

# Metodologia-cadru pilot de calcul a "Indicelui SisABC" privind prevenirea corupției în relație cu Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020

- varianta finală<sup>1</sup> -

© Fundația Centrul de Resurse Juridice  
© Consiliul Județean Giurgiu

## Prezentare generală a Indicelui SisABC

Indicele SisABC este un indicator compozit pilot ce poate fi măsurat pentru fiecare instituție publică pe o scală de la 0 la 100, unde 0 înseamnă că prevenirea corupției în respectiva instituție publică nu respectă nici un standard din SNA 2016-2020, iar 100 înseamnă că prevenirea corupției în instituția publică respectă toate standardele SNA 2016-2020<sup>2</sup>.

Indicele este obținut ca medie aritmetică a scorurilor a trei componente. Atribuirea unei ponderi egale fiecărei componente a fost decisă întrucât nu se poate stabili în mod obiectiv o ierarhie a importanței acestora. Este necesar ca toate componentele să fie atent urmărite pentru a promova integritatea în cadrul unei instituții publice: procedurile de prevenire a corupției trebuie adoptate, comunicate (inclusiv public și factorilor interesați de la nivel central), cunoscute, înțelese și internalizate; incidentele de integritate trebuie să fie incidente izolate sau să nu aibă loc; iar percepția publică trebuie să fie pozitivă întrucât aceasta formează așteptări, atitudini și fundamentează comportamente în rândul cetățenilor/beneficiarilor serviciilor publice.

## Aprecieri privind utilitatea Indicelui SisABC

*"Indicele SisABC pare să aibă o serie de avantaje: el poate fi un check list, o foaie de parcurs aflată la îndemâna managementului unei instituții pentru a urmări mai ușor implementarea SNA și, în același timp, creează premisele competiției pozitive între instituții: indicatori obiectivi care generează scoruri în baza cărora instituțiile pot fi comparate. Este bine știut faptul că exemplele pozitive (în cazul nostru scoruri mari pe indicele SisABC) au un grad de contagiune mai ridicat și astfel o instituție care înregistrează scoruri înalte poate influența rapid și alte entități publice care doresc să preia modelul. Din punctul meu de vedere, indicele compozit este corect calculat, conține indicatori obiectivi, măsurabili, motiv pentru care poate fi ușor exportat la toate instituțiile care au aderat la SNA, indiferent de sectorul de activitate, număr de angajați șamd. Așa cum bine ați menționat, sustenabilitatea proiectului poate fi asigurată prin introducerea indicelui în SNA, ca măsura obligatorie pentru instituții. Totodată, cred că ar fi oportună elaborarea unei pagini de Internet dedicate unde toate persoanele interesate (ONG, presa, mediul de afaceri, actori internaționali, ambasade) pot urmări evoluția acestui indice, pe instituții, pe regiuni, domenii de activitate, etc"* (Silviu Popa, Secretar general, Agenția Națională de Integritate).

*"Apreciem demersul CJ Giurgiu și instrumentul dezvoltat ca având un real potențial în ceea ce privește standardizarea măsurării, comparației și identificării progresului unei/ unor instituții publice în domeniul integrității și prevenirii corupției"* Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA)

<sup>1</sup> Documentul include (în ordinea primirii acestora) observațiile transmise de către Agenția Națională de Integritate, Secretariatului tehnic al SNA 2016-2020 de la Ministerul Justiției, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.

<sup>2</sup> În măsura în care Guvernul României va continua dezvoltarea de SNA-uri, instrumentul poate fi preluat și dezvoltat pentru noul SNA.

## Cuprinsul și modul de calcul al componentelor a), b) și c)

Indiciile SisABC se calculează pe baza a trei componente principale:

- a) gradul de atingere al indicatorilor de performanță ai SNA și a îndeplinirii măsurilor de transparentă instituțională și de prevenire a corupției;

Componenta a) este măsurată pe o scală de la 1 la 100 și cuprinde 5 supra-indicatori, cu ponderi egale de 20 puncte (20%). La rândul lor, supra-indicatorii sunt măsuțați pe o scală de la 1 la 100, fiecare indicator având o pondere diferită/un număr de puncte diferit, conform metodologiei.

- Supra-indicator1: gradul de conformitate procedurală (SCIM-SNA). SI1 cuprinde 9 indicatori, cu ponderi diferite, conform metodologiei.
- Supra-indicator2: integrarea cerințelor SNA. SI2 cuprinde 5 indicatori, cu ponderi diferite, conform metodologiei.
- Supra-indicator3: disponibilitatea informațiilor publice și transparența (disponibilitatea publică a angajamentului). SI3 cuprinde un singur indicator.
- Supra-indicator4: progresul raportat în prevenirea corupției (anexa 3 și raport anual). SI4 cuprinde un singur indicator.
- Supra-indicator5: cooperarea cu instituțiile din domeniu (ANFP și MLPDA). SI5 cuprinde doi indicatori, cu ponderi egale.

b) numărul incidentelor de integritate și natura acestora;  
Componenta b) cuprinde patru indicatori, fiecare cu un număr diferite de puncte.

c) percepția publică.  
Componenta c) cuprinde doi indicatori, fiecare cu un număr diferite de puncte.

### Indicatori componenta a)

#### Supra-indicator1: gradul de conformitate procedurală (SCIM-SNA)

Cod	Denumire indicator	Pondere /Puncte	Surse de verificare indicator	Barem de notare
a1.1	Existența unui cod intern de etică/ deontologic/ de conduită	20	Există un cod intern de etică și acesta este disponibil public	10 = există un cod de etica 10 = codul de etica este public
a1.2	Existența unei proceduri interne privind declarațiile de avere și de interese <sup>3</sup>	10	Documentul și actul administrativ de aprobare	10 = documentul este adoptat și în vigoare
a1.3	Existența unei proceduri interne privind declararea cadourilor	10	Documentul și actul administrativ de aprobare	10 = documentul este adoptat și în vigoare
a1.4	Existența unei proceduri interne privind consilierea etică	10	Documentul și actul	10 = documentul este adoptat și în vigoare

<sup>3</sup> ANI a elaborat în anul 2019 și finalizat în anul 2020 un set de trei proceduri pentru prevenirea conflictelor de interese, a incompatibilităților și de măsurare a indicatorilor de risc la conflictele de interese. Acestea au fost dezvoltate în cadrul unui proiect finanțat prin POCA pentru publicul țintă administrația publică centrală, dar pot fi replicate cu succes și în alte sectoare, cum ar fi administrația publică locală. Detalii, aici: <https://www.proiect-linc.ro/ro/content/proceduri-prevenire-incidente-de-integritate>

			administrativ de aprobare	
a1.5	Existența unei proceduri interne privind transparența în procesul decizional sau Raportul anual privind aplicarea Legii nr. 52/2003	10	Documentul și actul administrativ de aprobare	10 = documentul este adoptat și în vigoare
a1.6	Existența unei proceduri interne privind accesul la informațiile de interes public sau Raport anual de evaluare a implementării Legii 544/2001	10	Documentul și actul administrativ de aprobare	10 = documentul este adoptat și în vigoare
a1.7	Existența unei proceduri interne privind protecția avertizorului de integritate sau Regulamentul de organizare și funcționare cuprinde dispoziții care să vizeze instituția avertizorului în interes public	10	Documentul și actul administrativ de aprobare	10 = documentul este adoptat și în vigoare
a1.8	Existența unei proceduri interne privind auditul intern anticorupție	10	Documentul și actul administrativ de aprobare	10 = documentul este adoptat și în vigoare
a1.9	Existența unei proceduri interne privind funcțiile sensibile	10	Documentul și actul administrativ de aprobare	10 = documentul este adoptat și în vigoare

#### Supra-indicator2: integrarea cerințelor SNA

Cod	Denumire indicator	Pondere /Puncte	Surse de verificare indicator	Barem de notare
a2.1	Declarația de aderare	10	Documentul (instituția a aderat la SNA)	10 = documentul este adoptat
a2.2	Inventarul măsurilor preventive	20	Inventar măsuri preventive (anexa 3 din SNA)	10 = documentul este adoptat 10 = analiză calitativă
a2.3	Analiza riscurilor și vulnerabilităților	20	Analiza a fost realizată	10 = documentul este adoptat 10 = analiza calitativa
a2.4	Planul de integritate	20	Plan de integritate	10 = documentul este adoptat și în vigoare 10 - analiză calitativă a măsurilor; termene
a2.5	Raport anual privind progresele în implementarea SNA și/sau instituția a	30	Documentul	10 = documentul este adoptat 20 = analiza calitativă (raportul cuprinde

	primit o misiune de evaluare SNA			activități relevante de prevenire a corupției; instituția a fost supusă unei misiuni de evaluare în cadrul SNA)
--	----------------------------------	--	--	---

**Supra-indicator3: disponibilitatea informațiilor de interes public și transparența (disponibilitatea publică a angajamentului)**

Cod	Denumire indicator	Punctaj și barem
a3.1	Gradul de respectare al a memorandumului privind informațiile publice și transparența (Anexa 4 la HG nr. 583/2016)	100 puncte (analiza website instituție), respectiv 25 puncte pentru îndeplinirea standardelor privind secțiunea „Despre instituție” / „Despre noi” / „Minister”/ „Prezentare” (disponibilitatea listei complete a persoanelor cu funcții din conducere = 5; existența unei agenda a conducerii = 10; existența organigramei=10); 10 puncte pentru îndeplinirea standardelor privind secțiunea informații de interes public; 20 de puncte pentru îndeplinirea standardelor privind secțiunea buget; 20 de puncte pentru îndeplinirea standardelor privind secțiunea achiziții publice (disponibilitate informații privind PAAP și lista contractelor de achiziție publică de peste 5000 de euro); 10 puncte pentru existența secțiunii declarații de avere și de interese ale personalului instituției publice; 5 puncte pentru existența/disponibilitatea unor modelele de cereri/formulare tipizate; 10 puncte pentru îndeplinirea standardelor privind secțiunea Contact.

**Supra-indicator4: progresul raportat în prevenirea corupției (Anexa 3 din SNA și raport anual)**

Cod	Denumire indicator	Pondere/ Puncte	Surse de verificare indicator	Barem de notare / Punctaj
a4.1	Nivelul de activitate conform raportului anual și Anexei 3 a SNA	100	Inventar măsuri preventive și raport anual privind implementarea SNA	100 puncte / Nr. de activități realizate privind măsurile de prevenire a corupției (apreciere calitativă a evaluatorului)

**Supra-indicator5: cooperarea cu instituțiile din domeniu (ANFP, MLPDA)**

Cod	Denumire indicator	Punctaj și barem
a5.1	Raportarea către ANFP	50 pct. - menționarea în adresa ANFP ca fiind printre instituțiile care au transmis rapoartele trimestriale și semestriale, realizate de consilierul de etică, conform prevederilor legale/ lipsă mențiune 0 puncte
a5.2	Raportarea către MLPDA	50 pct. - menționarea în adresa MLPDA ca fiind printre instituțiile care au transmis documentele aferente implementării SNA 2016-2020 / lipsă mențiune 0 puncte

Indicatori componenta b) numărul incidentelor de integritate raportat la natura acestora<sup>4</sup>

Cod	Denumire indicator	Punctaj și barem	Surse de verificare indicator
b1.1	Nr. persoane pentru care s-a constatat definitiv încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese	30 puncte = zero persoane; se scad câte 10 puncte pentru fiecare persoană pentru care s-a constatat încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese; se acordă zero puncte dacă sunt mai mult de 3 persoane pentru care s-a constatat încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese.	Comunicate de presă ANI / Inventarul măsurilor preventive;
b1.2	Nr. persoane pentru care s-a constatat definitiv încălcarea prevederilor legale privind incompatibilitățile	30 puncte = zero persoane; se scad câte 10 puncte pentru fiecare persoană pentru care s-a constatat încălcarea prevederilor legale privind incompatibilitățile; se acordă zero puncte dacă sunt mai mult de 3 persoane pentru care s-a constatat încălcarea prevederilor legale privind incompatibilitățile.	Comunicate de presă ANI / Inventarul măsurilor preventive
b1.3	Nr. de persoane care au fost trimise în judecată pentru infracțiuni de corupție	30 puncte = zero persoane; se scad câte 10 puncte pentru fiecare persoană care a fost trimisă în judecată; se acordă zero puncte dacă sunt mai mult de 3 persoane trimise în judecată.	Comunicate de presă DNA
b1.4	Nr. sancțiuni disciplinare ca urmare a săvârșirii unei abateri de la normele deontologice sau de la alte prevederi similare menite să protejeze integritatea funcției publice	10 puncte = zero persoane; se scad câte 2 puncte pentru fiecare persoană care a fost sancționată disciplinar ca urmare a săvârșirii unei abateri de la normele deontologice sau de la alte prevederi similare menite să protejeze integritatea funcției publice; se acordă zero puncte dacă sunt mai mult de 5 persoane sancționate disciplinar ca urmare a săvârșirii unei abateri de la normele deontologice sau de la alte prevederi similare menite să protejeze integritatea funcției publice. Se acordă zero puncte dacă nu există un raport privind sancțiunile disciplinare aplicate.	Rapoarte semestriale ale consilierului de etică

<sup>4</sup> Acești indicatori trebuie măsurați pentru o perioadă determinată de timp. De exemplu, în aplicarea pilot a metodologiei în județul Giurgiu a fost luată ca referință perioada 2016-2019 (de la începutul implementării SNA 2016-2020 până la data măsurării). În situația în care indicatorul este măsurat anual raportarea se poate face cu privire la anul respectiv.

## Indicatori componenta c) percepția publică<sup>5</sup>

Percepția publică este măsurată prin monitorizarea presei locale și interviuri semi structurate cu reprezentanți ai mediului de afaceri și cetățeni din respectiva unitatea administrativ-teritorială.

Cod	Denumire indicator	Pondere / punctaj	Surse de verificare indicator
c1.1	Nr. articole de investigație privind integritatea în cadrul instituției <sup>6</sup>	30 puncte; punctajul maxim se acordă dacă nu există nici un articol de investigație privind integritatea în cadrul instituției. Pentru fiecare articol se scad 10 puncte. Pentru mai mult de 3 articole cu subiect diferit se acordă zero puncte.	Monitorizare de presă. Nu se vor lua în considerare preluările aceleiași investigații de către mai multe surse media. Respectiva investigație va fi tratată ca o singură investigație chiar dacă e preluată de mai multe mijloace de informare în masă.
c1.2	Sondaj online / social media privind percepția corupției în județul Giurgiu - segmentat pe localități, cetățeni și antreprenori	70 puncte; punctajul se acordă direct proporțional cu percepția corupției în cadrul instituției.	Sondaj online

### Testarea pilot a metodologiei

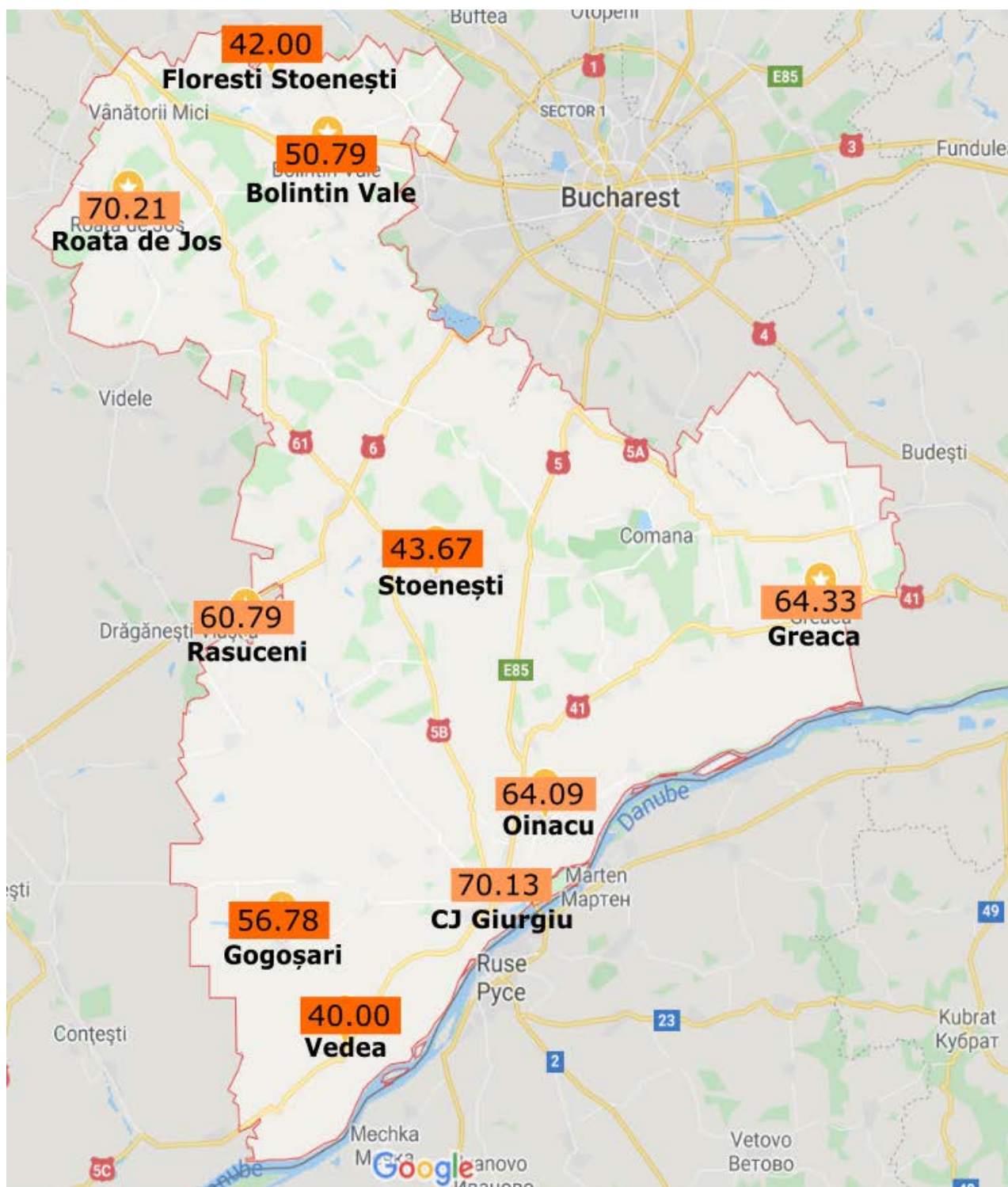
Metodologia-cadru pilot a fost aplicată pentru unitățile administrativ-teritoriale care au fost implicate în proiectul SisABC, implementat de Consiliul Județean Giurgiu în parteneriat cu Fundația Centrul de Resurse Juridice:

- 1) Consiliul Județean Giurgiu (consiliu județean)
- 2) Bolintin-Vale (oraș)
- 3) Floresti-Stoenesti (comună)
- 4) Gogoșari (comună)
- 5) Greaca (comună)
- 6) Oinacu (comună)
- 7) Răsuceni (comună)
- 8) Roata de jos (comună)
- 9) Stoenesti (comună)
- 10) Vedea (comună)

<sup>5</sup> Acești indicatori trebuie măsuțați pentru o perioadă determinată de timp. De exemplu, în aplicarea pilot a metodologiei în județul Giurgiu a fost luată ca referință perioada 2016-2019 (de la începutul implementării SNA 2016-2020 până la data măsurării). În situația în care indicatorul este măsurat anual rapoartarea se poate face cu privire la anul respectiv.

<sup>6</sup> Se va verifica în ce măsură investigațiile identificate denotă existența unei campanii de presă sau atacuri politice asupra entității publice (e.g. acuzații din partea opoziției politice, acuzații din partea unor foști angajați). În situațiile în care există astfel de indicii (articole periodice din partea unui singur organ media, declarații periodice ale aceleiași persoane, lipsa unor investigații oficiale sau incidente de integritate) se va aplica indicatorul menționându-se cu \* "*posibile campanii media de decredibilizare*". Tendința negativă sau pozitivă bazată exclusiv pe articolele de presa nu reprezintă un atribut intern al instituției sau care poate fi influențat de politicile de prevenire ale instituției. Acest indicator fluctuează și în funcție de categoria instituției publice (de ex. o primărie de municipiu este mult mai expusă monitorizării cetățenilor și a media decât o primărie de comună), dar aceasta este o limită metodologică inerentă unui instrument comparativ. Pe de altă parte, instituțiile publice mai mari au mai multe resurse de investit în prevenirea corupției ceea ce poate compensa expunerea mai mare.

Varianta grafică harta statică: google maps



## Indicele SisABC 0 100

0 = prevenirea corupției în instituția publică nu respectă nici un standard din SNA 2016-2020

100 = prevenirea corupție în instituția publică respectă toate standardele SNA 2016-2020



## Instrumente:

- 1) Desk-research (analiza documentelor și monitorizare de presă)
- 2) Solicitare de informații de interes public:

- Declarația de aderare la Strategia Națională Anticorupție 2016-2020. Vă rugăm să ne specificați dacă instituția dvs. nu a aderat la SNA 2016-2020.
- Inventarul măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției (anexa 3 a Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 aprobată prin HG 583/2016<sup>7</sup>) pentru anul 2017 și 2018. În măsura în care acestea nu au fost realizate, vă rugăm să ne specificați acest lucru.
- Rapoartele trimestriale și semestriale pentru anii 2017 și 2018 realizate de consilierul de etică, conform prevederilor Legii 7/2004 privind codul de conduită a funcționarilor publici, a Ordinului Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 3753/2015 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare și Ordinului Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1442/2018 pentru aprobarea Procedurii privind completarea și transmiterea informațiilor privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice. În măsura în care acestea nu au fost realizate, vă rugăm să ne specificați acest lucru.
- Raportul anual privind transparența decizională, conform prevederilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, art. 13. În măsura în care acesta nu a fost realizat, vă rugăm să ne specificați acest lucru.
- Raportul anual de evaluare privind accesul la informațiile de interes public, conform prevederilor Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și a HG nr. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (ANEXA nr. 10: Model - Raport de evaluare a implementării Legii nr. 544/2001). În măsura în care acesta nu a fost realizat, vă rugăm să ne specificați acest lucru.
- Raportul anual de activitate al instituției, conform art. 5, alin. 3 din Legea nr. 544/2001. În măsura în care acesta nu a fost realizat, vă rugăm să ne specificați acest lucru.
- Dacă este cazul, lista definitivă cu persoanele care nu au depus în termen sau au depus cu întârziere declarațiile de avere și declarațiile de interese pentru anii 2017 și 2018 transmisă Agenției Naționale de Integritate în baza art. 6, alin. 2 din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative.
- Dacă este cazul, copie de Notificarea privind declanșarea misiunii de audit public intern "Evaluarea sistemului de prevenire a corupției - anul 2019", conform ÎNDRUMARULUI pentru derularea misiunilor de audit public intern privind "Evaluarea sistemului de prevenire a corupției" emis de către Ministerul Finanțelor Publice, Unitatea centrală de armonizare pentru auditul public intern (disponibil la adresa: <http://www.mfinante.ro/pagina.html?categoriebunuri=evaluarea-sistemului-prevenire-coruptie&pagina=domenii&menu=Ucaapi> ).

- 2) Întrebare percepție corupție (sondaj de opinie):

În opinia dvs., cât de răspândită este corupția în cadrul primăriei din localitatea din județul Giurgiu în care locuiți/ aveți domiciliul?

---

<sup>7</sup> privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2016-2020, a seturilor de indicatori de performanță, a riscurilor asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare, precum și a standardelor de publicare a informațiilor de interes public



- Aproape toți sunt implicați;
- Mulți sunt implicați;
- Puțini sunt implicați;
- Foarte puțini sunt implicați;
- Niciunul nu este implicat;
- Nu știu/ Nu vreau să răspund.

În cadrul sondajului au fost definite mai multe întrebări. Acestea pot fi ponderate într-un indicator mai robust pentru dezvoltarea ulterioară a metodologiei. De exemplu:

- În ultimii trei ani, dvs. personal sau altcineva din gospodărie ați avut nevoie de un document de la primăria din localitatea în care aveți domiciliul?
- Ați primit documentul solicitat în timp util?
- Cât de mulțumit sunteți de modul în care funcționează primăria localității în care locuiți/aveți domiciliul?

Metodologia este un cadru pilot care trebuie dezvoltat suplimentar, inclusiv la nivelul obiectivelor, conceptelor folosite și al operaționalizării acestora, al descrierii instrumentelor de cercetare și al aplicabilității practice. Un asemenea demers complex de fundamentare excede cadrul experimental al acestui proiect de nivel local. De exemplu, pentru a reduce din subiectivismul preluării doar a articolelor de investigație (c1.1), ANI a propus ponderea mențiunilor pozitive + neutre vs. mențiuni negative din monitorizarea de presă astfel încât punctajul maxim să fie acordat dacă mențiunile pozitive + cele neutre > mențiunile negative. De asemenea, Secretariatul tehnic al SNA a propus la a4.1 noi indicatori precum „numărul de activități de cooperare cu ANFP/MLPDA”, „tipuri de activități” și „număr participanți”, precum și detalierea modului de acordare a punctajului în cadrul analizei calitative.

## Anexa 1: instrumentul de calcul al metodologiei

Notă: Material dezvoltat de Fundația Centrul de Resurse Juridice în cadrul proiectului „*Dezvoltarea sistemului de management anticorupție la nivelul județului Giurgiu - SisABC*”, Cod MySMIS: 116685, Cod SIPOCA: 407. Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!