărite în mod corespunzător. Unitatea anticorupție a instituției sau un echivalent al acesteia trebuie să supervizeze eficacitatea respectării mecanismului.

Conducerea superioară trebuie să reitereze periodic că orice activitate suspectă este raportată în timp util și să sublinieze anonimatul avertizorilor și absența represaliilor pentru aceștia.

Institutul Auditorilor Interni oferă un cadru de practici profesionale la nivel mondial, care poate fi luat în considerare și de auditorii care evaluează sistemul de prevenire a corupției.⁴³

2.5.2.2 AUDITUL INTERN

Auditul intern este un instrument important pentru detectarea practicilor corupte și poate fi, de obicei, împărțit în:

- a) Audit administrativ (operațional) care include:
 - evaluarea și testarea activităților administrative și a rezultatelor managementului;
 - evaluarea și examinarea proceselor entității și

⁴³ <https://na.theiaa.org/Pages/IIAHome.aspx> 45
ISSAI 200 Principiile auditului financiar.

- evaluarea eficienței utilizării resurselor umane și materiale și elaborarea de recomandări pentru îmbunătățire.
- b) Auditul financiar se concentrează pe a stabili dacă informațiile financiare ale unei entități sunt prezentate în conformitate cu raportarea financiară și cu cadrul de reglementare aplicabile ⁴⁵, inclusiv:
 - urmărirea înregistrărilor contabile prin efectuarea de teste documentare și aritmetice;
 - verificarea integrității și compatibilității sistemelor, reglementărilor și principiilor contabile general acceptate;
 - confirmarea existenței unor măsuri de protecție pentru bunuri împotriva delapidării, fraudei și abuzului și
 - testarea și evaluarea puterii, credibilității și eficienței controalelor interne.

Auditorii SAI-ului trebuie să pună cel puțin următoarele întrebări cu privire la auditurile interne, inclusiv dacă auditorii interni:

- își îndeplinesc îndatoririle în mod onest, riguros și responsabil?
- respectă punerea în aplicare a legilor financiare și se așteaptă să detecteze neregulile procedând astfel?
- respectă și promovează obiectivele juridice și etice ale instituției lor?
- participă la orice activități care le pot submina imparțialitatea?
- acceptă avantaje materiale care le pot submina raționamentul profesional?
- comunică toate constatările semnificative detectate în cursul activității lor?
- protejează informațiile obținute pe parcursul activității lor în conformitate cu principiul confidențialității?
- își îndeplinesc atribuțiile cu grija și diligența convenite în conformitate cu standardele profesiei?
- își îmbunătățesc în mod constant eficiența și eficacitatea în îndeplinirea sarcinilor?

2.5.3 RĂSPUNSUL LA CORUPȚIE

Fiecare organizație trebuie să se asigure că actele de corupție sau practicile frauduloase sunt urmate de un răspuns sau de o reacție adecvată din partea conducerii. Aceasta include măsuri stabilite prin dreptul penal, dreptul disciplinar, dreptul muncii sau dreptul privat. Cazurile de corupție trebuie analizate și, acolo unde este necesar, trebuie să justifice revizuirea măsurilor de prevenire a corupției.

Răspunsul la corupție se referă la un plan de acțiune care este pus în aplicare atunci când este descoperit sau raportat un comportament suspect de corupție. Scopul acestui plan este de a defini responsabilitățile în legătură cu măsurile care trebuie luate, cum ar fi:

- Examinarea cazurilor de corupție și luarea măsurilor adecvate,
- Obținerea probelor pentru a justifica măsurile disciplinare și/ sau penale,
- Prevenirea pierderilor ulterioare,
- Recuperarea pierderilor,
- Stabilirea liniilor de comunicație cu organizațiile relevante de aplicare a legii,
- Revizuirea controalelor interne în urma unui caz de corupție și
- Aranjamente pentru raportarea corupției.

Odată ce un caz suspect de corupție a fost semnalat sau identificat, trebuie făcută o evaluare a situației. Trebuie luați în considerare următorii factori:

- Sursa descoperirii cazul suspect de corupție,
- Autenticitatea informațiilor primite inițial; și
- Evaluarea inițială a circumstanțelor de către managementul de linie.

Scopul unei evaluări este de a permite luarea unei decizii cu privire la măsurile adecvate care trebuie luate. Acesta ar putea include:

- Dacă problema trebuie raportată sau nu organismelor competente de aplicare a legii,
- Dacă problema necesită sau nu raportarea către instituția de audit de stat sau către orice altă organizație externă,

- Dacă este necesară sau nu o investigație internă formală,
- Cine trebuie să conducă investigația internă,
- Dacă trebuie sau nu să se ia măsuri pentru a proteja activele, resursele sau informațiile organizației.

Suspiciunea de corupție trebuie să fie raportată organismelor competente de aplicare a legii, acolo unde există probabilitatea ca s-a desfășurat activitate infracțională. În cazul în care se consideră că actele de corupție sau activitățile frauduloase sunt de această natură și problema este raportată organismelor competente de aplicare a legii, personalul organizației nu trebuie să încerce să adreseze întrebări angajaților sau terților implicați, deoarece acest lucru ar putea prejudicia investigațiile viitoare și urmărirea penală ulterioară desfășurată de organismele competente de aplicare a legii.

Investigațiile pot implica persoane din organizație, cum ar fi auditori interni sau manageri financiari, sau pot implica părți externe care au anumite competențe și sunt angajați în mod special pentru a sprijini investigația.

Decizia va depinde de circumstanțe și de expertiza relevantă necesară. În orice caz, persoana aleasă trebuie să aibă calificările și experiența adecvate pentru a efectua o investigație. În unele cazuri, poate fi necesar să se ia măsuri pentru protejarea activelor și păstrarea informațiilor. Aceste măsuri ar putea include:

- transmiterea unei solicitări către șeful resurselor umane cu privire la suspendarea din funcție a angajatului sau angajaților suspecti, în așteptarea rezultatului oricărei investigații;
- securizarea postului de lucru și a documentației suspectului și restricționarea accesului la acestea pentru suspect și pentru orice alți angajați neautorizați,
- transmiterea unei solicitări către șeful IT să se asigure că informațiile conținute pe computer, laptop sau în rețeaua organizației referitoare la cazul respectiv de corupție nu pot fi accesate, distruse sau compromise,
- dacă este suspectat un contractant/furnizor/consultant extern, transmiterea unei solicitări managerului financiar să suspende imediat orice plăți exigibile și
- securizarea fizică a numerarului, a activelor sau a altor materiale care pot fi expuse unui risc.

Ca parte a examinării, valoarea reală a oricărei pierderi va fi cuantificată în măsura posibilului. În toate cazurile trebuie să se încerce recuperarea pierderilor cauzate de orice activitate coruptă, frauduloasă sau non-etică. Acest lucru include o evaluare a costurilor față de beneficii. În cazul în care pierderea este substanțială, trebuie să se solicite consiliere juridică cu privire la posibilitatea înghețării activelor suspectului prin intermediul instanței, în așteptarea încheierii anchetei. De asemenea, se poate obține consiliere juridică cu privire la perspectivele de recuperare a pierderilor prin intermediul instanței civile, în cazul în care persoana implicată refuză restituirea.

Un rezultat esențial al investigării unui caz de corupție este identificarea eșecurilor legate de control care au permis actul de corupție. În fiecare caz în care este detectat un act de corupție, trebuie efectuată o revizuire pentru a evalua caracterul adecvat al controalelor interne ale organizației și pentru a determina ce măsuri trebuie luate.

Indiferent dacă ancheta este internă sau externă, trebuie păstrate înregistrări adecvate pentru toate investigațiile. Acest lucru se referă la anchetă în sine și la orice procedură disciplinară ulterioară și la orice modificări ale dispozițiilor de control intern.

Odată încheiată o investigație, rezultatele trebuie raportate consiliului sau comisiei de audit și șefului auditului intern. De asemenea, poate fi prezentat un raport anual privind corupția care detaliază:

- Toate cazurile de corupție raportate în cadrul organizației,
- Rezultatul investigațiilor interne referitoare la corupție,
- Situația cazurilor de corupție trimise către organizații externe pentru investigare,
- Rezultatele urmăririlor penale sau acțiunilor administrative finalizate și
- Modificări ale controlului intern efectuate ulterior oricărui act de corupție.

2.6 COMUNICARE – RAPORTARE

2.6.1 RAPORTAREA CĂTRE INSTITUȚII ÎN AFARA ENTITĂȚII AUDITATE (SAI, PARLAMENT, INSPECTORATUL GENERAL, PROCURORI)

O instituție are nevoie de informații pentru a-și îndeplini responsabilitățile de prevenire a corupției și a-și desfășura activitățile într-un mod care să contribuie la realizarea țintelor și obiectivelor într-un mediu eficient și transparent.

De asemenea, atunci când comunicarea circulă intern și extern, funcționarii publici au informațiile necesare pentru a desfășura zilnic activități anticorupție și le permite să înțeleagă partea de responsabilitate individuală privind realizarea țintelor și obiectivelor de integritate instituțională, îndeplinirea obligațiilor legale și evitarea utilizării abuzive sau a risipei de resurse.

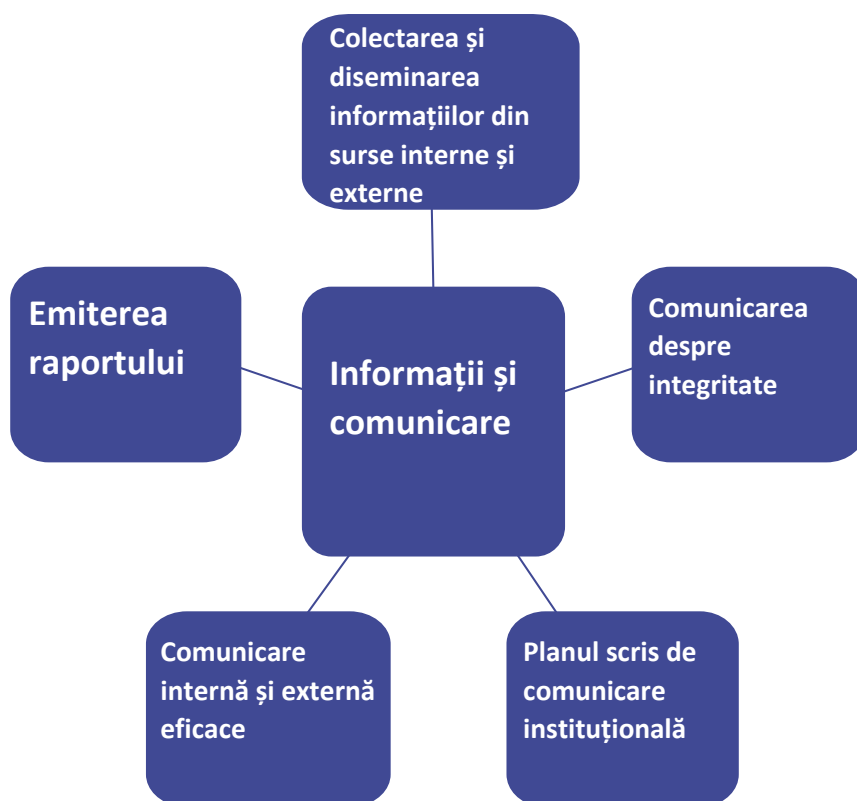


Fig. 3: Fluxuri de comunicare interne și externe, SAI Mexic

2.6.2 COLECTAREA ȘI DISEMINAREA INFORMAȚIILOR DIN SURSE INTERNE ȘI EXTERNE

Informațiile provenite de la unitățile interne și externe sunt colectate și analizate continuu în timp ce instituțiile își îndeplinesc atribuțiile și iau decizii cu privire la funcționarea generală a instituției și activitățile specifice fiecărui domeniu.

Este esențial ca instituția să implementeze mecanisme adecvate pe tot parcursul acestui proces pentru a identifica și comunica în cadrul structurii organizaționale informații relevante pentru protejarea integrității.

Unitatea anticorupție sau echivalentul său în cadrul instituției trebuie să se asigure că informațiile relevante și pertinente produse intern ajung la conducerea superioară și la șeful instituției în timp util.

Ca serviciu suport, această unitate trebuie, de asemenea, să monitorizeze orice informație externă care ar putea fi relevantă pentru instituție, permițându-i să își îndeplinește țintele și obiectivele de integritate și să împărtășească aceste informații conducerii superioare și șefului instituției. Astfel de informații pot include: constatările auditurilor, modificările legale care afectează operațiunile instituției sau emiterea de noi linii directoare, reguli de funcționare sau programe generale legate de entitate.

Instituția va avea șanse mai mari de a fi eficientă și eficace în ceea ce privește sarcinile și responsabilitățile sale de integritate, dacă este eficientă în identificarea, colectarea și furnizarea de informații pertinente către funcționarii publici responsabili, în mod corect și la momentul potrivit.

În ceea ce privește managementul de nivel mediu, aceștia trebuie să primească informații analitice pentru a-i ajuta să identifice acțiuni specifice care trebuie realizate pentru a promova integritatea și a evita corupția în domeniile lor de responsabilitate. Gradul de detaliere al acestor informații va depinde de nivelul directivei.

Informațiile prezentate trebuie să fie clare, simple, sintetizate și trebuie să fie la îndemână pentru o urmărire eficientă a evenimentelor, a activităților și a operațiunilor vulnerabile pentru a sprijini intervențiile prompte.

Așadar, toți funcționarii publici trebuie să primească, în funcție de nivelul decizional și de gradul lor de responsabilitate față de integritatea instituțională, informații care să îi ajute să stabilească dacă obiectivele strategice anticorupție sunt îndeplinite, dacă sunt urmate planurile anuale de dezvoltare pe această temă, și dacă obiectivele instituționale privind transparența, legalitatea și responsabilitatea sunt atinse.

2.6.3 COMUNICAREA

Comunicarea este procesul continuu de furnizare, schimb și obținere a informațiilor pe care o instituție le efectuează pentru a sprijini colectarea și diseminarea informațiilor relevante, care o protejează împotriva corupției și care ajută la protejarea integrității acesteia. Comunicarea internă este mijlocul de transmitere și răspândire a informațiilor în întreaga instituție.

Astfel de informații permit funcționarilor publici să primească de la șeful instituției și de la conducerea superioară un mesaj clar care să ateste că responsabilitățile anticorupție, de control intern și de protejare a integrității trebuie luate în serios.

Comunicarea externă este bidirecțională: pe de o parte, oferă instituțiilor informații externe legate de valorile și principiile sale și, în același timp, este canalul prin care entitatea furnizează informații părților externe ca răspuns la nevoile, așteptările și criteriile de integritate instituțională.

Astfel, comunicarea cu alte instituții publice, furnizori, mass-media, cetățeni și alte părți interesate permite instituției să adune și să furnizeze informații pentru a dezvolta și a defini mai bine misiunea, țintele, obiectivele și riscurile de integritate cu care se confruntă instituția.

Chiar dacă există mai multe moduri și mijloace disponibile de comunicare pentru instituții, fiecare organizație trebuie să le stabilească pe cele mai potrivite, în funcție de mandatul și atribuțiile sale.

2.6.4 PLANUL SCRIS DE COMUNICARE INSTITUȚIONALĂ

Comunicarea în cadrul instituțiilor se face prin diferite metode, precum: manuale, linii directoare, directive, politici, proceduri, rapoarte, note, rapoarte statistice, notificări, aviziere, pagini de internet, intranet, mesaje și videoclipuri înregistrate, e-mail și discursuri, printre altele.

Aceste metode trebuie să asigure calitatea informațiilor în ceea ce privește integritate, fiabilitate, exhaustivitate, precizia și relevanța. Diseminarea de informații nefiabile sau eronate afectează imaginea instituției și crește posibilitatea materializării corupției.

Astfel, instituțiile trebuie să dezvolte, să administreze și să testeze sistemele lor de informații și să urmărească un plan de îmbunătățire continuă pentru a garanta eficacitatea și credibilitatea informațiilor pe care le transmit.

Funcționarea sistemelor de informații și de comunicare trebuie să se bazeze pe un plan ale cărui ținte și obiective să fie legate de planul strategic instituțional, asigurând existența mecanismelor de identificare a viitoarelor nevoi în materie de informații.

De asemenea, ca parte a procesului de gestionare a informațiilor, instituția trebuie să controleze, să analizeze, să evalueze și să îmbunătățească infrastructura tehnologică a acestora pentru a-și spori capacitatea de răspuns către utilizatori.

Șeful instituției și conducerea superioară trebuie să supravegheze periodic, prin mecanisme adecvate, calitatea informațiilor produse și transmise în conformitate cu directivele conținute în planul de îmbunătățire continuă a sistemelor de informații. Aceste acțiuni trebuie să ia în considerare factori precum precizia și exactitatea conținutului, precum și relevanța și accesibilitatea datelor.

Trebuie subliniat faptul că informațiile pe care instituțiile le transmit părților externe sunt, de regulă, guvernate de obligații legale legate de transparență, responsabilitate și acces la informații. Ca atare, datele colectate de instituțiile guvernamentale sunt publice; funcționarii publici nu dețin drepturi de exclusivitate asupra acestora și ele trebuie puse la dispoziția celor care le solicită.

Fiecare instituție trebuie să își analizeze obligațiile în materie de acces la informații și să stabilească mecanismele de comunicare pe care le va utiliza pentru a disemina și furniza date, în conformitate cu dispozițiile legale aplicabile.

2.6.5 COMUNICAREA INTERNĂ EFICIENTĂ

Comunicarea internă eficace este un element central pentru a se asigura că regulile și directivele de integritate sunt aplicate în timp util și în mod adecvat, deoarece este necesară diseminarea mesajului menționat mai sus al șefului instituției despre importanța responsabilităților anticorupție. Prin urmare, instituțiile guvernamentale trebuie să instituie mecanisme care să faciliteze fluxul de informații vertical, orizontal și transversal în cadrul entității, astfel încât să promoveze o comunicare dinamică, simplă și promptă între diferitele linii ierarhice.

Funcționarii publici trebuie să fie informați în mod clar despre sarcinile lor specifice prin mecanisme formale, astfel încât să își identifice responsabilitățile în ceea ce privește protejarea integrității și modul în care munca lor este interconectată cu cea a altor funcționari publici și a terților. Acest lucru ajută la prevenirea și descurajarea posibilelor acte de corupție.

În plus, comunicarea cu privire la problemele de integritate trebuie să includă informarea funcționarilor publici că, dacă descoperă aplicarea lacunară a unui control existent, nu numai că trebuie să analizeze și să consemneze incidentul, ci și cauzele care au condus la acesta, pentru a putea corecta slăbiciunile structurale ale controalelor anticorupție.

Există cazuri în care unele domenii de activitate ale instituției sunt situate temporar sau periodic în regiuni geografice îndepărtate. În aceste situații, entitatea trebuie să depună eforturi speciale pentru a asigura o comunicare constantă între conducerea superioară și tot personalul subordonat și toți responsabilii de programele regionale.

O astfel de interacțiune trebuie să creeze o sinergie care să contribuie la asigurarea faptului că toți funcționarii publici, indiferent de locul în care se află, lucrează la aceleași ținte și obiective și că fiecare sector este conștient de indicatorii de integritate și de directivele anticorupție.

Instituția trebuie să stabilească mecanisme adecvate pentru ca funcționarii să comunice informațiile relevante și pertinente privind integritatea la nivelurile ierarhice superioare, fără a depinde de supervisorul direct. La rândul său, șeful instituției și conducerea superioară trebuie să dea dovadă de dorința de a asculta.

O practică obișnuită pentru atingerea acestui obiectiv este crearea unei pagini de internet, unei adrese de e-mail, unui număr de telefon sau unei cutii poștale. Toate cazurile primite trebuie să fie înregistrate și urmărite în mod corespunzător și prompt, pe filierele ierarhice clar definite.

După cum s-a menționat mai sus, personalul trebuie să fie sigur că nu vor exista represalii pentru informarea cu privire la posibile acte de corupție sau încălcări ale politicii de integritate. În caz contrar, eficacitatea mecanismului de avertizare va fi semnificativ diminuată.

Ca activitate suplimentară pe lângă canalele de comunicare a neregulilor, instituțiile concept mecanisme care să permită funcționarilor publici și terților interesați să sugereze îmbunătățiri ale operațiunilor entității, de exemplu cutii poștale, adrese de

e-mail sau linii telefonice de asistență. În cele din urmă, codurile de etică și de conduită joacă un rol important ca metode de comunicare internă pentru diseminarea cunoștințelor despre conduitele care sunt acceptabile și cele care nu sunt, precum și consecințele unei conduite inadecvate.

2.6.6 COMUNICAREA EXTERNĂ EFICIENTĂ

Pentru a atenua eventualele acte de corupție ale părților externe, este important ca entitățile să stabilească o comunicare eficientă cu toate entitățile care ar putea avea un impact asupra integrității activităților, programelor, proiectelor, operațiunilor și altor activități ale instituției.

Prin urmare, instituțiile trebuie să implementeze canale de comunicare formale cu alte entități publice, furnizori, contractanți, consultanți, cetățeni și alte grupuri de interese care ar putea contribui la calitatea și conceperea funcțiilor, produselor și serviciilor oferite de instituție, în funcție de mandatul și responsabilitățile acesteia.

Utilizarea extinsă a rețelelor sociale și dezvoltarea tehnologică contribuie la implementarea acestor tipuri de practici. Indiferent de mijloacele prin care informațiile sunt obținute din surse externe, acestea trebuie procesate și documentate oficial și trebuie monitorizate continuu într-un mod care să le asigure eficacitatea și eficiența.

De asemenea, este important ca instituția să garanteze că fiecare parte externă cu care comunică este informată cu privire la regulile etice care guvernează acțiunile entității și că transmite mesajul că acțiunile necorespunzătoare, cum ar fi transmiterea unor facturi inexacte sau încercarea de a oferi mită unui funcționar public, printre altele, vor fi detectate și sancționate.

Infrastructura care gestionează comunicațiile variază de la entitate la entitate, în funcție de natura, dimensiunea și mandatul ei. Cu toate acestea, fiecare instituție publică trebuie să se asigure că comunicările sale respectă cele mai bune practici prin politici și programe clare care sunt adecvate din perspectiva raportului cost-beneficiu.

2.6.7 EMITEREA RAPORTULUI

Activitățile de comunicare implică emiterea de rapoarte instituționale (cum ar fi rapoarte bugetare, financiare, operaționale și programatice) de o

calitate, cu un conținut și o arie de cuprindere adecvate și care sunt pregătite sub supravegherea șefului instituției, a conducerii superioare și a personalului desemnat cu această responsabilitate.

Pentru ca rapoartele să susțină valorile instituției, șeful instituției și conducerea superioară trebuie să stabilească mecanisme adecvate prin care să încorporeze principiile cheie, precum credibilitatea datelor, pentru a elimina posibilitatea de a prezenta date inexacte și de a emite rapoarte de calitate scăzută. (de exemplu, rapoarte cu o arie de cuprindere insuficientă sau cu o prezentare prea complexă).

În mod similar, rapoartele nu trebuie să supraestimeze sau să subestimeze evenimentele și cifrele despre situația unei entități. Prin urmare, instituția trebuie să stabilească și să documenteze în mod oficial o politică de emiteră a rapoartelor, care trebuie să includă proceduri specifice pentru fiecare dintre pași: colectarea informațiilor, verificarea datelor, testarea pertinentei și integrității informațiilor, validarea finală de către autoritățile competente și emiteră finală a documentului.

Deoarece trebuie să existe o logică și niște mecanisme adecvate pentru a genera rapoartele, șeful instituției și conducerea superioară, în domeniul lor de responsabilitate, trebuie să dezvăluie toate datele despre utilizarea resurselor, despre bugetele și situațiile financiare necesare pentru a înțelege în mod corect situația entității. Prin aceste activități, entitatea sporește transparența și responsabilitatea, în conformitate cu normele legale pertinente.

Datorită importanței emiterii de rapoarte care să reflecte cu exactitate statutul operațiunilor instituționale și progresul către realizarea obiectivelor, este esențial ca șeful instituției și conducerea superioară să stabilească responsabilități interne într-un mod adecvat și clar. În acest fel, informațiile și procedurile de autorizare pot fi repartizate în mod eficient între funcționarii publici la niveluri distincte de responsabilitate.

De asemenea, politica de emiteră a rapoartelor trebuie să stabilească faptul că informațiile sunt disponibile conducerii superioare; trebuie să specifice cerințele în materie de informații pentru a permite o performanță adecvată și trebuie să definească exact gradul de îndeplinire a responsabilităților.

Personalul implicat în elaborarea și emiteră rapoartelor trebuie să înțeleagă în mod clar procesul de raportare, inclusiv delegarea responsabilităților și nivelurile de revizuire, pentru a evita orice duplicare a eforturilor și transmiterea de instrucțiuni contradictorii și confuzii între membrii instituției.

În cadrul procesului de creare a rapoartelor, există de obicei riscuri datorate deconectării dintre activitățile operaționale și cele manageriale. Cu toate acestea, politica de emitere a rapoartelor trebuie să stabilească o structură de relații care să promoveze o comunicare eficientă între conducerea superioară, cea mijlocie și cea operațională.

2.7 MONITORIZARE ȘI MODIFICARE

2.7.1 PROCESUL DE MONITORIZARE PERMANENTĂ

Chiar dacă sistemul de prevenire a corupției este adecvat și nu există cazuri grave de corupție sau de atingeri ale integrității, entitățile trebuie să rămână alerte și să stabilească activități de monitorizare continuă.

Șeful organizației și conducerea superioară trebuie să stabilească o strategie pentru a garanta că există un proces continuu de monitorizare eficient și că permite evaluări independente, atunci când sunt detectate deficiențe. O monitorizare și o evaluare eficientă trebuie să se concentreze pe măsurarea rezultatelor și progresului către atingerea obiectivelor, mai degrabă decât pe simpla revizuire a rezultatelor și progreselor în implementarea activităților de control.

Există diferite tipuri de evaluări pe care entitatea le poate efectua pentru aspecte specifice, cum ar fi evaluările referitoare la concepere, la implementare și evaluările de impact.

Evaluarea referitoare la concepere contribuie la determinarea viabilității sistemului de prevenire a corupției și la estimarea șanselor de succes. Aceasta se face înainte de implementarea controalelor și implică analiza metodelor de măsurare în funcție de problema care urmează să fie rezolvată și de resursele pe care le are entitatea.

Evaluarea implementării este relevantă pentru a determina dacă programul este executat în cel mai bun mod posibil. Această evaluare se face în momentul stabilirii controalelor anti-corupție și constă în verificarea faptului că funcționarii publici desfășoară acțiunile corespunzătoare.

Evaluarea impactului are scopul de a măsura efectele sistemului legate de calitatea sa și de aria sa de cuprindere. Această evaluare se face după implementarea programului și prin ea se verifică dacă o anumită situație s-a îmbunătățit după aplicarea programului, în comparație cu o situație în care programul nu a fost aplicat.

O revizuire periodică independentă vizează aspecte specifice ale sistemului de control intern.

Pentru a determina sfera și frecvența evaluărilor independente, instituția trebuie să ia în considerare rezultatele evaluării riscurilor de corupție. Această evaluare se face, de obicei, în interiorul entității și ajută la identificarea domeniilor vulnerabile ale instituției.

Instituția trebuie să efectueze, de asemenea, evaluări independente după orice modificări relevante în planurile sale strategice, atunci când există o creștere sau o scădere a personalului sau a capacităților instituționale, sau când sistemele de informații legate de utilizarea resurselor publice s-au schimbat în mod semnificativ.

Chiar și în absența unor schimbări relevante în activitățile legate de resursele publice, este util să se facă frecvent evaluări independente ale acestor activități și ale oricăror alte activități vulnerabile la corupție.

În plus, strategia de monitorizare continuă și de evaluare independentă trebuie să fie clar documentată și comunicată personalului instituțional. Instituția trebuie să garanteze că acele activități de supervizare sunt desfășurate de personal cu competențele profesionale și etice corespunzătoare.

Concluziile și rezultatele evaluării trebuie să fie disponibile pentru funcționarii publici vizați, astfel încât aceștia să își poată îmbunătăți performanța și să contribuie la protejarea integrității.

2.7.2 ANALIZA LECȚILOR ÎNVĂȚATE

Rezultatele monitorizării și evaluărilor trebuie utilizate pentru a îmbunătăți conceperea și implementarea activităților de gestionare a riscului de corupție. Implementarea unui sistem de prevenire a corupției nu elimină existența cazurilor și a actelor de corupție. Deoarece niciun sistem nu este perfect, controalele pot fi uneori evitate, iar slăbiciunile structurale pot să nu fie identificate în timp util.

De aceea este necesar, ca parte a activităților de monitorizare a programului, să se analizeze în detaliu actele de corupție care au avut loc deja și să se utilizeze rezultatele pentru a îmbunătăți permanent sistemul.

Șeful instituției și conducerea superioară, în coordonare cu departamentul anticorupție și cu auditorii interni, trebuie să comunice pentru a aborda problemele specifice și lecțiile învățate. Prin feedback-ul dinamic al acestei comunicări, entitatea poate detecta problemele structurale care fac posibilă corupția și, în consecință, poate îmbunătăți programul de integritate instituțională, poate adopta măsuri mai bune și poate preveni reparația acestor probleme în viitor.

De exemplu, următoarele întrebări trebuie puse astfel încât răspunsurile la ele să poată contribui la eforturile anticorupție și la concentrarea resurselor instituționale într-un mod mai eficient, eficace și economic:⁴⁴

- Cum s-a întâmplat actul de corupție sau care a adus atingere integrității?
- Ce controale au eșuat? De ce?
- Ce controale au fost evitate? De către cine?
- De ce nu a fost detectată neregula înainte?
- Ce indicatori (semnale de avertisment) nu au fost observați de organele de conducere, șeful instituției, conducerea superioară și unitățile de control? De ce?
- Cum pot fi prevenite viitoarele nereguli sau cum pot fi detectate cu ușurință?
- Ce controale trebuie reformate?
- Ce procese pentru a proteja integritatea trebuie îmbunătățite?
- Ce fel de formare suplimentară este necesară?

⁴⁴ *The Institute of Internal Auditors, Practice Guide "Internal Auditing and Fraud" (Institutul Auditorilor Interni – Ghid de practică "Auditul intern și fraudă")*

3

ASPECTE SUPPLEMENTARE

3.1 COOPERAREA CU ALTE INSTITUȚII IMPLICATE ÎN LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI

Lupta împotriva corupției necesită înființarea de instituții cu capacități specifice de a efectua acțiuni de prevenire și combatere a corupției.⁴⁵ Așadar, cooperarea dintre instituțiile implicate în lupta împotriva corupției, cum ar fi SAI-urile, organizațiile sau comisiile cu misiunea de prevenire a corupției, printre alte entități, este fundamentală.⁴⁶ În acest sens, este important ca astfel de organisme să consolideze cooperarea dintre ele pentru a obține rezultate mai bune.

3.2 COOPERAREA DINTRE INSTITUȚIILE SUPREME DE AUDIT (SAI-uri)

Deoarece corupția este un fenomen comun în diferite societăți, indiferent de forma de guvernământ, lupta împotriva corupției necesită angajamentul cuprinzător al instituțiilor fiecărei țări, pentru a construi o cultură a eticii publice, cu participarea activă a tuturor cetățenilor.

În acest sens, SAI-urile au un rol important în lupta împotriva corupției, iar pentru îndeplinirea acestor responsabilități poate fi util schimbul de cunoștințe și

⁴⁵ A se vedea *Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției* și

⁴⁶ Articolul 38 al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, prevede că statele vor lua măsurile necesare pentru a încuraja, cooperarea între autoritățile publice, precum și funcționarii publici și autoritățile responsabile cu investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor.

experiențe, așa cum se menționează în INTOSAI P-1 Declarația de la Lima.⁴⁷ Pe baza experienței lor în prevenirea, detectarea și sancționarea actelor de corupție, în conformitate cu cadrul legislativ aplicabil acestora, SAI-urile pot dezvolta abordări comune pentru combaterea corupției, pentru schimbul de bune practici și pentru efectuarea de intervenții comune.⁴⁸

Pentru aceasta, fiecare SAI poate, de exemplu, să adopte acorduri de cooperare pentru a detecta acte de corupție în achizițiile publice internaționale sau în schimbul de informații. În plus, ori de câte ori cadrul legal o permite, SAI-urile pot efectua intervenții comune, cum ar fi audituri coordonate pe aceste aspecte.⁴⁹

3.3 ÎNFIINȚAREA UNEI AGENȚII PUBLICE

De asemenea, ar putea fi înființată o agenție publică care să promoveze buna guvernare și lupta împotriva corupției și care să gestioneze presupusele cazuri de corupție. Ar putea fi, de asemenea, responsabilă cu instruirea sectorului de afaceri și a instituțiilor financiare în materie de transparență, integritate și alte principii ale bunei guvernări. Aceasta ar putea asigura și coordonarea cu alte instituții internaționale în legătură cu cazurile de corupție internațională.

⁴⁷ Declarația de la Lima, articolul 15

⁴⁸ Articolul 43 al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, prevede că statele vor lua în considerare asistarea reciprocă în anchetele și procedurile în materie civilă și administrativă referitoare la corupție, acolo unde este cazul și în conformitate cu sistemul lor juridic intern.

⁴⁹ În ianuarie 2011, Biroul Suprem de Audit din Republica Cehă (SAI-ul Republicii Cehe - NKÚ) și Bundesrechnungshof din Germania (SAI-ul Germaniei - BRH) au convenit să efectueze audituri paralele atât cu privire la atribuirea contractelor de construcții la nivelul UE, cât și pentru prevenirea corupției. Auditul s-a axat pe aplicarea legislației UE privind achizițiile publice astfel cum a fost transpusă în legislația națională și prevenirea corupției în contractele pentru construcția de clădiri, de drumuri și/ sau transport. Auditul a acoperit, de asemenea, atribuirea de contracte sub pragurile UE în vederea prevenirii corupției. Pentru mai multe informații, consultați http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf