



Promovarea Metodologiei de Management a Riscurilor de Corupție în România

APLICAREA INTERVENȚIILOR COMPORTAMENTALE ÎN INTEGRITATEA PUBLICĂ



Promovarea Metodologiei de Management a Riscurilor de Corupție în România

APLICAREA INTERVENȚIILOR COMPORTAMENTALE
ÎN INTEGRITATEA PUBLICĂ

Prezentul document, precum și datele și hărțile incluse în acesta, nu aduc atingere situației sau suveranității niciunui teritoriu, delimitării frontierelor și limitelor internaționale și nici denumirii vreunui teritoriu, oraș sau zonă.

Vă rugăm să citați această publicație ca:

OECD (2023), *Promovarea Metodologiei de Management a Riscurilor de Corupție în România: Aplicarea Intervențiilor Comportamentale în Integritatea Publică*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e41ef888-ro>.

ISBN 978-92-64-45665-5 (pdf)
ISBN 978-92-64-57364-2 (HTML)
ISBN 978-92-64-89034-3 (epub)

Titlul original: OECD (2023), *Promoting Corruption Risk Management Methodology in Romania: Applying Behavioural Insights to Public Integrity*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ceb6faec-en>.
Această traducere a fost comandată de Direcția de Guvernare Publică și precizia sa nu poate fi garantată de OECD. Singurele versiuni oficiale sunt textele în limba engleză.

Eratele publicațiilor OCDE pot fi găsite online la: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2023

Utilizarea acestei lucrări, în format digital sau tipărit, se va face în termenii și condițiile ce pot fi accesate la: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Cuvânt înainte

Identificarea și gestionarea riscurilor de corupție sunt vitale pentru a aborda într-o manieră eficientă amenințările cauzate de încălcări ale cadrului de integritate la nivel organizațional. Metodologiile de management al riscurilor de corupție trebuie să fie clare și aliniate la standardele internaționale. Totuși, implementarea acestor metodologii în practica de zi cu zi este deseori o provocare. O perspectivă comportamentală poate explica mai ușor de ce acele persoane însărcinate cu identificarea, evaluarea și gestionarea riscurilor de corupție ar putea să nu ia deciziile corecte sau să nu acționeze conform așteptărilor.

România a înregistrat progrese însemnate în mai multe domenii ale politicilor de integritate. De exemplu, Guvernul României a elaborat o metodologie de management al riscurilor de corupție pe care toate instituțiile publice centrale au obligația de a o implementa. Preocupați să asigure faptul că metodologia reduce realmente riscul de corupție și nu se axează strict pe conformarea oficială cu cadrul normativ, Ministerul Justiției și OCDE au trecut cu atenție procesul printr-un filtru comportamental. Ce conduite sunt necesare unei implementări cu succes a metodologiei de gestionare a riscurilor de corupție? Ce bariere și predispoziții ar putea atrage rezultate sub cele optime? Ce capacități, oportunități și motivații se impun pentru ca funcționarii publici să poată – și să dorească – să gestioneze riscuri de integritate dincolo de o simplă activitate de „bifare a unor căsuțe”?

Prezentul raport contribuie la efortul OCDE de a ajuta țările să implementeze cu eficacitate *Recomandarea OCDE privind Integritatea Publică*. De asemenea, acest raport este fundamentat pe Raportul OCDE privind *Intervenții comportamentale pentru Integritate Publică: Valorificarea Factorului Uman pentru a Contracara Corupția* și aplică metodologia BASIC a OCDE cu scopul de a identifica și înțelege mai bine conduitele de la baza implementării metodologiei românești actuale de gestionare a riscurilor de corupție. Proiectul face parte dintr-o asistență mai vastă a OCDE axată pe trei sectoare expuse riscului: sănătate, educație și întreprinderi de stat. Pe baza acestei analize, raportul prezintă abordări și recomandări comportamentale personalizate menite să impulsioneze adopția și impactul gestionării riscurilor de corupție în România.

Raportul a fost verificat de către Grupul de Lucru al Înalților Oficiali pe Probleme de Integritate Publică (SPIO) din cadrul OCDE în data de 13 noiembrie 2023. A fost aprobat de către Comitetul pentru Guvernanță Publică în data de 18 decembrie 2023 și pregătit pentru publicare de către Secretariat.

Demersul a fost finanțat prin Granturile SEE / Norvegiene și implementat de către OCDE.

Mulțumiri

Raportul a fost întocmit de către Divizia pentru Integritate a Sectorului Public din cadrul Direcției de Guvernanță Publică a OCDE, demers coordonat de Elsa Pilichowski, Director pentru Guvernanță Publică în cadrul OCDE, și de Julio Bacio Terracino, Director al Diviziei pentru Integritatea Sectorului Public. Raportul a fost dirijat și coordonat de Frédéric Boehm și întocmit de Santiago Borda Esquivel, care a oferit și sprijin semnificativ pe întreg parcursul proiectului. Sophia Shenk a pregătit strategia de comunicare și sensibilizare. Alice Berggrun, Henrietta Tuomaila, Gavin Ugale, Madeleine Vaughan și Chiara Varazzani au emis observații pe marginea proiectului de raport. Raportul a fost pregătit de către Meral Gedik pentru publicare. Sprijinul administrativ a fost asigurat de Aman Johal, Charles Victor, Neringa Gudziunaite și Samantha Sánchez.

OCDE își exprimă recunoștința față de Guvernul României, în special față de reprezentanții Direcției de Prevenire a Criminalității din cadrul Ministerului Justiției, pentru spiritul de conducere, îndrumarea și sprijinul acestora. OCDE mulțumește funcționarilor publici din partea Ministerului Sănătății, Ministerului Educației, Ministerului Energiei, Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Transporturilor și Infrastructurii. Alte părți interesate care au contribuit la raport au fost Direcția Națională Anticorupție (DNA), Autoritatea Națională de Integritate (ANI) și Direcția Generală Anticorupție (GAD).

OCDE dorește să mulțumească Granturilor SEE și Norvegiene pentru sprijinul financiar acordat.

Cuprins

Cuvânt înainte	3
Mulțumiri	4
Rezumat executiv	7
1 Managementul riscurilor de corupție în administrația publică centrală din România	9
1.1. Relevanța managementului riscurilor de corupție	10
1.2. Metodologia curentă de management al riscurilor de corupție în România	11
1.3. Provocări în adoptarea managementului riscurilor de corupție în România	14
2 Strategii pentru a promova managementul riscurilor de corupție în administrația publică centrală din România	20
2.1. O teorie comportamentală a schimbării care ajută să înțelegem cerințele implementării unei anumite conduite	21
2.2. Patru strategii cu fundamente comportamentale menite să promoveze adoptarea metodologiei de management al riscurilor de corupție	24
Anexa A. Instrucțiuni pentru un exercițiu experimental controlat	31
Anexa B. Ghid pas cu pas de realizare a unei diagrame comportamentale	33
Anexa C. Creșterea gradului de conștientizare cu privire la managementul riscurilor de corupție în România	35
Referințe bibliografice	39
FIGURI	
Figura 1.1. Pași în gestionarea riscurilor de corupție	10
Figura 1.2. Diagrama comportamentală din metodologia românească de management al riscurilor	15
Figura 2.1. Etape în elaborarea unei teorii a schimbării	27
Figura A B.1. Simboluri și model de diagramă comportamentală	34

TABELE

Tabelul 1.1. Macheta registrului de riscuri de corupție din Hotărârea Guvernului nr. 599/2018	12
Tabelul 1.2. Criterii de clasificare a riscurilor potrivit Deciziei 599/2018	13
Tabelul 1.3. Exemple de sferă de activități identificate într-o analiză a registrelor de riscuri de corupție	16
Tabelul 2.1. Pași prioritizați și elemente necesare pentru a implementa fiecare pas	24
Tabelul 2.2. Elemente COM-B de modificat prin intermediul strategiilor comportamentale	24
Tabelul 2.3. Registru propus al riscurilor de corupție pentru administrația publică centrală română	25

CASETE

Caseta 1.1. Teoria proceselor duale, euristică și proces decizional favorizant	18
Caseta 2.1. Teoria COM-B a schimbărilor comportamentale	22
Caseta 2.2. Modelul celor trei linii adoptat de Institutul Auditorilor Interni	29
Caseta A C.1. Exemplu de captare a atenției și furnizare de informații prin emailuri interne	37

Follow OECD Publications on:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Rezumat executiv

Hotărârea Guvernului nr. 599 din august 2018 evidențiază metodologia de management al riscurilor de corupție pentru administrația publică centrală română. În ciuda eforturilor Guvernului României de a adopta o metodologie standardizată de management al riscurilor de corupție, implementarea acesteia a fost neuniformă, cu grade variate de adopție.

Prezentul raport se axează pe provocările întâmpinate în implementarea metodologiei de management al riscurilor de corupție din perspectivă comportamentală și propune direcții concrete de intensificare a adopției sale. Acesta respectă metodologia BASIC elaborată de OCDE (BASIC reprezintă Conduită, Analiză, Strategie, Intervenție, Schimbare), o metodologie în cinci pași care îndrumă factorii de decizie cu privire la etapele aplicării sistematice a viziunilor comportamentale în proiectarea intervențiilor în materie de politici. La nivelul mai multor ministere, OCDE a efectuat interviuri și a trecut în revistă registrele riscurilor de corupție printr-un filtru comportamental.

Constatări cheie

Drept urmare a Strategiei Naționale Anticorupție din România (SNA), Hotărârea Guvernului nr. 599/2018 evidențiază o metodologie pentru evaluarea și gestionarea riscurilor de corupție, însoțită de o abordare standard în evaluarea incidentelor de integritate. Cadrul se aliniază la bune practici consacrate recomandate de OCDE și de alte organizații internaționale.

Cu ajutorul interviurilor și a grupurilor tematice, OCDE e elaborat o diagramă comportamentală pentru a ilustra pașii expliți și impliți necesari pentru a gestiona riscul de corupție. Cu toate că metodologia respectă standardele internaționale și este aparent clară, diagramă dovedește faptul că acest instrument, de facto, solicită parcurgerea unui proces cognitiv complex și presupune o implementare îndelungată. În plus, managerii publici nu dețin, de regulă, cunoștințele necesare de specialitate; tentativa de transforma toții managerii publici în experți anticorupție nu ar fi eficientă.

Această complexitate a metodologiei, alături de exigențele sale cognitive și temporale, atrag următoarele provocări care subminează în cele din urmă eficacitatea gestionării în practică a riscurilor de corupție:

- Primul pas în gestionarea riscurilor de corupție este identificarea contextului în care aceste riscuri ar putea surveni. Metodologia românească nu definește clar în ce mod se poate identifica acest context, ceea ce înseamnă că autoritățile identifică contextul materializării riscurilor de corupție aplicând diverse criterii. Se ajunge astfel la evaluări neomogene, ceea ce complică pentru autorități efortul de comparare a practicilor și pentru Secretariatul Tehnic al SNA efortul de a oferi feedback relevant. În plus, riscurile identificate eronat creează probleme în elaborarea unor măsuri de intervenție solide.
- Complexitatea evaluării probabilității și a impactului riscurilor poate determina pe membrii grupului intern de lucru, însărcinați cu coordonarea evaluării riscului la nivel de entitate, să recurgă la scurtături mentale („euristică”) și să omită informații importante necesare pentru a evalua corect riscurile identificate.

- Măsurile de intervenție apelează la „soluții facile”, precum a recomanda mai multe instruirii, și sunt concepute fără a respecta o teorie clară a schimbării și un plan de acțiune. Într-adevăr, multe dintre registrele cu riscuri de corupție analizate sugerează măsuri de intervenție nespecificate. De asemenea, majoritatea intervențiilor nu au termene specificate de implementare și o metodă clară de verificare.

Recomandări cheie

Pentru a răspunde provocărilor identificate, acest raport oferă următoarele recomandări menite să abiliteze și să sprijine managerii publici în efortul de a crește adopția de facto a metodologiei de management al riscurilor de corupție:

- Reproiectarea registrelor de riscuri astfel încât să includă indicatori intermediari pentru măsurile de intervenție, cu scopul de a îndruma funcționarii publici în raționamentul ales pentru a justifica de ce o anumită măsură de intervenție ar genera, în teorie, impactul dorit. Acest lucru ar înmulți pentru membrii grupului de lucru oportunitățile de a învăța din progresul realizat în implementarea măsurilor de control al riscurilor identificate și ar reduce riscul de a recurge la soluții facile care nu combat riscurile identificate.
- Elaborarea unui ghid pentru utilizatori privind punerea în aplicare a metodologiei de management al riscurilor de corupție din Hotărârea Guvernului nr. 599/2018, ghid care îi ajută pe membrii grupului de lucru să învețe pe baza celor mai bune practici și exemple. Managerii publici intervievați afirmă faptul că le sunt necesare mai multe îndrumări. Ghidul ar trebui să includă un manual pas cu pas privind modul de elaborare a măsurilor de intervenție utilizând o teorie a schimbării.
- Dezvoltarea unei aplicații web menite să dirijeze managementul riscurilor de corupție și care oferă acces facil la informații istorice privind incidente de corupție și măsuri de intervenție. O aplicație de acest gen poate, în același timp, să ofere în mod automat îndrumări și să reducă povara cognitivă a managerilor publici. O aplicație web dezvoltată de Ministerul Român al Afacerilor Interne exemplifică modul în care acest instrument ar putea fi adaptat pentru toate autoritățile centrale din România.
- Desemnarea în fiecare minister a unei unități sau persoane însărcinate cu asistarea grupurilor de lucru în gestionarea riscurilor de corupție. Nu toți managerii publici pot deveni experți în domeniul corupției, ceea ce justifică nevoia lor de sprijin. Cazuri din cadrul Ministerelor Energiei și Afacerilor Interne ar putea constitui exemple pentru cum se poate implementa conceptul de unitate sau persoană desemnată.

În ultimul rând, raportul oferă indicații despre modul în care ar putea fi testată o astfel de intervenție într-un mediu experimental, modul de implementare a instrumentului diagramă pentru a trasa comportamente și complexitatea unor procese cum ar fi metodologia de gestionare a riscurilor de corupție, și despre elementele de bază ale unei strategii de comunicare axate pe conștientizarea relevanței pe care o are managementul riscurilor de corupție.

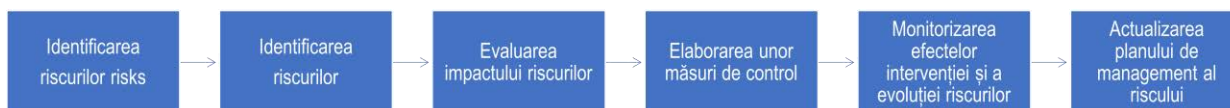
1 Managementul riscurilor de corupție în administrația publică centrală din România

Prezentul capitol subliniază relevanța gestionării riscurilor de corupție și prezintă etapele esențiale acestui proces. În continuare, acesta sintetizează cadrul de gestionare a riscurilor de corupție în administrația publică centrală din România, precum și provocările introduse de implementare din momentul aprobării metodologiei de evaluare în 2018 de către Guvernul României. Capitolul adoptă o perspectivă comportamentală și discută modul în care astfel de provocări ar putea fi atrase de euristică (scurtături mentale sau raționamente intuitive) și procese decizionale părtinitoare aplicate de persoanele implicate în proces.

1.1. Relevanța managementului riscurilor de corupție

În organizațiile din sectorul public, managementul riscurilor de corupție este crucial în prevenția corupției și asigurarea prestării serviciilor publice către cetățeni. Politicile eficace de control intern și gestionare a riscurilor reduc vulnerabilitatea entităților publice prin oferirea de ghidaj și sprijin oficialilor publici pentru a evalua corect riscurile în propria activitatea și pentru a dezvolta strategii de gestionare a acestora. Pentru ca un sistem integrat de control să funcționeze, statele au obligația de a implementa politici de răspuns cu privire la cazuri de corupție și incidente de integritate. Manualul de Integritate Publică al OCDE sugerează folosirea unor instrumente proactive de management a riscurilor de corupție construite pe 6 pași (Figura 1.1): identificarea riscurilor, estimarea probabilității lor, evaluarea impacturilor acestora, elaborarea unor măsuri de control, monitorizarea efectelor intervenției și a evoluției riscurilor, precum și actualizarea procesului în cazul apariției unor noi vulnerabilități (OCDE, 2020^[1]).

Figura 1.1. Pași în gestionarea riscurilor de corupție



Sursă: Adaptat din (OCDE, 2020^[1]).

Evaluările riscurilor sunt procese iterative ce permit unei organizații să înțeleagă factorii care facilitează și cei care stopează îndeplinirea obiectivelor sale (OCDE, 2020^[1]). Fiecare pas este relevant și însoțit de propriile sale provocări. Pentru o corectă identificare a riscurilor de corupție, informațiile și cunoștințele despre context și incidente anterioare sunt vitale. Concomitent, o organizație trebuie să poată detecta ușor riscuri emergente. Informații de orientare sunt necesare și pentru a estima probabilitatea și impactul acestora. De exemplu, o metodologie se poate baza pe scoruri numerice (de ex. de la 1 la 5) pentru a estima probabilitatea și impactul sau poate folosi clasificări (de ex. scăzut, mediu și ridicat). Atât scorurile de probabilitate, cât și cele de impact, pot fi puse în relație cu criteriile specifice cu scopul de a facilita evaluarea (OCDE, 2020^[1]).

După ce se identifică atât probabilitatea, cât și impactul materializării riscului, în următorul pas se va defini maniera de răspuns. Clasificarea definitivă a riscurilor permite instituțiilor să concentreze eforturi preventive asupra celui mai relevant risc, conservând astfel resurse în sectoare cu probabilitate așteptată mai redusă de incidente și/sau daune mai puțin problematice. Strategiile de atenuare a riscurilor de corupție vor fi elaborate ținând cont de cele mai bune practici existente, precum și de disponibilitatea resurselor necesare dezvoltării de noi proceduri sau consolidării proceselor de monitorizare și instruire. În ultimul rând, organizațiile vor clarifica cine monitorizează și evaluează implementarea cu scopul de a desprinde concluzii utile și pentru fundamentarea evaluărilor curente ale riscurilor de corupție.

În România, în baza Hotărârii Guvernului nr. 599 din august 2018, Guvernul impune tuturor instituțiilor din administrația publică centrală să implementeze metodologia de gestionare a riscurilor de corupție. În plus, Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a întocmit un ghid privind managementul riscurilor adresat administrației publice locale (<https://www.mdlpa.ro/pages/metodologieidentificareriscuri>). Metodologia aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 599/2018 oferă indicații pentru modul în care se identifică riscuri, se evaluează consecințele acestora, se elaborează măsuri de control și se monitorizează eficacitatea acestora. Hotărârea stabilește necesitatea creării unui grup de lucru la care părțile interesate la nivel organizațional se pot implica, contribuind cu specializarea proprie. Cu toate acestea, în ciuda

eforturilor României de a promova adoptarea metodologiei, folosirea sa a fost neuniformă și nu este clar dacă și-a dovedit eficacitatea în reducerea numărului de incidente de integritate.

Acest raport OCDE valorifică și completează alte demersuri întreprinse de OCDE în România (OCDE, 2023^[2]; OCDE, 2021^[3]). Adoptând o abordare comportamentală, acesta vizează provocările în implementarea metodologiei privind managementul riscurilor de corupție și propune strategii concrete de sporire a gradului său de adoptare. Capitolul 1 prezintă cadrul românesc curent de gestionare a riscurilor de corupție, dezbătând în paralel dificultățile de implementare a acestuia. OCDE s-a axat în principal pe sectorul educației și cel al sănătății, precum și pe întreprinderile publice, însă analiza și recomandările furnizate se aplică administrației publice în ansamblu. Pornind de la aceste aspecte, Capitolul 2 sugerează patru strategii de optimizare a capacităților, oportunităților și motivației funcționarilor publici cu scopul de a identifica riscuri de corupție, a le estima probabilitatea de materializare și a defini ulterior măsuri eficiente de intervenție.

1.2. Metodologia curentă de management al riscurilor de corupție în România

1.2.1. Decizia 599/2018 asigură un cadru pentru managementul riscurilor de corupție aliniat la standardele internaționale

Strategia Națională Anticorupție din România (SNA) reprezintă documentul programatic fundamental care ghidează eforturile guvernului în materie de integritate și combatere a corupției. SNA a fost actualizată periodic de la prima sa ediție, publicată în 2001-2004, cu revizii bazate pe evaluări externe inter pares și procese consultative interne desfășurate de Ministerul Justiției. Din 2016 până în 2020, SNA s-a axat pe crearea unei metodologii standardizate de gestionare a riscurilor de corupție, proces care a fost implementată anterior drept inițiative interne de către unele ministere.

Având în vedere obiectivele Strategiei Naționale Anticorupție, Guvernul României a adoptat Hotărârea Guvernului nr. 599 din august 2018. După cum s-a menționat mai sus, Hotărârea Guvernului nr. 599/2018 impune tuturor autorităților și instituțiilor publice centrale să creeze registre ale riscurilor de corupție și să evalueze incidente de integritate, ceea ce permite stabilirea unor măsuri anticorupție de răspuns la riscurile identificate. Acest act administrativ asigură o metodologie de evaluare și gestionare a riscurilor de corupție, precum și o procedură standard de evaluare a incidentelor de integritate. În plus, actul include anexe cu ghiduri de completare în formatul de registru de riscuri și de incidente de corupție.

Cadrul propus în Hotărârea Guvernului nr. 599/2018 respectă practicile standard recomandate de OCDE și de alte organizații internaționale. A fost inspirat de către Ministerul Afacerilor Interne, care aplica propria sa procedură similară încă din 2014. Registrul riscurilor de corupție și registrul incidentelor de integritate sunt concepute pentru a fi complementare. Registrul riscurilor de corupție este folosit pentru a înregistra măsuri preventive (Tabelul 1.1), în timp ce registrul incidentelor de integritate este un instrument post-evaluare de documentare a incidentelor de integritate. Când un incident de integritate este înregistrat de o organizație în registru, acesta va fi considerat un semnal pentru a analiza cauzele incidentului, a descrie circumstanțele sale și a propune măsuri corective. Secretariatul tehnic al SNA, asigurat de Direcția de Prevenire a Criminalității din cadrul Ministerului Justiției, colectează rapoarte de implementare a SNA de la fiecare organizație și întocmește un raport anual, partajat cu toate structurile, având rol de mijloc de identificare a riscurilor de corupție la nivelul entităților.

Tabelul 1.1. Macheta registrului de riscuri de corupție din Hotărârea Guvernului nr. 599/2018

Domeniul de activitate în care se manifestă riscurile de corupție	Descrierea riscurilor	Cauză	Probabilitate	Impact	Expunere	Descrierea măsurii de intervenție	Responsabilitatea pentru implementare	Termen limită / Durata implementării

Sursă: Decizia 599/2018

Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 599/2018, autoritățile și instituțiile publice centrale, inclusiv celor subordonate, coordonate sau aflate sub autoritate, ai căror conducători au calitatea de ordonatori principali, secundari sau terțiari de credite au obligația de a efectua evaluări ale riscurilor de corupție și a utiliza registre ale incidentelor de integritate. Pentru a adopta această metodologie, conducătorul fiecărui minister sau al fiecărei autorități publice, incluzând unitățile sale subordonate, trebuie să creeze la nivelul organizației un grup de lucru și să emită proceduri proprii în baza unei decizii interne. De exemplu, Ministerul Educației își întocmește propriile registre de evaluare a riscurilor de corupție și a incidentelor de integritate în timp ce toate universitățile sale subordonate își dezvoltă propriile evaluări și registre, aliniate la directiva internă a ministerului.

Componența grupului de lucru variază în funcție de anvergura, responsabilitățile și capacitățile organizației. Conducătorul fiecărei autorități centrale publice desemnează un grup de reprezentanți din fiecare departament al instituției pentru a implementa metodologia. În cazul în care o autoritate subordonată nu dispune de suficient personal pentru a alcătui un grup de lucru, procesul de gestionare a riscurilor de corupție va fi realizat de instituțiile sale coordonatoare. În cazul organizațiilor de dimensiuni obișnuite, grupul de lucru va include membri având competențe manageriale, conducători de unități cu atribuții legate de domenii precum: integritate, control intern, răspundere disciplinară, audit intern, resurse umane, control managerial intern, achiziții publice și finanțe, consultantul pe probleme de etică sau cel pe probleme de integritate și orice alți membri desemnați de către directorii instituțiilor.

După desemnarea grupurilor de lucru, metodologia sugerează ca activitatea de management a riscurilor de corupție să urmărească șapte pași, ce urmează a fi înregistrați în registrul riscurilor de corupție (Tabelul 1.1):

- 1. Identificarea și descrierea riscurilor:** membrii grupului de lucru caută activități **legate** anterior de incidente de corupție sau identifică sfere de activități care ar putea fi susceptibile la riscuri de corupție potrivit experienței acestora. Deși metodologia nu este clară cu privire la modul de selectare a unor asemenea activități, în interviuri **oficialii** publici au indicat că se face referire la domeniile funcționale care sprijină misiunea organizației, precum și la operațiunile administrative. După ce sunt identificate aceste activități sau domenii, **Hotărârea Guvernului nr. 599/2018** recomandă identificarea riscurilor cu ajutorul următoarelor surse: incidente de integritate, rapoarte de audit intern, rapoarte ale Curții de Conturi, rapoarte ale autorităților de control, chestionare aplicate persoanelor cu funcții de conducere sau coordonare, articole de presă, reclamații, petiții adresate instituției, și/sau hotărâri judecătorești. În urma controlului documentar, grupul descrie natura riscului și cauzele sale. Procesul de trecere în revistă se poate realiza în mediu de grup, însă este de regulă efectuat de către fiecare membru al grupului de lucru, în funcție de domeniul propriu de activitate, după care constatările acestora sunt partajate în întâlniri periodice.
- 2. Estimarea probabilității riscurilor:** membrii estimează probabilitatea de materializare a riscurilor pe o scară de la 1 la 3. Nivelul 1 este rezervat riscurilor identificate ce nu s-au materializat încă, dar care pot surveni. Nivelul 2 vizează riscuri în cazul cărora cel puțin un caz s-a înregistrat într-un domeniu similar de activitate, însă nu în instituția lor. Nivelul 3 include riscuri în legătură cu care cel puțin un caz de corupție s-a produs în instituția lor, în respectivul domeniu de activitate. În situații în care nu s-au înregistrat cazuri anterioare de corupție, va fi luat în calcul un set de 15

factori facilitatori ai corupției pentru fiecare risc. Riscul va fi considerat cu atât mai ridicat cu cât există mai mulți factori în respectivul domeniu de activitate (Tabelul 1.2).

3. **Evaluarea impactului:** grupul de lucru determină magnitudinea daunelor pe care fiecare risc le-ar genera prin impactul său financiar sau reputațional asupra instituției. Este necesar ca membrii să țină cont de dovezi sau să realizeze estimări privind posibilele consecințe financiare și reputaționale asociate fiecărui risc de corupție.
4. **Expunerea la riscuri:** expunerea la riscuri se calculează drept produsul dintre probabilitatea riscului și impactul acestuia. Acestui rezultat se atribuie apoi un nivel scăzut, mediu sau ridicat. Dacă activitatea prezintă un risc scăzut de expunere, grupul de lucru va menține măsurile existente. Dacă expunerea este medie sau ridicată, se impune implementarea unor măsuri noi.
5. **Elaborarea măsurilor de intervenție:** Hotărârea Guvernului nr. 599/2018 prevede 6 exemple de intervenții de luat în calcul pentru a preveni riscurile: propunerea unor modificări legislative, desfășurarea unor activități de instruire, dezvoltare unor sisteme IT, implementarea unor noi proceduri de lucru, realizarea de activități periodice de audit sau de control și rotația personalului. Liderul grupului de lucru numește un responsabil cu monitorizarea fiecărei măsuri și stabilește un calendar de implementare.
6. **Monitorizare și revizuire:** grupul de lucru are obligația de monitoriza rezultatele măsurilor de intervenție și evoluția riscurilor, o dată pe an. Dacă intervin riscuri noi de corupție, membrii vor repeta întregul proces și îl vor integra în registrul riscurilor de corupție pentru a determina expunerea la riscuri și a stabili noi măsuri.
7. **Actualizarea planului de integritate:** o dată la doi ani, grupul de lucru trece în revistă rezultatele planului de integritate. Pe baza feedback-ului, membrii actualizează planul de integritate și îl transmit secretariatului tehnic al SNA pentru monitorizare.

Tabelul 1.2. Criterii de clasificare a riscurilor potrivit Deciziei 599/2018

Probabilitate scăzută	Probabilitate medie	Probabilitate ridicată
<ul style="list-style-type: none"> • Nu există cazuri anterioare în propria instituție și nici în alte instituții, în domenii de activitate similare. Notă: Evaluarea istorică a cazurilor se va limita la datele existente în instituție, înființarea acesteia sau organizarea/reorganizarea în actuala organigramă și având la bază actuala reglementare, dacă aceste detalii sunt relevante. • Sunt prezenți maximum 3 factori favorizanți 	<ul style="list-style-type: none"> • Există cazuri de corupție în domenii similare de activitate ori situații care prezintă similitudini cu amenințarea definită. • Sunt prezenți maximum 5 factori favorizanți. 	<ul style="list-style-type: none"> • Există cazuri de corupție în propria instituție. • Există multiple cazuri în domenii similare de activitate sau situații care prezintă multiple similitudini cu amenințarea definită. • Sunt prezenți peste 5 factori favorizanți.

Sursă: Adaptat din Decizia 599/2018

1.3. Provocări în adoptarea managementului riscurilor de corupție în România

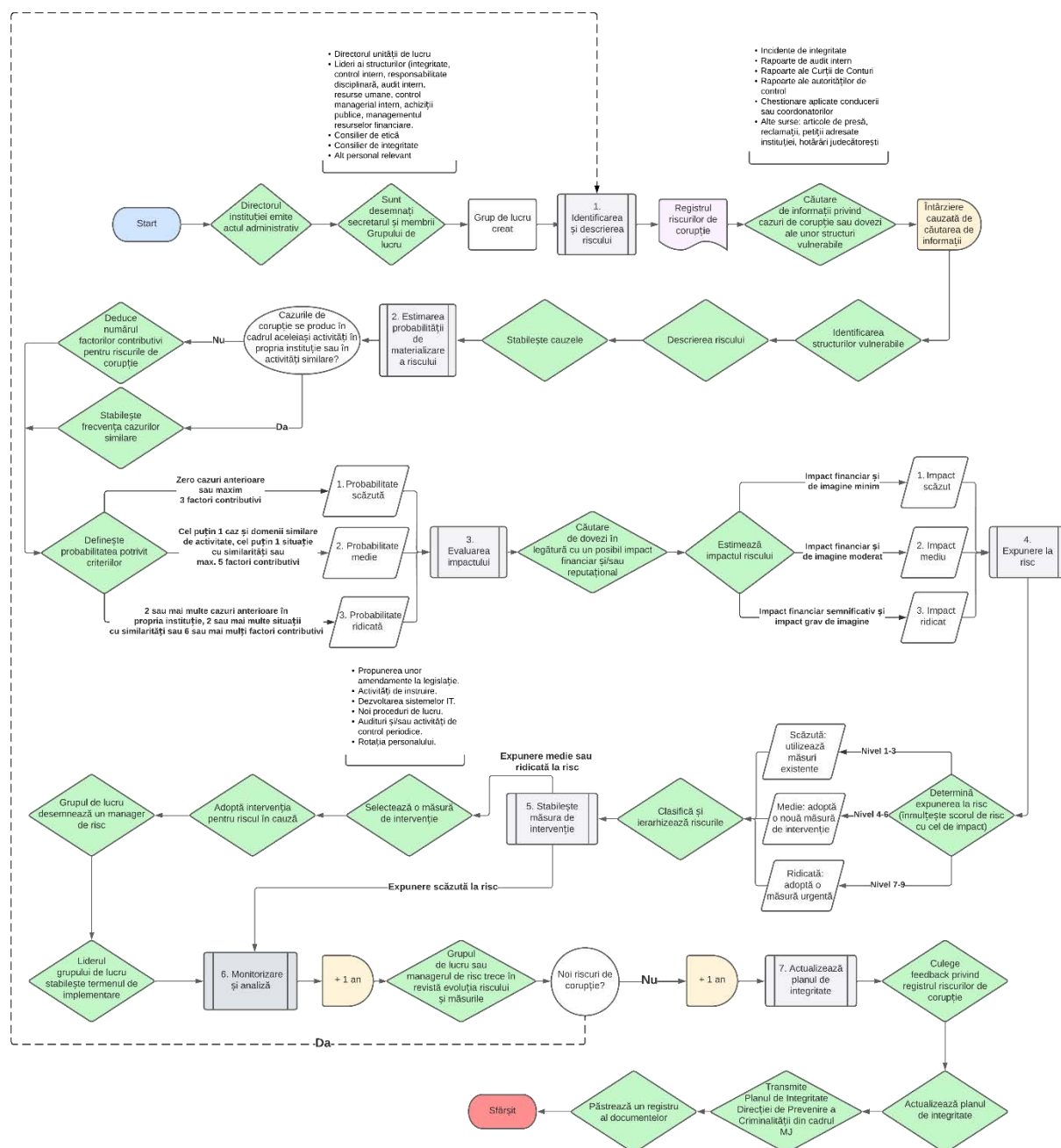
În ciuda eforturilor guvernului României de a adopta o metodologie standardizată pentru gestionarea riscurilor de corupție, misiunea de constatare a OCDE din 2022 a identificat niveluri diferite de implementare a Hotărârii Guvernului nr. 599/2018. În plus, pandemia de COVID-19 a amânat suplimentar adoptarea sa. Unii funcționari publici din agențiile anticorupție române au declarat că gestionarea riscurilor de corupție este deseori văzută ca un instrument redundant de către mai multe părți interesate intervievate. Aceste declarații au fost contrazise de o analiză a registrelor de riscuri de corupție și de incident dintr-o selecție de ministere și de unități subordonate acestora.

Se înțelege din această adoptare neuniformă a Deciziei 599/2018 faptul că, în timp ce unele organizații identifică în mod corect activități vulnerabile, descriu riscurile și propun măsuri relevante de intervenție, altele nu înțeleg clar cerințele fiecărui pas sau depun eforturi minime de conformare cu norma. Pentru a schimba această situație, Ministerul Justiției oferă sprijin și asistență la cerere, de ex. pentru a sensibiliza sau a partaja bune practici. Totuși, potrivit funcționarilor publici intervievați, acest sprijin este puțin cunoscut și rareori solicitat.

Provocările asociate adoptării Hotărârii Guvernului nr. 599/2018 ar putea rezulta din complexitatea acesteia. Deși metodologia propune șapte pași de gestionare a riscurilor de corupție, o analiză mai detaliată a OCDE relevă faptul că sunt necesari un efort sporit și mult mai mulți pași, ceea ce ar putea explica implementarea sa neregulată. Diagrama comportamentală din Figura 1.2 ilustrează pașii expliți și impliți necesari pentru a parcurge logic întregul proces. O diagramă comportamentală sau hartă de orientare este un instrument frecvent utilizat în științele comportamentale pentru a înțelege cât de facilă sau dificilă este implementarea unei conduite (OCDE, 2019^[4]). Anexa B oferă indicații de utilizare a unor astfel de diagrame pentru a trasa conduite.

Figura 1.2 descrie fiecare dintre cei șapte pași expliți din Hotărârea Guvernului nr. 599/2018, marcați cu un dreptunghi gri și numerotare consecutivă. Conduitele explicite și cele implicite pentru fiecare pas sunt ilustrate cu un romb verde, în timp ce un cerc alb descrie un punct de decizie care conduce la riscuri diferite și o altă clasificare a impacturilor. Procesul demarează și se încheie în elipsa albastră, respectiv în cea roșie, în timp ce întârzierile apar ca jumătăți de elipsă galbenă.

Figura 1.2. Diagrama comportamentală din metodologia românească de management al riscurilor



Sursă: pe baza Hotărârii Guvernului nr. 599/2018, a informațiilor furnizate de Guvernul României și a interviurilor realizate de OCDE.

În total, diagrama relevă faptul că există cel puțin 22 de conduite ce trebuie adoptate pentru a parcurge logic întreg procesul. Aceste conduite includ culegerea și verificarea informațiilor, deducerea riscurilor din incidente de corupție, stabilirea unor cauze incerte și multifacetate de evenimente, culegere de informații pentru a înțelege modul în care corupția afectează ale instituției, preconizarea efectelor măsurilor de intervenție și colectarea feedback-ului privind, printre altele, evoluția riscurilor.

Date fiind provocările subliniate în paragrafele anterioare, adoptarea neuniformă a Deciziei 599/2018 nu ne surprinde. Drept urmare, cele mai frecvente probleme legate de adoptarea sa includ identificarea

inconsecventă a riscurilor de corupție, posibile estimări eronate ale probabilității și impactului riscurilor, pe lângă măsuri de intervenție concepute defectuos.

1.3.1. Sferele de activități asociate riscurilor de corupție nu sunt identificate în mod consecvent la nivelul autorităților

După ce își constituie grupul de lucru, fiecare autoritate trebuie să identifice riscurile de corupție și vulnerabilitățile din propria „sferă de activități” (Tabelul 1.1). Totuși, metodologia nu oferă o definiție clară pentru ce înseamnă o activitate, și nici exemple de utilizat în mod orientativ. Ambiguitatea menționată poate atrage erori în etapa identificării contextului acestor riscuri de corupție, și anume structura organizatorică, procesele misiunii sau obiectivele misiunii, fără o distincție între aceste variante.

Structura organizatorică se referă la metoda de dispunere a unui grup de persoane care operează cu scopul de a îndeplini același obiectiv (Society for Human Resource Management, 2017^[5]), cum ar fi departamentul financiar sau cel de achiziții. Procesele din cadrul misiunii sunt activitățile necesare pentru a obține rezultatele misiunii asumate de organizație. De exemplu, în cazul unei instituții educaționale, îndrumarea profesională este o activitate ce permite îndeplinirea misiunii sale. În ultimul rând, obiectivele asociate misiunii sunt rezultatele definite de o organizație pentru a demonstra că se aliniază la misiunea proprie. În sectorul educației, scopul ar putea fi creșterea ratelor de alfabetizare sau de înscriere în învățământul postuniversitar.

Tabelul 1.3 oferă un exemplu al modului în care trei ministere diferite caracterizează „sfera de activități” asociată propriilor riscuri de corupție. Unele instituții folosesc obiectivele generale și cele specifice ale SNA drept sferă de activități și apoi identifică riscuri care le împiedică îndeplinirea. Se ajunge astfel la exemple în care sfera de activități vulnerabilă la corupție este „adoptarea planului de integritate”, considerat mai degrabă un obiectiv decât o sferă vulnerabilă la riscuri de corupție. În alte cazuri, riscul vizează procese din cadrul misiunii, precum influența nejustificată în activitățile de recrutare. În ultimul rând, alte organizații își identifică riscurile în propria structură organizatorică, precum Organismul de Control și Departamentul de Achiziții Publice.

Tabelul 1.3. Exemple de sferă de activități identificate într-o analiză a registrelor de riscuri de corupție

Tip de context	Exemplu de sferă de activități identificată
Structură organizatorică	„Achiziții publice”
Procese din cadrul misiunii	„Procesul de recrutare și selecție a personalului”
Obiective asociate misiunii	„Creșterea gradului de educație anticorupție a angajaților și impactul corupției asupra activității ministerului”

Se poate afirma faptul că tipurile de instituții publice sunt foarte diferite, aspect care justifică existența unei definiții ample pentru „sferă de activitate” ce poate fi adaptată fiecărui context. Totuși, o analiză a registrelor de riscuri de corupție arată faptul că acest aspect creează confuzie și o lipsă de uniformitate, putând atrage trei probleme. În primul rând, organizațiile ar putea învăța cu dificultate una de la cealaltă când riscurile unora au legătură cu obiectivele în timp ce riscurile altora vizează structurile organizatorice. În al doilea rând, devine mai dificil pentru Secretariatul Tehnic al SNA să ofere feedback pentru registre diferite de riscuri care ar trebui să urmeze aceeași metodologie. În al treilea rând, întrucât această metodologie este secvențială, dacă un context de risc de corupție este incorect identificat, ar putea genera probleme în etapele ulterioare.

1.3.2. Probabilitatea și impactul riscurilor nu sunt evaluate și estimate corespunzător

Cea de-a doua provocare vizează evaluarea probabilității și a impactului riscurilor. Registrele riscurilor de corupție analizate în această misiune de constatare a OCDE au relevat faptul că cele mai multe organizații și-au estimat riscul ca având probabilitate și impact scăzute, în timp ce mai puține exemple au indicat o expunere ridicată sau medie la risc. Subestimarea expunerii la risc poate minimiza importanța unor noi măsuri eficiente de intervenție în favoarea unora existente. Pe de altă parte, supraestimarea riscurilor poate determina instituția să folosească mai multe resurse decât cele necesare pentru a controla anumite riscuri, neglijând în paralel pe cele mai grave. Ambele rezultate sunt nedorite, însă cu informațiile în prezent disponibile despre registrele riscurilor de corupție nu este posibil să determinăm dacă riscurile sunt corect sau incorect evaluate.

Decizia 599/2018 stabilește următoarele reguli privind evaluarea probabilității și a impactului riscurilor. Pentru a evalua probabilitatea riscului, membrul grupului de lucru trebuie să caute dovezi ale unor incidente în respectul domeniului de activitate, în propria instituție, sau în alte domenii cu activități similare. Dacă nu se găsesc dovezi, acesta va trebui să ia în calcul cel puțin 15 factori contributivi, oferiți ca exemple în Anexa 2 la Decizia 599/2018, și să clasifice riscurile în funcție de prezența lor în acel domeniu de activitate. În continuare, membrii grupului de lucru caută dovezi istorice sau apelează la propria experiență pentru a corela indicatorii din metodologie și a defini impactul riscului drept scăzut, mediu sau ridicat. În registrele cu riscuri de corupție trecute în revistă nu există nicio mențiune a unor surse care indică faptul că s-au utilizat incidente anterioare sau factori contributivi. Căsuțele pentru probabilitatea și impactul riscurilor conțin doar un număr. Chiar dacă probabilitatea se evaluează folosind informațiile din registrul de incidente, nu există un mod direct de a demonstra dacă registrul s-a folosit efectiv în acel scop.

În ciuda absenței unei metode clare prin care se determină dacă riscul și impactul sunt evaluate corect, poate fi teoretizată o posibilă problemă legată de limitările cognitive umane. Teoriile proceselor duale propun ca cele mai multe procese decizionale umane să se desfășoare prin acțiuni rapide și fără efort și nu prin judecată rațională (Kahneman, 2013^[6]). În fața unor decizii complexe, oamenii apelează frecvent la scurtături mentale sau raționamente intuitive (euristică) pentru a-și simplifica procesul decizional și a reduce efortul cognitiv. Euristică de acest gen se bazează adesea pe experiențe anterioare, subiectivism sau generalizări și mai puțin pe o analiză cuprinzătoare a tuturor informațiilor disponibile. Deși euristică permite oamenilor să ia decizii rapide și eficiente, aceasta poate atrage și erori de judecată sau decizii luate în mod subiectiv dacă se aplică necorespunzător (Tversky and Kahneman, 1974^[7]). Caseta 1.1 sintetizează cadrul teoriei proceselor duale și relația sa cu euristica și alegeri sub nivelul optim.

Caseta 1.1. Teoria proceselor duale, euristica și proces decizional favorizant

Teoria proceselor duale este un cadru din sfera științelor comportamentale care propune ideea că procesele decizionale și de raționament umane sunt guvernate de două tipuri distincte de procese cognitive:

Procese intuitive automate

- Procesele intuitive sunt rapide, automate și necesită un mic efort cognitiv. Ele se bazează pe euristica, sau pe scurtături mentale, pentru a evalua rapid o situație și a formula o decizie. Aceste procese sunt deseori inconștiente și bazate pe emoții, putând fi influențate de subiectivism și experiențe anterioare.

Procese reflective deliberate

- Pe de altă parte, procesele reflective sunt lente și necesită efort conștient. Ele presupun raționament logic și gândire critică, fiind des utilizate pentru a evalua validitatea unor decizii luate prin sistemul intuitiv. Procesele reflective pot ignora sau modifica decizii luate prin procese intuitive și pot contribui la corectarea favoritismelor și a erorilor.

Potrivit teoriei proceselor duale, conduita umană este rezultatul unei interacțiuni între aceste două tipuri de procese. Procesele intuitive sunt deseori folosite pentru a lua decizii rapide și automate, în timp ce șansele de a folosi procese reflective sunt mai mari când se iau decizii mai complexe sau mai importante care necesită o analiză mai atentă.

Deoarece creierul uman este limitat de volumul și timpul necesare pentru a dobândi și prelucra informațiile, oamenii tind să simplifice situații complexe pentru a le face mai ușor de gestionat. În acest sens, ei apelează la euristica pentru a omite informații importante, ajungând să ia decizii sub nivelul optim. Folosirea sistematică a euristicii care atrage luarea unor decizii eronate este considerată o predispoziție cognitivă.

Sursă: (Bazerman and Moore, 2012^[8]) și (Kahneman, 2013^[9])

După cum s-a precizat mai sus, diagrama comportamentală din Figura 1.2 relevă faptul că este nevoie de 7 pași și 22 de conduite pentru a adopta Decizia 599/2018. Cel de-al doilea pas, estimarea probabilității riscului, impune membrilor grupului să adopte cel puțin trei conduite: să determine frecvența unor cazuri similare riscului de corupție, să deducă numărul de factori contributivi la riscuri de corupție și să determine scorul de probabilitate în funcție de ambele decizii anterioare. Cel de-al treilea pas, evaluarea impactului, le impune să caute dovezi ale impactului financiar sau reputațional cauzat de un incident de corupție în trecut și să preconizeze nivelul daunelor pe care acesta le-ar putea produce.

Complexitatea aplicării pașilor 2 și 3 i-ar putea determina pe membrii grupului de lucru să apeleze la euristica și să își simplifice procesele decizionale. Aceste scurtături i-ar putea determina să omită informații importante necesare pentru a evalua corect probabilitatea și impactul riscurilor. De exemplu, managerii de risc pot considera că acele cazuri mai cunoscute de corupție sunt mai probabile, fără a ține cont de o sferă mai largă de aplicabilitate a unor riscuri mai puțin cunoscute (Messick, 2018^[9]). Folosirea acestei euristici îi poate determina să cadă pradă prejudecății de disponibilitate (Tversky and Kahneman, 1973^[10]), situație în care membrii se bazează strict pe informații ușor accesibile în loc de a trece în revistă toate dovezile relevante privind riscurile de corupție și de integritate. Urmărilor acestei situații ar fi să se ia în considerare riscurile uzuale mai probabile și cu impact mai pronunțat iar membrii grupului de lucru să elaboreze noi măsuri de intervenție strict pentru acele riscuri pe care le-au reținut mai ușor.

1.3.3. Măsurile de intervenție devin o rutină și sunt concepute fără o teorie clară a schimbării și un plan clar de acțiune

Implementarea măsurilor de intervenție întâmpină obstacole și la nivel conceptual. Multe dintre registrele de riscuri de corupție trecute în revistă sugerează măsuri de intervenție precum instruire nespecificată, recomandări de conformare cu legislația în vigoare, rotația personalului, audituri periodice sau sensibilizare în materie de legi sau coduri de etică. Lipsa competențelor specializate sau necunoașterea celor mai bune practici ar putea explica de ce membrii grupului de lucru apelează la euristică pentru a reduce efortul, a economisi timp și a-și simplifica procesele decizionale.

După cum este și cazul estimării probabilităților și a impactului, selecția măsurilor de intervenție poate fi subiectivă. Membrii grupului de lucru ar putea lua în mod inconștient în calcul doar intervenții pe care le cunosc și omite unele care sunt mai eficiente, însă mai puțin familiare. O altă posibilă explicație este aceea că membrii grupului de lucru preferă să aleagă măsuri de intervenție „facile” cunoscute (precum „instruiri”) în loc de a încerca unele noi. Această formă de favorizare a unei situații existente anterior (Zeckhauser and William, 1988^[11]) ar putea explica de ce sunt deseori alese aceleași tipuri de intervenție.

De asemenea, ancorarea ar putea explica repetarea excesivă a unor tipologii de intervenții. Această predispoziție cognitivă permite raționamentului să fie influențat de informații anterioare care ar trebui să fie nerelevante pentru respectiva alegere (Tversky and Kahneman, 1974^[7]). Sugestia din Decizia 599/2018 de a oferi doar 6 exemple de măsuri de intervenție ar putea alimenta neintenționat această predispoziție. Întrucât căutarea unor informații suplimentare poate fi un proces îndelungat, membrii grupului de lucru ar putea alege să țină cont strict de aceste șase exemple.

O altă dificultate în elaborarea măsurilor de intervenție este aceea că majoritatea au un orizont de timp nespecificat de implementare. Cel mai uzual termen pentru intervențiile trecute în revistă este „permanentă”, cu câteva excepții care prevăd perioade anuale sau mai scurte de implementare. Această alegere a termenelor permanente poate sugera două situații. În primul rând, faptul că aceste riscuri intervin într-un context în care factorii externi și cei interni de risc nu pot fi atenuați. În al doilea rând, ar putea fi indicat și faptul că aceste intervenții sunt concepute fără un plan clar de acțiune.

Cel de-al doilea scenariu este mai îngrijorător deoarece presupune că măsurile de intervenție sunt lipsite de o metodă clară de verificare. Registrul riscurilor de corupție din Tabelul 1.1 nu include căsuțe pentru înregistrarea indicatorilor intermediari precum numărul de activități finalizate, efectele intermediare sau precizarea rezultatului așteptat al intervenției. Lipsa unor efecte intermediare îngreunează monitorizarea gradului de eficacitate al intervențiilor în gestionarea unui anumit risc. În plus, este necesar ca autoritățile să caute dovezi suplimentare pentru a confirma dacă intervențiile au fost implementate conform declarațiilor. Pe de altă parte, în lipsa unor indicatori clari, membrii grupului de lucru nu pot primi feedback legat de eforturile lor de a controla corupția, aspect care, la rândul său, poate reduce motivația lor interioară de a dedica timp și efort sarcinii respective, precum și capacitatea lor de a învăța din propriile acțiuni (Locke and Latham, 2002^[12]).

2 Strategii pentru a promova managementul riscurilor de corupție în administrația publică centrală din România

Acest capitol propune patru strategii pentru a îmbunătăți implementarea metodologiei aprobate de guvernului român privind managementul riscurilor de corupție. În primul rând, registrul riscurilor de corupție ar putea fi reproiectat astfel încât să includă indicatori intermediari pentru măsuri de intervenție. În al doilea rând, un ghid de utilizare pentru Hotărârea Guvernului nr. 599/2018 i-ar putea facilita implementarea. În al treilea rând, o aplicație web ar putea facilita simplificarea multora dintre etapele implicate de gestionarea riscurilor de corupție. În ultimul rând, înființarea unei unități dedicate în fiecare minister, în sprijinul grupurilor de lucru, ar putea spori calitatea procesului de gestionare a riscurilor de corupție.

2.1. O teorie comportamentală a schimbării care ajută să înțelegem cerințele implementării unei anumite conduite

Capitolul 1 descrie metodologia guvernului României privind gestionarea riscurilor de corupție, după cum este aceasta prevăzută în Decizia 599/2018 și în prezent implementată în administrația publică centrală. Sunt subliniate cele trei mari provocări în adoptarea sa și sunt analizate aspectele de conduită care ar putea explica aceste probleme. Având acest fundament, capitolul curent folosește o teorie a schimbării comportamentale cu scopul de a se putea înțelege ce este necesar funcționarilor publici români pentru a adopta Decizia 599/2018 conform așteptărilor. În continuarea acestei analize, restul capitolului propune patru direcții de promovare a adoptării sale pe baza unor viziuni comportamentale.

O teorie comportamentală oferă un cadru de înțelegere a comportamentului uman. Ea evidențiază motivele pentru care indivizii se angrenează în anumite acțiuni, factorii care le influențează deciziile și modul în care aceste elemente acționează concertat pentru a modela conduita oamenilor. Teorii se pot folosi și pentru a înțelege de ce nu s-a produs o acțiune examinând supozițiile care o fac posibilă. O persoană nu poate cânta la un instrument dacă ea nu deține instrumentul sau competențele de folosire a acestuia. Se poate recurge la același proces de gândire pentru a înțelege ce este necesar pentru ca un funcționar public să identifice riscuri de corupție, să le preconizeze probabilitatea de materializare, să le evalueze impactul și să elaboreze măsuri de intervenție care pot gestiona aceste riscuri.

În ideea de a promova adoptarea Deciziei 599/2018, această secțiune face uz de modelul COM-B de schimbare comportamentală (Michie, van Stralen and West, 2011^[13]) pentru a lua în calcul elementele interne și cele externe necesare luării unor astfel de decizii. Caseta 2.1 explică modul în care conduitele necesită capacități și motivații interne, dar și existența unor oportunități externe din context, precum și modul în care interacțiunea dintre aceste elemente poate spori sau reduce șansele de a fi manifestate comportamente.

Caseta 2.1. Teoria COM-B a schimbărilor comportamentale

COM-B este un cadru utilizat pentru înțelege factorii determinanți ai comportamentului uman. Modelul prevede faptul că cele mai mari șanse de a fi manifestate comportamente există când persoanele dețin capacitățile (C) interne de acțiune, sunt motivate (M) iar contextul prezintă oportunități (O) în sprijinul aceluși comportament.

- **Capacități:** capacități fizice și psihologice interne care permit manifestarea unui comportament. De exemplu, pentru a practica un sport, o persoană necesită capacitatea fizică sub formă de rezistență și musculatură pentru mobilitate și capacități psihologice precum cunoștințe și instruire cu scopul de a stăpâni abilitățile aferente acestor rutine.
- **Oportunități:** oportunități externe oferite de mediul fizic sau cel social și care fac o acțiune mai dificil sau mai ușor de întreprins. Oportunitățile fizice se referă la resurse de timp și financiare, infrastructură sau orice element tangibil care influențează fezabilitatea unui comportament. Pe de altă parte, oportunitățile sociale sunt informațiile oferite de acțiunile altor persoane, cu accent pe cât de acceptabilă sau de blamabilă este o acțiune. De exemplu, dacă grupul de referință al unei persoane trece în viteză pe roșu în trafic, sunt șanse mai mari ca aceasta să adopte același comportament și să raționalizeze că lucrul este permis întrucât nimeni nu mai respectă regula.
- **Motivație:** forțe interne care încurajează sau creează dorința de a acționa. Aceste forțe se pot manifesta prin procese cognitive conștiente sau inconștiente. Un exemplu de motivație reflectivă este un plan de acțiune care pune în balanță costurile și beneficiile unei acțiuni, precum alegerea tipului de credit de contractat sau modul în care se cheltuie bugetul unei companii. Motivațiile automate sunt impulsuri care conduc la o acțiune prin răspunsuri emoționale sau obiceiuri ce nu necesită atenția deplină a oamenilor. De exemplu, oamenii ar putea evita o acțiune dacă aceasta le amintește de o situație nefavorabilă, plictisește sau produce un miros sau un sunet neplăcut. Pe de altă parte, acțiuni de rutină precum spălatul pe dinți sau șofatul sunt realizate chiar dacă persoana nu se gândește activ la realizarea lor.

Modelul propune faptul că interacțiunile celor trei elemente influențează șansele producerii unui comportament. De exemplu, când contextul oferă mai multe oportunități unui anumit comportament, prin mai puține obstacole sau mai multe exemple sociale, oamenii se pot simți mai motivați să îl adopte. Un alt caz ar putea fi cel în care oamenii se antrenează singuri pentru o anumită acțiune, simțind, de asemenea, că o pot realiza mai bine și devenind mai motivați.

Latura practică a acestui model constă în oferirea unei abordări cuprinzătoare în analiza cerințelor pentru manifestarea unui comportament și sugerarea unor schimbări pentru a remedia orice caz de elemente lipsă. De exemplu, dacă o persoană nu știe cum să desfășoare o acțiune, ar putea fi necesar un plus de instruire. Pe de altă parte, dacă oamenii nu au timp pentru a finaliza o sarcină complexă, se impune dezvoltarea unui instrument de facilitare a acelei acțiuni. În ultimul rând, dacă o sarcină este considerată plictisitoare, contextul ar putea oferi mai multe oportunități sub formă de recompense aliniate la preferințele oamenilor.

Sursă: (Michie, Atkins and West, 2014^[14])

Prezenta analiză se axează pe patru dintre cei șapte pași expliciti în gestionarea riscurilor de corupție propuși în Decizia 599/2018: identificarea și descrierea riscurilor, estimarea probabilității de materializare a riscurilor, evaluarea impactului riscurilor și elaborarea măsurilor de intervenție. Pașii sunt prioritizați întrucât procedura impune membrilor grupului de lucru să ia în calcul mai multe informații și să depună un efort cognitiv sporit (Figura 1.2). De asemenea, acești pași produc un mai mare efect de propagare asupra întregii metodologii. Dacă riscurile ar fi corect identificate, funcționarii publici s-ar bucura de mai multă claritate când estimează probabilitatea și impactul riscului. În mod similar, dacă probabilitatea și impactul riscului ar fi corect evaluate, necesitatea de a formula noi intervenții sau de a păstra pe cele existente ar putea fi corect calibrate. În ultimul rând, dacă măsurile de intervenție sunt elaborate conform celor mai bune practici și unui plan clar de acțiune, vor crește șansele de atenuare sau control al riscului.

Utilizând filtrul COM-B pentru a analiza conduitele din diagrama Figura 1.2, Tabelul 2.1 sintetizează elementele necesare pentru a facilita conduitele prioritizate. Pentru a identifica riscul de corupție, funcționarii publici trebuie să dețină cunoștințe despre instituția proprie și altele similare și acces la informații legate de incidente de corupție sau posibile riscuri. Ei trebuie să aibă capacitatea de a deduce riscuri din incidente de corupție și a desfășura analize comparative între alte instituții și instituția proprie. Funcționarii publici ar trebui să poată recunoaște impactul pozitiv al identificării riscului asupra diminuării riscurilor de corupție. Ei au nevoie și de acces facil la informații relevante, timp pentru a le prelucra, spații în care să partajeze cunoștințele și studiul și plăcerea de a dedica timp acestor sarcini. Cultivarea unor obiceiuri precum lectura regulată despre corupție poate crea o stare de spirit favorabilă identificării riscului.

Pentru a estima probabilitatea riscurilor, membrii grupului de lucru au nevoie de capacități, oportunități și motivații similare precum în cazul identificării riscurilor, însă trebuie, de asemenea, să caute dovezi oficiale și neoficiale ale celor 15 factori contributivi care cresc scorul de probabilitate. Evaluarea impactului, când se materializează un risc, are necesități identice. În acest caz, membrii grupului de lucru au nevoie de informații istorice privind impactul incidentelor de integritate sau de capacitatea de a utiliza criteriile din Decizia 599/2018 pentru a preconiza daunele așteptate.

În ultimul rând, pentru a formula măsuri eficiente de intervenție, membrii grupului de lucru trebuie să înțeleagă cum funcționează strategiile anticorupție și să aibă oportunități de învățare și partajare a informațiilor despre cele mai bune practici în domeniu. De asemenea, ei trebuie să manifeste sentimentul că eforturile personale au un impact de reducere a riscului la nivelul reputației proprii și a instituției.

Pe baza analizei realizate de OCDE, Tabelul 2.1 oferă un tablou de ansamblu al capacităților, oportunităților și motivațiilor necesare în patru pași cheie: identificarea și descrierea riscurilor, estimarea probabilității de materializare a riscurilor, evaluarea impactului riscurilor și elaborarea măsurilor de intervenție. Pe scurt, membrii grupului de lucru trebuie să posede capacități substanțiale, suficiente oportunități și motivații ample pentru a realiza acei patru pași. Totuși, în cadrul interviurilor și al grupurilor tematice cu funcționari publici români, s-a remarcat că membrii grupului de lucru sunt frecvent în rotație de personal, șansele ca aceștia să dețină deja capacitățile necesare fiind reduse. Este posibil ca membrii nou angajați ai grupului de lucru să nu cunoască practicile oficiale și neoficiale care favorizează riscurile de corupție, iar funcționarii publici fără experiență ar avea nevoie de mai multe oportunități pentru a atinge nivelul dorit și a folosi timpul disponibil analizând incidente de corupție, participând la activități de partajare și învățând din cele mai bune practici de gestionare a riscurilor de corupție. Chiar dacă rotația personalului nu este o problemă generalizată, durata necesară pentru a dobândi acele abilități ar putea fi considerabilă pentru funcționarii publici. Lipsa competențelor și a oportunităților le-ar putea diminua motivația pentru a adopta corect Decizia 599/2018 și atrage atenția către uzul euristicii. Acele scurtături le-ar simplifica procesul decizional, însă cu rezultatul unui minim de conformare.

Tabelul 2.1. Pași prioritizați și elemente necesare pentru a implementa fiecare pas

	Capacitate	Oportunitate	Motivație
Identificarea și descrierea riscurilor	Cunoașterea funcțiilor și a procedurilor instituției.	Acces la toate sursele relevante de informații.	Membrii grupului de lucru trebuie să manifeste o dorință puternică de a trece în revistă toate informațiile relevante și de a descrie fidel riscuri de corupție din propria lor instituție.
Estimarea probabilității de materializare a riscurilor	Conștientizarea incidentelor de integritate și a altor surse interne sau externe care evidențiază domenii vulnerabile	Timp necesar pentru a trece în revistă toate informațiile și sursele relevante recomandate în Decizia 599/2018.	Membrii trebuie să fie conștienți de consecințele identificării eronate a riscurilor de corupție.
Evaluarea impactului riscurilor	Capacitatea de a deduce riscuri din incidente de corupție.	Spații în care se pot partaja identificarea și descrieri ale riscurilor cu membri din instituții similare.	Cultivarea obiceiului de a manifesta vigilență față de incidente de corupție.
Stabilirea măsurilor de intervenție	Capacitatea de a efectua analize comparative între instituții și cunoștințele în materie de măsuri anticorupție.	Asistență din partea membrilor cu competențe de specialitate în identificarea riscurilor de corupție.	Membrii grupului de lucru trebuie să manifeste o dorință puternică de a trece în revistă toate informațiile relevante.

2.2. Patru strategii cu fundamente comportamentale menite să promoveze adoptarea metodologiei de management al riscurilor de corupție

Guvernul român ar putea lua în considerare patru direcții de intensificare a adopției metodologiei de management al riscurilor de corupție:

- Reproiectarea registrelor de riscuri astfel încât să includă indicatori intermediari pentru măsuri de intervenție.
- Elaborarea unui ghid pentru utilizatori privind punerea în aplicare a metodologiei standard de management a riscurilor de corupție din Decizia 599/2018.
- Dezvoltarea unei aplicații web menite să dirijeze managementul riscurilor de corupție.
- Desemnarea în fiecare minister a unei unități sau persoane însărcinate cu asistarea grupurilor de lucru în gestionarea riscurilor de corupție.

Aceste strategii comportamentale informate ar aduce membrilor grupului de lucru un plus de capacitate, oportunități și motivații pentru a parcurge cei mai importanți pași din Decizia 599/2018. Tabelul 2.2 de mai jos sintetizează elementele COM-B care, în teorie, vor fi schimbate de aceste strategii.

Tabelul 2.2. Elemente COM-B de modificat prin intermediul strategiilor comportamentale

Strategie	Element COM-B modificat
Reproiectarea registrelor de riscuri astfel încât să includă indicatori intermediari pentru măsuri de intervenție	Capacitate asigurată de un plus de învățare prin feedback
	Oportunitatea de a primi mai mult feedback
	Motivație facilitată de capacități sporite
Elaborarea unui ghid de utilizare privind adopția metodologiei asociate riscurilor de corupție din Decizia 599/2018	Capacitate asigurată de ghiduri de utilizare cu instrucțiuni
	Oportunitatea de a învăța din cele mai bune practici
Dezvoltarea unei aplicații web menite să dirijeze managementul riscurilor de corupție	Oportunitatea scăderii efortului de a căuta mai multe surse de incidente de integritate
	Oportunitatea de a învăța din cele mai bune practici din repertoriu
Desemnarea în fiecare minister a unei unități sau persoane însărcinate cu asistarea grupurilor de lucru în gestionarea riscurilor de corupție	Capacitatea de a învăța din sfaturi și recomandări
	Oportunitatea de a solicita recomandări unor funcționari publici de rang superior

2.2.1. Reproiectarea registrelor de riscuri astfel încât să includă indicatori intermediari pentru măsuri de intervenție

După cum s-a argumentat în Capitolul 1, actualul registru al riscurilor de corupție din Tabelul 1.1 nu impune în mod explicit un plan de acțiune pentru măsurile de intervenție. În lipsa unor indicatori clari, membrii grupului de lucru nu pot primi feedback la eforturile lor de control al corupției. Acest lucru este important în direcționarea efortului întrucât reduce discrepanțele între înțelegerea curentă și performanța reală (Hattie and Timperley, 2007^[15]). Când este oferit feedback, acesta poate informa factorii de decizie cu privire la natura obiectivelor, progresul îndeplinirii lor și calitatea aceluși progres.

Revenind la modelul COM-B (Michie, van Stralen and West, 2011^[13]), includerea măsurilor de intervenție ar putea spori șansele unui feedback care, la rândul său, ar optimiza capacitățile psihologice ale indivizilor de a elabora măsuri preventive mai bune. Întrucât lipsa corupției este dificil de măsurat, feedbackul ar putea fi oferit și ca măsură a progresului către obiectivul final. Se înțelege de aici că feedbackul ar putea fi primit după încheierea activităților, efecte intermediare și rezultate finale.

Indiferent de impactul final al măsurilor preventive, pe care, de obicei, funcționarul public nu îl poate controla, efectele intermediare sunt rezultate directe ale activităților implementate. Indicatorii de progres al rezultatelor ar putea oferi feedback privind implementarea măsurilor. Se poate oferi un feedback mai bun dacă măsurile de intervenție sunt concepute într-un cadru logic care interconectează activități, efecte intermediare și rezultate finale. În această situație, indicatorii pe termen scurt ar mări volumul de informații privind performanța intervenției, permițând membrilor grupului de lucru să învețe și să-și consolideze capacitatea de a concepe măsuri eficiente de intervenție care aduc rezultatele așteptate.

Pe baza orientărilor OCDE (n.a.^[16]) privind întocmirea strategiilor sectoriale anticorupție dezvoltate în contextul unui proiect cu Grecia, această secțiune propune un nou registru al riscurilor de corupție ce include indicatori pentru activități, efecte intermediare și rezultate finale. Includerea acestor indicatori i-ar putea ghida pe membrii grupului de lucru în elaborarea unui plan clar de acțiune pentru măsurile lor de control. Tabelul 2.3 prezintă registrul propus al riscurilor de corupție. Spre deosebire de actualul registru din Tabelul 1.1, acesta include trei coloane noi: indicatori pentru măsurile de intervenție, rezultatele intervențiilor și rezultate finale. Pentru a genera feedback adecvat, coloanele trebuie să detalieze volumul de acțiuni planificate, numărul rezultatelor care ar trebui să fie obținute și un rezultat final observabil. De asemenea, coloanele trebuie să specifice cronologia fiecărui indicator astfel încât membrii grupului de lucru să poată monitoriza progresul acțiunilor pe durata implementării. Coloana „Termen limită / Durata implementării” din registrul curent a fost eliminată, fiind mai important de monitorizat când pot fi așteptate rezultatele decât de știut durata pe care va fi implementată strategia.

Tabelul 2.3. Registrul propus al riscurilor de corupție pentru administrația publică centrală română

Domeniul de activitate în care se manifestă riscurile de corupție	Descrierea riscurilor	Cauză	Probabilitate	Impact	Expunere	Descrierea măsurii de intervenție	Responsabilul cu implementarea	Indicatori ai măsurilor de intervenție (inclusiv orizontul de timp)	Indicatori ai rezultatelor intervențiilor (inclusiv orizontul de timp)	Indicatori ai rezultatelor (inclusiv orizontul de timp)

Includerea unui număr de trei coloane suplimentare este însoțită de compromisuri. În practică, acest lucru crește timpul dedicat de membrii grupului de lucru acelor sarcini, putând, totodată, să le reducă și motivația. Cu toate acestea, după cum este valabil în promovarea învățării (Burgers et al., 2015^[17]; Wisniewski, Zierer and Hattie, 2020^[18]) și a jocurilor de noroc responsabile (Auer and Griffiths, 2015^[19]), folosirea feedback-ului informativ poate spori motivația persoanelor de a adopta o conduită adecvată.

2.2.2. Elaborarea unui ghid de utilizare privind adopția metodologiei asociate riscurilor de corupție din Decizia 599/2018

Pentru a spori capacitățile și oportunitățile de învățare socială în rândul membrilor grupului de lucru, guvernul României ar putea întocmi un ghid de utilizare care să includă instrucțiuni de folosire a registrului de riscuri de corupție. Ghidul ar trebui să includă recomandări și exemple, rămânând însă suficient de concis pentru a nu diminua motivația membrilor grupului de lucru de a-l utiliza. Un principiu general din știința comportamentală este acela că strategiile mai simple promovează mai eficient utilizarea decât măsurile mai îndelungate sau mai complexe (The Behavioural Insights Team, 2014^[20]). Acest ghid ar putea fi conceput cu sau fără registrul propus al riscurilor de corupție din secțiunea anterioară dar, pentru a-i spori eficacitatea, se recomandă să includă versiunea modificată propusă mai sus în Tabelul 2.3.

Cu privire la provocarea subliniată în Capitolul 1, ghidul ar trebui să includă o definiție exactă pentru „Domeniul de activitate în care se manifestă riscurile de corupție” pentru a fi evitate confuzii în modul în care fiecare autoritate centrală înțelege contextul. Există cel puțin trei tipologii la care se poate apela pentru a defini contextul: structura organizatorică, procesele din cadrul misiunii sau obiectivele aferente misiunii. Indiferent de definiția utilizată, ghidul ar trebui să fie unitar astfel încât toate exemplele să folosească aceeași definiție. Apelul la un studiu de caz l-ar putea ajuta pe membrul grupului de lucru să elimine incertitudinile analizând modul în care alte instituții au abordat propriile riscuri de corupție.

Ghidul de utilizare ar trebui să includă, printre altele, un manual pas cu pas pentru cum pot fi elaborate măsuri de intervenție folosind o teorie a schimbării. O teorie a schimbării este un instrument ce propune o legătură de cauzalitate între o intervenție și o anumită schimbare și detaliază analiza și ipotezele care fac acea legătură de cauzalitate rezonabilă (UNDAF, 2017^[21]). Metoda poate ajuta membrii grupului de lucru să creeze strategii bazate pe o logică internă ce corelează intervenții cu rezultate așteptate.

În ideea de a dezvolta o teorie a schimbării necesară unor măsuri de intervenție, ghidul de utilizare ar putea include cei cinci pași propuși de (Johnsøn, 2012^[22]) și prezentați în Figura 2.1 pentru elaborarea unor intervenții noi sau evaluarea logicii intervențiilor existente:

- Primul pas în formularea unei teorii a schimbării este de a găsi mijloacele prin care se reduc riscurile de corupție identificate. Acest lucru se poate realiza prin consultarea literaturii de specialitate, prin consultanță sau suport de specialitate (din cadrul sau din afara organizației, după cum se recomandă mai jos) sau prin consultarea bunelor practici din alte organizații private sau publice. Această analiză ar trebui să țină cont de context și să identifice alte părți interesate, stimulente și interese care ar putea facilita sau afecta nefavorabil implementarea măsurii.
- În al doilea rând, parcursul de realizare a schimbării ar trebui să fie trasat de către membrii grupului de lucru folosind o succesiune de rezultate care corelează activitățile de intervenție (i.e. instruire, rotația personalului) cu schimbarea dorită (obiectivul). Obiectivul ar trebui să fie precizat cât mai clar posibil. O succesiune de rezultate se elaborează lucrând *in sens invers*, pornind de la impactul dorit (obiectivul) și identificând apoi primele efecte intermediare concrete și/sau rezultate (produse) necesare îndeplinirii obiectivului și, doar la final, activitățile necesare pentru a obține aceste rezultate sau efecte intermediare. Aceste efecte intermediare, rezultate (produse) și activități pot fi trasate de către membrii grupului de lucru într-o sesiune de brainstorming.
- În al treilea rând, membrii grupului de lucru ar trebui să determine coerența și logica internă a măsurii de intervenție făcând o analiză a situației reale. Analiza situației reale constă în parcurgerea succesiunii de rezultate de la activități până la obiectiv, în paralel fiind avocatul diavolului și contestând logica inerentă. Acest proces începe prin a formula explicit traseul causal: „**dacă** se implementează acest lucru (activități), **atunci** se va întâmpla acest lucru (rezultate/produse intermediare) iar obiectivul va fi atins, **din** următoarele motive...”. Membrul grupului de lucru ar trebui să adreseze întrebări critice printre care, de exemplu, dacă există

suficiente resurse, dacă există suficient timp la dispoziție sau dacă ar putea exista factori interni sau externi care ar putea influența negativ logica de cauzalitate.

- În al patrulea rând, pe baza pașilor anteriori, membrii grupului de lucru pot construi o teorie a schimbării care identifică în mod expres condițiile succesului și ipotezele de bază pentru traseul cauzal. Se recomandă a fi făcută o distincție între condițiile pe care organizația le poate controla și ajusta și cele externe de sfera de influență a organizației. Cu toate acestea, condițiile externe menționate ar trebui monitorizate, știind că ele ar putea afecta succesul intervenției.
- În ultimul rând, pentru al cincilea pas, după elaborarea intervenției pe baza unei teorii a schimbării, membrii grupului de lucru ar trebui să discute cu diverse părți interesate pentru a determina dacă intervenția identifică în mod corect condițiile necesare schimbării. Observatori externi ar putea oferi perspective valoroase care să consolideze raționamentul și ar putea sugera activități suplimentare menită să ajusteze condiții care ar putea afecta succesul intervenției.

Figura 2.1. Etape în elaborarea unei teorii a schimbării



Sursă: (Johnsøn, 2012^[22])

Avantajul parcurgerii acestor etape este acela că elaborarea unei teorii a schimbării redă în mod explicit condițiile și ipotezele de la baza intervenției propuse cu scopul de a atenua riscurile de integritate identificate și de a atenua riscurile, în cel mai fericit caz, al intervențiilor ineficiente sau, în cazuri mai grave, al unor consecințe ulterioare neintenționate. În plus, formularea unei teorii a schimbării îngreunează pentru membrii grupului de lucru alegerea rapidă a „soluțiilor simple”, precum „instruirea”. Acest aspect fusese identificat drept una dintre provocările care afectează calitatea gestionării curente a riscurilor de corupție (Capitolul 1). Într-adevăr, traseul cu formula „**dacă** se implementează un program de instruire în materie de integritate pe tema denunțării neregulilor, **atunci** oamenii vor începe să raporteze acte de corupție, ceea ce ar reduce riscurile de a avea termeni personalizați de referință în procese de achiziții” este în mod clar o demonstrație dificilă a logicii („**deoarece**”) care ar permite ușor corelarea activității (instruire) cu rezultatul intermediar (grad crescut de raportare și un risc redus de corupție în achiziții). Schimbarea conduitei funcționarilor publici care personalizează termeni de referință pentru a favoriza anumite companii rămâne, într-adevăr, un lucru improbabil în urma unei instruirii.

2.2.3. Dezvoltarea unei aplicații web menite să dirijeze managementul riscurilor de corupție

Identificarea riscurilor, estimarea probabilității și a impactului, precum și elaborarea măsurilor de control impun cunoștințe substanțiale în materie de practici oficiale și neoficiale care ar putea duce la acte de corupție, o bună înțelegere a modului în care operează instituțiile publice și informații privind eficacitatea măsurilor de intervenție în ce privește reducerea riscurilor de corupție. În mod obișnuit, managerii publici nu dețin astfel de cunoștințe de specialitate, iar tentativa de a transforma toți managerii publici în experți anticorupție nu ar fi eficientă. Un instrument IT ar putea oferi indicații și spori pentru membrii grupului de lucru oportunitățile de a parcurge complet pașii gestionării riscurilor de corupție și ar reduce șansele de a recurge în mod implicit la euristică pentru a-și simplifica munca. După cum s-a menționat mai sus, aceste

scurtături i-ar putea determina să omită informații importante și să utilizeze în continuare măsuri existente de control lipsite de dovezi ale prevenirii riscurilor de corupție.

O aplicație web ar putea oferi managerilor publici acces facil la informații istorice despre incidente de corupție din propria instituție, dar și din altele similare. S-ar reduce astfel timpul petrecut verificând surse interne și externe, deducând în ce măsură acele incidente sunt relevante pentru organizațiile lor, precum și estimând probabilitatea lor de producere și impactul lor financiar și reputațional.

Instrumentul ar putea include și un repertoriu de bune practici în prevenția corupției. Repertoriul ar putea prezenta informații despre cum au fost utilizate măsurile de control, termenul lor de implementare, provocările în implementarea lor și efectele acestora asupra instituției. Un astfel de instrument ar oferi membrilor grupului de lucru mai multe oportunități de accesare a informațiilor relevante, ceea ce le-ar aduce un plus de motivație în adoptarea corectă a metodologiei privind riscurile de corupție și ar spori calitatea exercițiului de management al riscurilor.

Aplicația web pentru Managementul Asistat al Riscurilor de Corupție (MARC), introdusă de către Ministerul Român al Afacerilor Interne, oferă un exemplu al modului în care acest instrument ar putea fi dezvoltat. Implementarea MARC a debutat în 2014 prin popularea de către funcționari publici de rang superior a unei baze de date de tip registru al incidentelor de integritate cu scopul de a identifica cele mai vulnerabile structuri ale ministerului. După ce o structură a fost semnalată drept vulnerabilă, a devenit necesară elaborarea unei noi măsuri de intervenție, iar acea intervenție a fost inspectată de un responsabil însărcinat cu implementarea MARC. Acest proces reduce efortul cognitiv necesar pentru a identifica riscuri de corupție din multiple surse. Drept urmare, membrii grupului de lucru și-au putut dedica timpul limitat celor mai importante riscuri și concepții unor măsuri eficiente de control.

Pentru a fi eficiente, această aplicație ar necesita personal dedicat care să precompleteze registrul incidentelor de integritate și să clasifice incidentele în funcție de domeniul de activitate în care s-au produs. Personalul de rang superior cu bogate cunoștințe în materie de organizații publice ar trebui să precompleteze cu informații despre factori contributivi pentru fiecare domeniu de activitate sau structură vulnerabilă. Acest lucru ar contribui la semnalarea structurilor ce nu au înregistrat incidente anterioare de integritate, însă unde există riscuri atrase de anumiți factori contributivi pentru riscuri de corupție.

Întrucât toate instituțiile publice dispun de aceleași activități de suport, precum achiziții, resurse umane, IT, pentru a da doar câteva exemple, ar putea fi stabilită o sarcină centralizată de identificare a riscurilor de corupție relevante pentru astfel de aspecte transversale la rândul lor semnificative în practic fiecare entitate publică. Membrii grupului de lucru din fiecare organizație se pot concentra astfel mai mult pe identificarea riscurilor din sferile de activități ale propriilor misiuni specifice. În cadrul misiunii OCDE de constatare, funcționari publici ai Autorității Naționale de Integritate (ANI) au propus ca fiecare autoritate sau instituție cu responsabilități asociate unor sarcini transversale de acest gen să furnizeze o listă a riscurilor predefinite pe baza competențelor juridice ale entității (de ex. ANI pentru conflicte de interese și incompatibilități etc.). Într-un pas ulterior, aceste riscuri ar putea fi introduse ca anexă în cadrul metodologic pentru a facilita identificarea riscurilor de către alte autorități și instituții.

2.2.4. Desemnarea în fiecare minister a unei unități sau persoane însărcinate cu asistarea grupurilor de lucru în gestionarea riscurilor de corupție

În ideea de a sprijini grupurile de lucru în managementul riscurilor de corupție, fiecare organizație publică centrală ar putea desemna o persoană sau o unitate în acest sens. Ca alternativă, o unitate dedicată ar putea asigura orientare și la nivel sectorial, putând constitui un avantaj, de exemplu, pentru sectorul sănătății sau cel al educației. După cum s-a menționat în secțiunea anterioară, deși membrii grupului de lucru sunt experți în propriile lor departamente, este posibil să nu dețină cunoștințele necesare de specialitate în materie de management al riscurilor sau corupție. Prin urmare, o unitate dedicată ar putea asigura orientare și suport în identificarea riscurilor, estimarea probabilității și a impactului și elaborarea

măsurilor de intervenție. În plus, persoane sau unități desemnate ar putea deține un rol critic în oferirea feedback-ului specializat privind procesul de evaluare a riscurilor. Cunoștințele și experiența lor ar putea facilita identificarea unor posibile sfere de corupție. Această persoană sau unitate ar asigura activități de suport sau supraveghere pentru aplicarea metodologiei de management al riscurilor de corupție și promovarea măsurilor de integritate (Casetă 2.2).

Casetă 2.2. Modelul celor trei linii adoptat de Institutul Auditorilor Interni

Modelul celor trei linii este un cadru ce evidențiază rolurile structurilor unei organizații cu scopul de a asigura un management eficace al riscurilor. Părți și paliere diferite ale unei organizații dețin roluri diferite în managementul riscurilor, iar interacțiunea acestora determină cât de eficientă este organizația în gestionarea riscurilor. Rolurile fiecărei linii sunt după cum urmează:

- Prima linie include activitățile operaționale ale unei organizații, precum managementul riscurilor, conformare și mecanisme de control intern, îndeplinite de angajați și manageri de primă linie.
- A doua linie implică activități îndeplinite de specialiști cu scopul de a asigura cunoștințe de specialitate, suport, monitorizare și a testa eficacitatea celor cu roluri de primă linie.
- A treia linie, funcția de audit intern, constituie o sursă independentă și obiectivă de evaluare, tot obiectivă, a operațiunilor și mecanismelor de control ale unei organizații. Cea de-a treia linie de apărare are rolul de a oferi părților interesate asigurări suplimentare și de facilita menținerea integrității și responsabilității globale ale unei organizații.

Sursă: (The Institute of Internal Auditors, 2020^[23]).

În cadrul misiunii de constatare din România, OCDE a identificat două ministere care au implementat unități dedicate pentru a sprijini grupurile lor de lucru în gestionarea riscurilor de corupție. Primul exemplu este Direcția Antifraudă, Integritate și Inspecție din cadrul Ministerului Energiei. Această unitate este o divizie specializată în consiliere de management al riscurilor, care a fuzionat cu controlul riscului operațional și cel al riscurilor de corupție într-un singur organism. Al doilea exemplu este Direcția Generală Anticorupție din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Directorul acestei unități permanente este coordonatorul planului de integritate și liderul grupului de lucru. Tot această unitate supraveghează aplicarea MARC în beneficiul ministerului și asistă membrii grupului de lucru dacă au neclarități în utilizarea instrumentului IT.

Ambele cazuri au prezentat, de asemenea, cele mai mature practici de management al riscurilor de corupție la nivelul entităților intervievate de OCDE. Experiențele oferite de aceste două unități dedicate ar putea constitui un ghid pentru standardizarea funcțiilor unităților de integritate și promovarea instituirii lor la nivelul sectorului public. Acest lucru ar permite funcționarilor publici specializați să înțeleagă mai bine toate sursele externe și interne de risc pentru organizație sau pentru sector. De asemenea, dacă ar fi implementat instrumentul IT, această persoană sau unitate desemnată ar putea oferi sprijin în precompletarea dosarelor de incidente de integritate, exemple de bune practici privind măsurile de intervenție pentru sectorul vizat și asistență funcționarilor publici în îndeplinirea oricăror cerințe legate de folosirea sa. Exemplele oferite de Unitățile de Management al Integrității din administrația federală publică a Braziliei sau Oficiile Peruviene de Integritate Instituțională sunt practici interesante care ar putea fi adaptate contextului românesc (OCDE, 2022^[24]; OCDE, 2021^[25]; OCDE, 2019^[26]).

După cum se recomandă într-un alt raport OCDE (OCDE, 2023^[21]), și întrucât înființarea unor unități de integritate dedicate necesită resurse, România ar putea lua în considerare în acest sens și perfecționarea consilierilor de etică existenți. Acești consilieri de etică, prevăzuți de Ordonanța de Urgență a Guvernului 57/2019, sunt numiți în funcție de către directorii autorităților și instituțiilor publice. Prin intermediul

instruirilor pe tema Deciziei 599/2018, care urmăresc să le dezvolte capacitățile de coordonare a procesului de management al riscurilor de corupție în cadrul propriilor entități, ei ar putea contribui în viitor la rolul de factori cheie menționat mai sus. Totuși, în prezent, acești consilieri de etică sunt ineficienți, lipsindu-le resurse și având alte funcții pe lângă consilierea pe probleme etice, sunt prea des înlocuiți pentru a dobândi competențe specializate și a fi cunoscuți pe plan intern și nu dețin puteri decizionale (OCDE, 2023^[2]).

Nu în ultimul rând, Guvernul României ar putea lua în calcul elaborarea și implementarea unei strategii de comunicare menite să sprijine adoptția și implementarea Deciziei 599/2018, precum și a oricăror măsuri recomandate mai sus. Anexa C oferă unele indicații pentru o astfel de strategie de comunicare (Anexa C).

Anexa A. Instrucțiuni pentru un exercițiu experimental controlat

Exercițiile experimentale controlate implementează intervenții sau tratamente într-un cadru realist, scopul fiind de a le observa efectele asupra unor rezultate specifice (Harrison and List, 2004^[27]). Acest concept de cercetare este valoros în special în studiul fenomenelor complexe, dificil de izolat și manipulat într-un mediu de laborator, cum ar fi norme sociale, atitudini și procese decizionale. În plus, prin plasarea unui experiment într-un context realist, intervențiile sau tratamentele tind să devină mai relevante și mai semnificative pentru participanți.

În sfera integrității publice, exercițiile experimentale controlate au fost utilizate, printre altele, pentru a studia efectele monitorizării și sancționării faptelor de corupție (Armantier and Boly, 2011^[28]), folosirea informațiilor legate de votanți și efectele cumpărării voturilor asupra clientelismului (Serra and Wantchekon, 2012^[29]), precum și efectele creșterilor salariale în scenarii de luare de mită (Armantier and Boly, 2013^[30]).

În prezentul raport au fost propuse patru intervenții cu fundamente în viziuni comportamentale:

- Reproiectarea registrelor de riscuri astfel încât să includă indicatori intermediari pentru măsuri de intervenție.
- Elaborarea unui ghid de utilizare privind adopția metodologiei asociate riscurilor de corupție din Decizia 599/2018.
- Dezvoltarea unei aplicații web menite să dirijeze managementul riscurilor de corupție.
- Desemnarea în fiecare minister a unei unități sau persoane însărcinate cu asistarea grupurilor de lucru în gestionarea riscurilor de corupție.

Primele două strategii sunt simple, necostisitoare și ar putea fi testate în cadrul unui experiment de teren. Paragrafele de mai jos detaliază principalele caracteristici ale unui astfel de posibil experiment, fiind testat un **ghid de utilizare**:

- **Conceptul de strategie:** un ghid de utilizare privind managementul riscurilor de corupție ar putea fi dezvoltat pe baza recomandărilor din Capitolul 2.
- **Conceptul de sarcină experimentală:** experimentul ar putea măsura capacitatea participanților de a identifica riscuri de corupție, a elabora o măsură de control și a înregistra riscurile într-un registru al riscurilor de corupție. Ar fi necesară realizarea unui studiu de caz pe marginea unui risc de corupție pentru a oferi context sarcinii. Acest caz ar putea fi asociat unor activități externe de misiunea principală a autorității centrale și relevante pentru (aproape) toate organizațiile. Exemplele de riscuri transversale relevante de acest gen ar putea include corupție în procesul de selecție a resurselor umane sau în achizițiile publice de articole de birotică.

Autoritățile române anticorupție ar putea realiza acest studiu de caz al unui risc de corupție, după care l-ar adăuga în registrul riscurilor de corupție, incluzând identificarea riscului, estimarea probabilității sale de producere și a impactului său și o măsură de intervenție pentru a controla riscul respectiv. Răspunsurile funcționarilor publici vor primi un scor de similaritate cu registrul riscurilor de corupție creat de autoritățile anticorupție, folosind o grilă de eligibilitate care ar trebui dezvoltată pentru a dirija punctarea răspunsurilor.

- **Colectarea datelor de referință și exercițiu-pilot:** pentru a testa logica desfășurării unui experiment, un eșantion aleatoriu de 20 de funcționari publici de la nivel central ar putea fi recrutat pentru a participa la o sesiune în persoană cu durata de 2-4 ore. Participanții ar putea fi selectați din cadrul unui eșantion „convenabil” de funcționari publici. Participanții ar fi împărțiți în mod aleatoriu în două grupuri. Într-un grup, participanții ar fi rugați să citească Decizia 599/2018 și studiul de caz pe marginea riscurilor de corupție. În celălalt grup, participanții ar fi rugați să citească Ghidul de Utilizare și studiul de caz privind riscurile de corupție. După lecturarea ambelor texte, aceștia vor fi rugați să completeze un registru al riscurilor de corupție (Decizia 599/2018, Anexa 4). Demografia participanților ar trebui să fie selectată pentru a fi cât mai similară cu cea a funcționarilor publici desemnați în grupurile de lucru. Rezultatele acestui nivel de referință vor fi utilizate pentru a evalua media scorului de test a eșantionului. La finalul acestui exercițiu-pilot, participanții din ambele grupuri ar putea oferi feedback pe marginea sarcinii experimentale și a Ghidului de Utilizare pe bază de interviuri sau de grup tematic.
- **Concept experimental:** două grupuri de funcționari publici dintr-un eșantion ar urma să fie în mod aleatoriu asociate unui grup martor sau grup experimental. Dimensiunea eșantionului trebuie să fie stabilită printr-un calcul de putere. În grupul martor, participanții vor citi documentul Deciziei 599/2018 și anexele la acesta, studiul de caz privind riscuri de corupție și vor fi rugați să completeze în registrul riscurilor de corupție. În grupul experimental, participanții vor parcurge același proces însă vor citi în locul Deciziei 599/2018 ghidul de utilizare. Ambele sesiuni vor fi identice, diferența fiind utilizarea Deciziei 599/2018 sau a ghidului de utilizare.
- **Impact așteptat:** experimentul ar testa dacă noul ghid de utilizare pentru metodologia asociată riscurilor de corupție crește scorurile participanților la sarcinile experimentale. Un calificativ mai ridicat ar însemna că participantul este mai capabil să identifice riscuri și să elaboreze o măsură temeinică de control.

Anexa B. Ghid pas cu pas de realizare a unei diagrame comportamentale

O diagramă comportamentală este un instrument utilizat în știința datelor, și în alte discipline înrudite, cu scopul de a ilustra modul în care un proces se desfășoară în practică. Se identifică astfel mai rapid cât de ușor sau de dificil îi este unei persoane să parcurgă un proces, fiind reliefați pașii necesari pentru a-l finaliza. De asemenea, acest instrument poate ajuta factorii de decizie să elaboreze politici care promovează conduite dorite și ușor de implementat. Ca principiu general în știința comportamentală, șansele de manifestare a unei conduite sunt mai mari când aceasta este mai ușor de implementat decât alternativa sa (Behavioural Insights Team, 2014^[31]). Acest principiu ține cont de rezistența umană la procese solicitante și de maniera în care, fără supraveghere sau reiterare agresivă, oamenii tind să renunțe când un proces pare a fi complex. Ideea este valabilă chiar și pentru procese dezirabile din punct de vedere social.

Diagramele utilizează un set definit de săgeți și forme geometrice pentru a reprezenta activități și relații în cadrul unui proces. Obiectivul diagramei este de arăta cum se îmbină pașii dintr-un proces defalcându-l pe activități individuale și ilustrând relațiile dintre acestea, precum și fluxul procesului (OCDE, 2019^[4]). Simplitatea lor le face instrumente utile în înțelegerea și partajarea proceselor în cadrul echipelor, precum și în analiza acelor procese cu scopul de a identifica puncte critice de decizie, posibile detalii neclarificate și conflicte care inhibă eficiența și fiabilitatea procesului (OCDE, 2019^[4]).

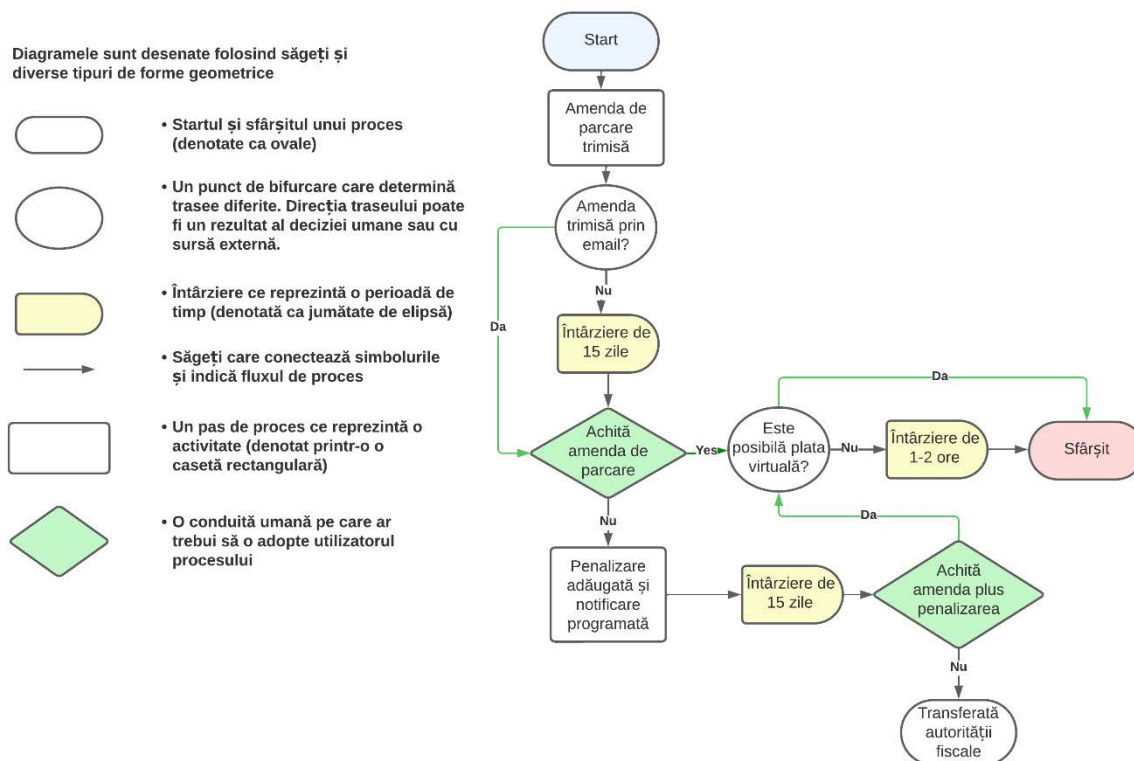
Nu există o formulă unică pentru a crea o diagramă, utilizatorul alegând în ultimă instanță cum va reprezenta procesul. Totuși, setul de instrumente BASIC pentru viziuni comportamentale aplicate sugerează folosirea formelor geometrice pentru a reprezenta puncte de decizie, întâzieri și procese (OCDE, 2019^[4]). O convenție utilă este utilizarea unor romburi verzi pentru comportamente umane și descrierea lor prin verbe precum „Plătește”, „Culege”, „Merge pe jos” etc. Activitățile efectuate de persoane diferite de utilizatorul principal pot avea o formă geometrică diferită, precum o casetă rectangulară albă. Pentru a evidenția durata unui proces, ar trebui ilustrate și întâzierile. În ultimul rând, dacă sunt direcții diferite de urmat, se poate adăuga un cerc pentru a explica de ce sunt posibile acele rute diferite. Gradul de detaliere al diagramei este ales de autor, însă ar trebui depus efortul de a ilustra toate activitățile mai puțin evidente, întâzierile și comportamentele.

Diagramele pot fi atât un mijloc de creare a unor procese noi de la zero, cât și unul de analiză a celor existente. De exemplu, în Figura 1.2 din Capitolul 1, se folosesc dreptunghiuri gri numerotate consecutiv pentru a ilustra cei 7 pași expliți, propuși în Decizia 599/2018, de gestionare a riscurilor de corupție. Elementele dintre aceste dreptunghiuri descriu activitățile implicite, întâzierile și conduitele necesare pentru a avansa la pasul următor. Folosirea unei diagrame simplifică identificarea punctelor critice de decizie și a posibilelor obstacole care fac ca procesul să necesite resurse intelectuale și de timp importante. Această abordare poate facilita înțelegerea provocărilor implicate de adoptarea sa, precum și elaborarea unor procese simplificate care sunt mai intuitive, însă atrag aceleași comportamente dorite.

Figura A B.1 oferă un exemplu de diagramă care ilustrează procesul de achitare a unei amenzi de parcare. Procesul începe cu o elipsă albastră și continuă cu o acțiune îndeplinită de o organizație responsabilă cu emiterea amenzii de parcare. Cercul alb indică un punct de decizie în care procesul se scindează în funcție de metoda selectată de livrare. Dacă autoritatea transmite amenda prin email, nu există nicio întâziere.

Totuși, dacă este trimisă prin poștă, este așteptată o întârziere de 15 zile. După primirea amenzii, persoana în cauză trebuie să decidă dacă o achită sau nu la timp, determinând o nouă bifurcație în cadrul procesului. Dacă persoana alege să achite, apare o nouă bifurcație în funcție de disponibilitatea unei opțiuni de plată virtuală. Dacă plata virtuală nu este posibilă, utilizatorul trebuie să meargă fizic la un oficiu fiscal, acordând un anumit timp acestui efort. Dacă persoana nu achită la timp, autoritatea adaugă o penalizare și transmite o notificare aferentă. În cele din urmă, persoana va decide dacă achită amenda însoțită de penalizare. Dacă nu o achită, autoritatea redirecționează cazul unei autorități de colectare a impozitelor.

Figura A B.1. Simboluri și model de diagramă comportamentală



Sursă: Adaptat din (OCDE, 2019^[4]).

Utilizarea unei diagrame pentru a descrie procesul de achitare a amenzii clarifică faptul că utilizatorul, persoana care primește amenda, are două cursuri posibile de acțiune pe baza deciziilor sale. De asemenea, se evidențiază faptul că durata procesului poate varia în funcție de metoda selectată de livrare și de disponibilitatea canalelor de plăți virtuale.

Pentru a diminua șansele ca utilizatorul să abandoneze procesul, autoritatea ar putea introduce canale virtuale pentru transmiterea amenzilor și facilitarea plăților. Acest pas inițial simplifică procesul, îi scurtează durata și îl face mai intuitiv, crescând probabilitatea manifestării conduitei dorite. În plus, autoritatea ar putea integra etape suplimentare (reprezentate de casete rectangulare albe) în care sunt transmise notificări săptămânale pentru a reaminti de plata amenzilor în timp util. Această măsură secundară, la rândul său, nu simplifică procesul, însă reiterează urgența acțiunii, fiind recunoscut faptul că utilizatorul ar putea uita să finalizeze o sarcină importantă, chiar dacă este corect motivat în acest sens.

Anexa C. Creșterea gradului de conștientizare cu privire la managementul riscurilor de corupție în România

Context

Implementarea unor instrumente de management proactiv al riscurilor este crucială în prevenția corupției și menținerea integrității instituțiilor publice. Funcționarii publici dețin un rol cheie în asigurarea faptului că aceste instrumente sunt utilizate din plin. O strategie eficace de comunicare poate atât să crească gradul de conștientizare, cât și să faciliteze coordonarea și implementarea strategiilor de management al riscurilor în rândul funcționarilor publici.

Prin Decizia 599/2018, guvernul României a demarat implementarea unei metodologii de gestionare a riscurilor de corupție, impunând tuturor instituțiilor centrale publice să creeze strategii anticorupție pentru organizațiile proprii. De la data aprobării Deciziei 599/2018, adopția metodologiei privind managementul riscurilor de corupție a fost neuniformă la nivelul instituțiilor. Abordarea provocărilor care însoțesc adopția Deciziei 599/2018 dintr-o perspectivă comportamentală are capacitatea de a îmbunătăți utilizarea generală a metodologiei de management al riscurilor.

Strategie

Obiective

Funcționarii publici dețin un rol cheie în gestionarea riscurilor guvernamentale. Campanii interne de sensibilizare pot asigura faptul că ei au capacitățile și motivația pentru a identifica și gestiona riscurile de corupție.

Conturarea unei campanii eficace de sensibilizare pe tema unor strategii pe care oficialii publici să le utilizeze pentru gestionarea riscurilor de corupție impune analiza conduitei curente a funcționarilor. Dovezile sugerează că notificările (reminders) de conduită etică pot favoriza reflecția morală a oficialilor publici. Astfel de notificări pot facilita o implementare mai eficientă a unei strategii de management al riscurilor de corupție (OCDE, 2018^[32]). Evaluarea implementării Deciziei 599/2018 folosind viziuni comportamentale poate ajuta la crearea unor inițiative de sensibilizare mai selective, cu potențialul de a spori atât capacitățile, cât și motivația funcționarilor publicii de a implementa într-un mod mai eficient strategia românească de gestionare a riscurilor.

Publicul țintă

Oficialii publici însărcinați cu crearea, implementarea și managementul strategiilor anticorupție pentru entități ale administrației publice centrale din România.

Mesajul cheie

Identificarea cu eficacitate a riscurilor de corupție: Înțelegerea modului în care pot fi corect și sistematic identificate posibilele riscuri de corupție pornind de la estimarea probabilității de materializare și a impactului, evitând euristica. Materiale de comunicare pot promova, de exemplu, crearea unei noi aplicații sau baze de date web, care i-ar ghida pe funcționari în determinarea șanselor de materializare și a impactului riscurilor, sau a unui nou ghid de utilizare.

Canale și instrumente de comunicare

Comunicarea către un public intern impune apelul la instrumente utilizate pe scară largă în cadrul organizației. Când informațiile se comunică prin canale pe care personalul le accesează zilnic, cresc șansele ca mesajul să fie primit, înțeles, aplicat și integrat în cultura organizațională (OCDE, 2020^[1]).

Canalele interne de comunicare ar putea include:

- **Adrese interne prin email** – mesaje scurte și simple despre instrumentul de gestionare a riscurilor de corupție pot fi relevante în adrese interne prin email. De exemplu, includerea în emailuri interne ale organizației pentru partajarea informațiilor, buletin informativ intern pentru personal sau alte emailuri de tip anunț, care ar ajunge la funcționarii publici implicați în implementarea și gestionarea strategiilor anticorupție.
- **Pagină de, și publicitate prin, intranet** – informații cheie despre strategii, resurse și bune practici pot fi publicate pe o pagină web internă. Un infografic sau un simplu suport vizual poate fi apoi adăugat pe pagina principală de intranet pentru a atrage atenția funcționarilor publici către pagină.
- **Evenimente destinate personalului** – se poate opta pentru prânzuri de lucru, scurte seminare și sesiuni în sala de recepție drept metode cu grad mai mare de participare pentru a transmite mesajul cheie, a răspunde la întrebări și a discuta suplimentar instrumente de strategie și bune practici.

Instrumente de comunicare

- **Infografice** – infografice care evidențiază aspecte cheie, instrumente noi sau evoluții noi pot surprinde idei complexe în suporturi vizuale ușor de înțeles care se pot utiliza în produse de comunicare atât tipărite, cât și web. De exemplu, diagrama comportamentală din Capitolul 1 (Figura 1.2) ar putea fi folosită în acest scop.
- **Q&A-uri și bloguri** – texte scrise de sinteză pot consolida înțelegerea de către un funcționar a strategiei, oferi exemple de aplicații practice ale strategiei, precum și demonstra noi modalități de abordare și analiză a riscului de corupție.
- **Prezentări** – prezentări succinte referitoare la bune practici se pot folosi la evenimente destinate personalului drept scurtă introducere în temă și punct de pornire pentru o discuție mai amplă între participanții la evenimente.

Activități propuse

Crearea unei pagini web interne: această pagină web poate fi găzduită de intranet și sublinia procesele de identificare a riscurilor, probabilitatea de materializare și impactul acestora. Pagina poate evidenția bune practici și oferi un istoric al incidentelor anterioare de corupție la nivelul instituțiilor publice din România. Infografice care pun accent pe pașii de urmat în realizarea de evaluări ale riscurilor de corupție pot fi create și prezentate pe această pagină. Aplicația web propusă poate fi găzduită pe, sau poate conține o trimitere către, această pagină.

Postare pe blog: această postare pe blog poate fi scrisă și corelată cu pagina web de intranet. Postarea poate evidenția relevanța evaluării corecte a riscurilor folosind date disponibile despre incidente, incluzând și un exemplu de bune practici oferit de una dintre instituțiile publice care adoptă strategia românească de management al riscurilor.

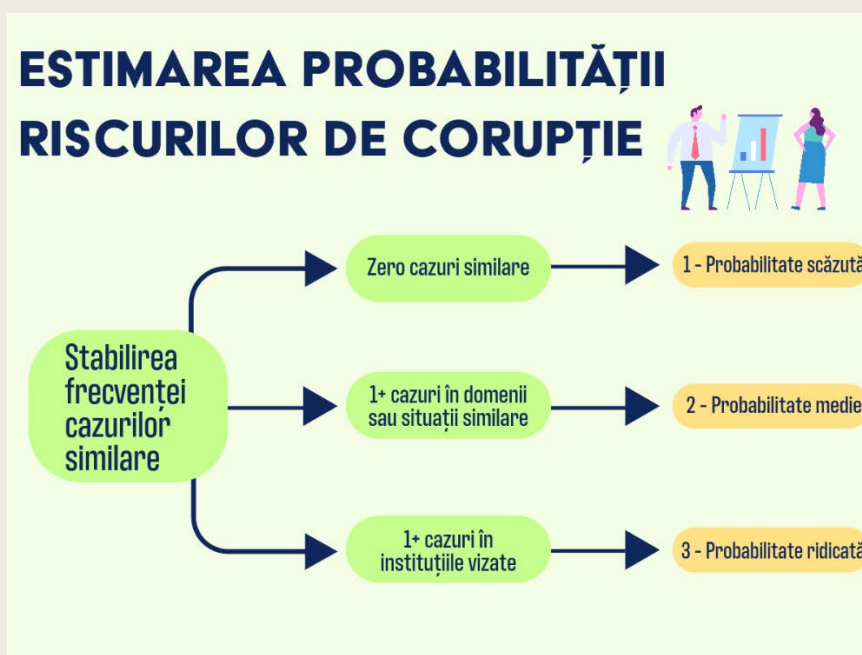
Recomandări interne prin email: scurte recomandări însoțite de infografice pot fi incluse în emailuri adresate personalului. Acestea pot avea rolul unor mici stimulente prin care funcționarii sunt în continuare motivați să ia decizii pe bază de date în loc de a recurge în mod implicit la euristică.

Eveniment de tip prânz de lucru: găzduirea unui eveniment neoficial la care funcționarii pot participa pentru a afla mai multe despre strategii de identificare a riscurilor de corupție și de estimare a probabilității și impactului acestora. Evenimentul poate fi și un mijloc prin care se promovează, de exemplu, implementarea aplicației web propuse.

Caseta A C.1. Exemplet de captare a atenției și furnizare de informații prin emailuri interne

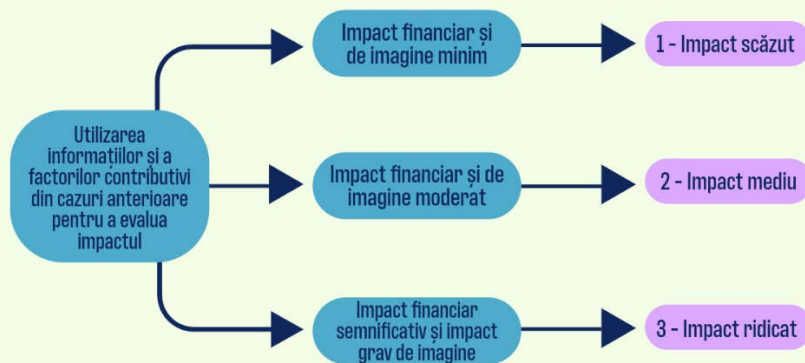
Alertă de instrument nou! Aplicația noastră web poate facilita determinarea expunerii la riscuri în 3 pași.

Pasul 1: utilizați aplicația pentru a determina frecvența cazurilor și situațiilor similare la nivelul instituțiilor guvernamentale. Acest repertoriu de cazuri se poate utiliza pentru a calcula probabilitatea riscului.



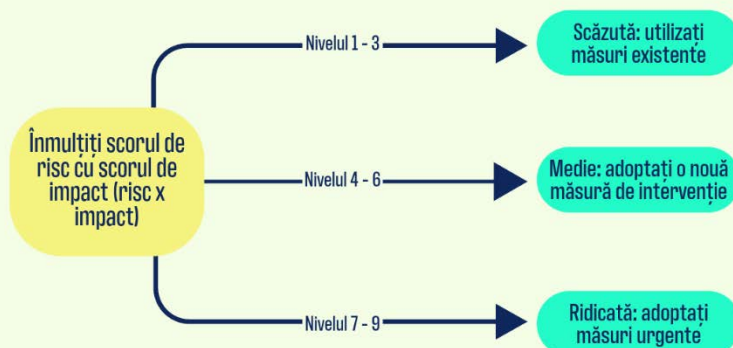
Pasul 2: o cercetare la nivel de informații despre cazuri specifice în aplicația web poate oferi dovezi privind posibilul impact financiar și reputațional al unui risc de corupție.

ESTIMAREA IMPACTULUI RISCURILOR DE CORUPȚIE



Pasul 3: expunerea la risc poate fi determinată înmulțind scorul de probabilitate al riscului cu scorul de impact al riscului. Acest scor final poate contribui la stabilirea măsurilor de intervenție.

DETERMINAREA EXPUNERII LA RISCUL DE CORUPȚIE



Sursă: Întocmit de către OECD

Referințe bibliografice

- Armantier, O. and A. Boly (2013), “Comparing Corruption in the Laboratory and in the Field in Burkina Faso and in Canada”, *The Economic Journal*, Vol. 123/573, pp. 1168–1187. [30]
- Armantier, O. and A. Boly (2011), “A controlled field experiment on corruption”, *European Economic Review*, Vol. 55/8, pp. 1072-1082. [28]
- Auer, M. and M. Griffiths (2015), “The use of personalized behavioral feedback for online gamblers: an empirical study”, *Frontiers in Psychology*, Vol. 6/1406, pp. 1-11. [19]
- Bazerman, M. and D. Moore (2012), *Introduction to Managerial Decision Making*, Wiley. [8]
- Behavioural Insights Team (2014), *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*, The Behavioural Insights Team in partnership with the Cabinet Office, London, https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf. [31]
- Burgers, C. et al. (2015), “How feedback boosts motivation and play in a brain-training game”, *Computers in Human Behavior*, Vol. 48, pp. 94-103, <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.01.038>. [17]
- Harrison, G. and J. List (2004), “Field Experiments”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 42/4, pp. 1009-1055. [27]
- Hattie, J. and H. Timperley (2007), “The power of feedback”, *Review of Educational Research*, Vol. 77/1, pp. 81-112. [15]
- Johnsøn, J. (2012), *Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation*, Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2012:6), Bergen, <http://www.cmi.no/publications/publication/?4635=theories-of-change-in-anti-corruption-work> (accessed on 9 January 2018). [22]
- Kahneman, D. (2013), *Thinking, fast and slow*, Farrar, Straus and Giroux. [6]
- Locke, E. and G. Latham (2002), “Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year odyssey”, *American Psychologist*, Vol. 57/9, pp. 705-717, <https://doi.org/10.1037/0003-066X.57.9.705>. [12]
- Messick, R. (2018), *The Global Anticorruption Blog*, <https://globalanticorruptionblog.com/2018/01/03/corruption-risk-assessments-am-i-missing-something/>. [9]
- Michie, S., L. Atkins and R. West (2014), *The Behaviour Change Wheel A Guide to Designing Interventions*, Silverback Publishing. [14]

- Michie, S., M. van Stralen and R. West (2011), “The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions”, *Implementation Science*, Vol. 6/42. [13]
- OCDE (2023), *Strengthening Romania’s Integrity and Anti-corruption Measures*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ff88cfa4-en>. [2]
- OCDE (2022), *Modernising Integrity Risk Assessments in Brazil: Towards a Behavioural-sensitive and Data-driven Approach*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ad3804f0-en>. [24]
- OCDE (2021), *Evaluation of the Romanian National Anti-corruption Strategy 2016-2020*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/evaluation-romanian-national-anti-corruption-strategy-2016-2020.pdf> (accessed on 18 February 2022). [3]
- OCDE (2021), *Strengthening Public Integrity in Brazil: Mainstreaming Integrity Policies in the Federal Executive Branch*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a8cbb8fa-en>. [25]
- OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [1]
- OCDE (2019), *Offices of Institutional Integrity in Peru: Implementing the Integrity System*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/offices-of-institutional-integrity-peru.pdf> (accessed on 19 August 2021). [26]
- OCDE (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>. [4]
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [32]
- OCDE (n.a), *Guidelines for Drafting Sectoral Anti-Corruption Strategies in Greece*, OECD Publishing. [16]
- Serra, D. and L. Wantchekon (2012), *New Advances in Experimental Research on Corruption*, Emerald Publishing Limited. [29]
- Society for Human Resource Management (2017), *Understanding Organizational Structures*, <https://www.shrm.org/resourcesandtools/tools-and-samples/toolkits/pages/understanding-organizational-structures.aspx> (accessed on March 2023). [5]
- The Behavioural Insights Team (2014), *EAST - Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights*, The Behavioural Insights Team. [20]
- The Institute of Internal Auditors (2020), *The IIA’s Three Lines Model: An updated of the Three Lines of Defense*, The Institute of Internal Auditors, <https://www.theiia.org/globalassets/site/about-us/advocacy/three-lines-model-updated.pdf>. [23]
- Tversky, A. and D. Kahneman (1974), “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases”, *Science*, Vol. 185/4157, pp. 1124–1131. [7]

- Tversky, A. and D. Kahneman (1973), "Availability: A heuristic for judging frequency and probability", *Cognitive Psychology*, Vol. 5/2, pp. 207-232, [https://doi.org/10.1016/0010-0285\(73\)90033-9](https://doi.org/10.1016/0010-0285(73)90033-9). [10]
- UNDAF (2017), *UNDAF Companion guidance: Theory of change*. [21]
- Wisniewski, B., K. Zierer and J. Hattie (2020), "The Power of Feedback Revisited: A Meta-Analysis of Educational Feedback Research", *Frontiers in Psychology*, Vol. 10/January, pp. 1-14, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.03087>. [18]
- Zeckhauser, R. and S. William (1988), "Status Quo Bias in Decision-Making", *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 1, pp. 7-59. [11]

Promovarea Metodologiei de Management a Riscurilor de Corupție în România

APLICAREA INTERVENȚIILOR COMPORTAMENTALE ÎN INTEGRITATEA PUBLICĂ

Managementul riscurilor de corupție este o măsură importantă pentru promovarea integrității publice în mod eficient și efectiv. Acest raport analizează metodologia actuală de management a riscurilor de corupție în cadrul administrației publice centrale din România din perspectiva domeniului intervențiilor comportamentale. După prezentarea metodologiei românești de management a riscurilor de corupție și analiza provocărilor legate de implementarea sa, raportul oferă patru căi concrete pentru asumarea și punerea în aplicare a metodologiei. Strategiile inspirate comportamental sunt concepute pentru a îmbunătăți capacitățile, oportunitățile și motivațiile oficialilor publici de a identifica riscurile de corupție, a evalua probabilitatea și impactul acestora și a proiecta măsuri de control mai eficiente.

