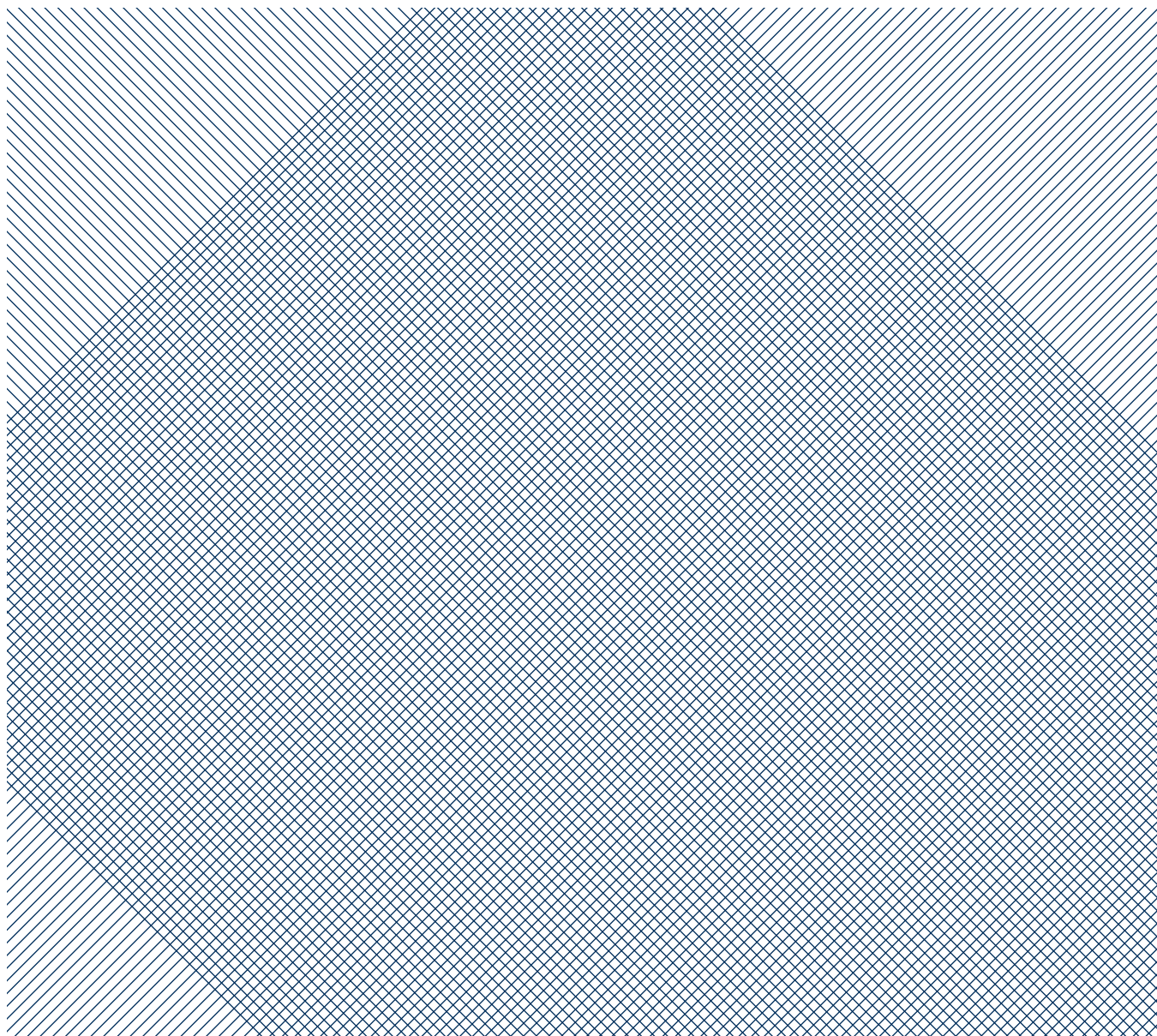

**Identificar
i gestionar els riscos
de corrupció**
Orientacions
per a directius
públics

01



Aquesta publicació pretén alertar els organismes públics de l'existència de riscos de corrupció i de la necessitat d'identificar-los i gestionar-los adequadament, de forma integrada i sistemàtica, en el marc dels sistemes propis de cada organisme.

Qualsevol directiu, com a responsable integral de la gestió i dels seus resultats, és responsable també de les conductes inapropiades que puguin produir-se en els serveis al seu càrrec. Per tant, cada directiu ha d'assumir entre les seves funcions la d'identificar àrees de risc i punts febles en l'àmbit de la integritat, i endegar mesures de prevenció, control i detecció en conseqüència.

1 Què són els riscos de corrupció?

Els riscos de corrupció poden existir en relació amb qualsevol funció o activitat d'un organisme públic. Alguns sectors d'actuació, organismes, unitats, funcions i llocs de treball estan més exposats que altres a riscos per la integritat. No identificar i no gestionar els riscos de corrupció incrementa les possibilitats que algun servidor públic realitzi, participi o toleri conductes contràries a la integritat i a l'ètica pública. L'absència de polítiques i actuacions en aquesta àrea facilita que conductes inapropiades es mantinguin anys i anys sense ser detectades.

Per conducta corrupta, en un sentit ampli, hem d'entendre qualsevol comportament deshonest, qualsevol decisió no imparcial, qualsevol mal ús d'informació o qualsevol altre acció o omissió d'un servidor públic adreçada a obtenir un benefici indegut per al servidor o per a tercers. El mateix concepte és aplicable a l'actuació de qualsevol persona, sigui o no un empleat públic, que pugui desviar un servidor públic del recte compliment de les seves funcions. Algunes conductes corruptes estan tipificades com a delictes pel nostre Codi penal, d'altres constitueixen faltes administratives sancionables per via disciplinària i algunes altres no violen cap normativa concreta però són èticament reprovables i afecten als principis que han d'inspirar l'actuació dels servidors públics en un Estat de dret.

En general, els riscos de corrupció no són diferents d'altres riscos que poden identificar-se rutinàriament en una avaluació de riscos a qualsevol organització. Ara bé, donades les seves conseqüències, convé en general classificar-los com a riscos greus i molt greus.

En qualsevol organització, els sistemes, les polítiques, els procediments i les pràctiques informals de treball poden crear més o menys oportunitats i incentius als individus per comportar-se de forma corrupta.

2 On hi ha riscos de corrupció?

En la major part d'àrees d'actuació de qualsevol organisme públic poden haver-hi riscos de corrupció. Aquests riscos poden sorgir de factors externs, interns o individuals:

Factors externs

Aquests són factors fora del control de l'organisme, però dels quals l'organisme ha de ser ben conscient. En general, parlem de persones o organitzacions externes que puguin tenir interès a oferir beneficis il·legítims a certs servidors públics a canvi d'alguna acció o omissió. Per exemple, l'aparició o la dinamització d'un mercat negre de certs tipus de documents seria un factor de risc que els organismes emissors d'aquests documents haurien de tenir en compte.

Factors interns

Aquest són factors sota el control de l'organisme i són el resultat de les seves accions o omissions. Entre ells s'inclouen les febleses en els mecanismes de seguretat, en la supervisió, el control i l'auditoria interna, així com la gestió inadequada de contractes i de les relacions amb els proveïdors. Els organismes han de garantir que disposen de polítiques, sistemes i procediments definits i de mecanismes adequats de supervisió i control, en el marc d'una gestió sòlida.

Factors individuals

Aquests són factors molt específics que podrien motivar algun servidor públic a cometre accions corruptes. Això inclou situacions diverses, com ara necessitats financeres imperioses, derivades de deutes, d'addiccions o de problemes personals, o pressions del seu entorn familiar, polític o d'amistats. Així mateix, una situació de greu insatisfacció amb el treball o amb l'organització, o bé una percepció de greuge comparatiu injust podrien facilitar que algun empleat adoptés comportaments impropis.

3 Algunes situacions concretes de major risc

Sense voluntat d'exhaustivitat, es relacionen a continuació algunes funcions i situacions que poden generar oportunitats de corrupció:

Administració de recursos públics

- Compres i contractacions d'obres i serveis
- Gestió de grans projectes d'obra pública
- Encàrrec d'informes o dictàmens a professionals, despatxos, bufets i consultories externes
- Atorgament de subvencions, ajuts, avals, crèdits a empreses i organitzacions
- Atorgament d'ajuts, beques, subsidis o d'altres beneficis a individus
- Assignació discrecional de recursos a organitzacions, sectors o territoris
- Gestió financera en general, tresoreria i comptes corrents
- Gestió de caixa amb maneig d'efectiu
- Vendes i cobraments en metàl·lic
- Recaptació d'impostos, taxes i preus públics
- Establiment de certs convenis amb organitzacions públiques o privades
- Alienacions o permutes de patrimoni

Funcions de regulació, inspecció i sanció

- Elaboració de normatives reguladores de sectors d'activitat
- Emissió de llicències i autoritzacions
- Determinació de l'import abonable per impostos, taxes i preus públics
- Imposició o reconsideració de multes i sancions; condonació o ajornament de deutes
- Exercici de funcions d'autoritat, en general
- Exercici de funcions de fe pública, auditoria i control financer, en general

Autoritzacions urbanístiques, d'activitats i d'altres

- Decisions urbanístiques en general i, en especial, requalificacions de sòl
- Inspecció o avaluació del compliment de normes i estàndards en locals, habitatges, empreses i organitzacions, maquinària i equips, vehicles, productes...

Provisió de serveis públics als ciutadans

- Provisió de serveis públics en els quals la demanda supera l'oferta (quantitativament o qualitativament)
- Atenció a nous immigrants, detinguts, presos i d'altres persones en situacions d'especial feblesa
- Emissió de documents acreditatius

Gestió de personal

- Selecció de personal fix o temporal (funcionari, interí, laboral o eventual)
- Avaluació i promoció de personal
- Supervisió i assignació de tasques a altres empleats
- Gestió de nòmines, hores extres, dietes, ajuts socials, bestretes, tiquets restaurant i altres pagaments i beneficis per als empleats
- Exercici simultani d'altres llocs de treball o realització de tasques professionals per a altres organismes, empreses o particulars
- Obtenció d'un lloc de treball en el sector privat després d'haver ocupat un càrrec públic

Relacions amb ens externs

- Activitats comercials d'empreses públiques i organismes autònoms
- Acceptació d'invitacions o regals
- Acords de patrocini o mecenatge
- Constitució i gestió d'empreses mixtes i d'altres iniciatives públicoprivades
- Tractes habituals amb el sector empresarial privat
- Relacions amb organitzacions i professionals que representen interessos privats (*lobbies*)

Altres àmbits i situacions

- Cossos policials en general
- Emissió d'informes, dictàmens o peritatges necessaris per a decisions administratives o judicials
- Gestió d'informació confidencial rellevant sobre persones i organitzacions
- Delegació de competències en òrgans subordinats
- Situacions en què es produeix un conflicte d'interessos entre la persona i les seves funcions públiques
- Ús de targeta de crèdit institucional
- Ús de patrimoni públic fora de les instal·lacions i en horaris no habituals (cotxe oficial, ordinador, telèfon mòbil, despatxos...)

4 Com puc gestionar els riscos de corrupció?

El risc zero no existeix. No podem prevenir ni evitar tots els riscos, però sí que podem identificar-los, minimitzar-los i gestionar-los.

Per gestionar els riscos de conductes i situacions contràries a la integritat, mireu la vostra unitat, organisme, entorn i territori i pregunteu-vos:

- Què pot anar malament?
- De quina manera?
- Si alguna cosa va malament, quins seran els costos, inclosos els de reputació?
- Quines unitats, quins llocs de treball i quines persones estan prenent les decisions de risc?

A partir d'aquestes reflexions podreu buscar mecanismes eficaços per gestionar els diferents riscos als quals us enfronteu.

5 Els riscos de corrupció, es poden externalitzar o compartir?

Els organismes públics poden contractar externament la provisió de serveis de suport com ara seguretat o tecnologies, així com encarregar a empreses i organitzacions no lucratives la gestió d'equipaments públics, com ara poliesportius, l'execució de serveis urbans, com la neteja viària, la prestació de serveis directes als ciutadans, com l'atenció a les persones dependents, per exemple. Fins i tot poden executar certes inspeccions a través d'operadors privats com en l'àmbit de les ITV. Ara bé, l'organisme finançador del servei és responsable en tot moment d'assegurar que els riscos de corrupció en la prestació del servei públic són adequadament identificats i gestionats.

Els partenariats públicoprivats són actuacions que poden comportar riscos de corrupció, que cal identificar i gestionar. Per exemple, els organismes públics poden decidir realitzar certs projectes d'infraestructura amb fórmules diverses de finançament privat; però, en tots els casos, l'organisme públic és el responsable últim de gestionar tots els riscos de corrupció que pugin derivar-se de la operació.

En qualsevol cas, i encara que alguns riscos puguin quedar coberts per pòlisses d'assegurança, el fracàs en la prevenció de conductes corruptes es traduirà en el deteriorament del clima laboral i en la reducció de la productivitat, en el malbaratament de recursos, en una pèrdua de reputació de l'organisme i en una minva de la confiança dels ciutadans en les institucions i en els serveis públics.

Cal doncs assegurar, a través de les fórmules contractuals, dels mecanismes de seguiment i, si escau, de la formació dels professionals externs implicats, que les estratègies de prevenció de la corrupció abasten tota la cadena d'organitzacions públiques, empreses privades i organitzacions no lucratives implicades en la prestació del servei públic.

6 Davant els riscos de corrupció, quines estratègies?

A continuació es recullen algunes possibles actuacions adreçades a minimitzar les possibilitats que es produixin conductes corruptes entre els servidors públics. Són mesures aplicables en l'àmbit de cada organisme

o unitat; algunes tenen caràcter preventiu per evitar la corrupció i d'altres són mesures de contingència per reaccionar adequadament davant una situació de corrupció.

1	Identificar les àrees de risc	Una estratègia bàsica inicial serà sempre determinar quines àrees de l'organització estan més exposades a riscos de corrupció.
2	Identificar els riscos concrets i els llocs de treball implicats	Caldrà també identificar quins riscos concrets poden afectar a cada àrea i a cada tipologia de llocs de treball.
3	Identificar els possibles conflictes d'interès	Per prevenir l'aparició de conflictes d'interès els membres de l'organització poden declarar (pública o reservadament) els béns i els interessos personals i familiars que podrien arribar a comprometre la seva objectivitat en la presa de decisions. Complementàriament, caldria elaborar unes pautes d'actuació adreçades a neutralitzar els conflictes d'interès que puguin suscitar-se en el futur.
4	Assegurar un liderat ètic ben visible	El liderat i l'exemple de tota la cadena de comandament, des de l'alta direcció fins als supervisors d'equips, és una eina imprescindible per tal d'aconseguir l'adhesió dels empleats als comportament ètics.
5	Definir i divulgar les responsabilitats i els procediments	L'elaboració i distribució d'un manual d'organització o instrument similar que detalli les funcions i responsabilitats de cada lloc de treball i que descriu els principals procediments de presa de decisions pot dificultar les eventuais actuacions ocultes o fora del seu àmbit de competències de membres de l'organització.
6	Establir polítiques corporatives	Sovint serà adequat establir i donar a conèixer la política de la institució respecte de determinats riscos. Cal assegurar un lideratge adequat dels processos per part de l'alta direcció política i/o gerencial.
7	Dictar normes i pautes d'actuació	En certs casos serà convenient plasmar les polítiques en normes i pautes detallades de compliment obligat i dotar-les de mecanismes de control d'aquest compliment. Així mateix, cal assegurar un coneixement adequat del marc normatiu aplicable.

<p>8 Elaborar un codi de conducta</p>	<p>Si el nombre de situacions per abordar ho aconsella, es pot plantejar l'elaboració d'un codi deontològic, ètic o de conducta, que estableixi normes i límits a les conductes acceptables. Qualsevol codi serà més valuós si, d'una banda, ha estat fruit d'un procés adequat i, d'altra banda, compta amb mecanismes per assegurar el seu compliment i per sancionar i fer públics els eventuais incompliments. Sovint el codi de conducta s'acompanya de la creació d'un comitè ètic que vetlli pel seu compliment i resolgui situacions dubtoses.</p>
<p>9 Disposar de procediments automatitzats i protegits</p>	<p>La introducció d'aplicatius informàtics o d'altres sistemes tecnològics que no permetin la seva manipulació per persones no autoritzades i que «deixin rastre» de qui ha introduït canvis pot ser un obstacle a les actuacions fraudulentoses.</p> <p>Caldrà integrar o coordinar aquests sistemes se amb els sistemes de seguretat informàtica i de protecció de dades.</p>
<p>10 Revisar procediments d'actuació</p>	<p>Aquells procediments febles en àrees de risc haurien de ser revisats per tal de minimitzar les oportunitats de corrupció de les persones que hi intervenen i de facilitar el descobriment d'eventuals comportaments contraris a la integritat. Un procés de benchmarking amb altres organismes pot facilitar idees de millora aplicables als nostres procediments.</p> <p>En algunes ocasions, la mera simplificació dels requisits i l'agilitació dels terminis de resolució redueixen considerablement les oportunitats de corrupció.</p>
<p>11 Adoptar altres mesures preventives</p>	<p>Hi ha diverses mesures clàssiques de caràcter genèric, que podeu considerar si podrien ser d'aplicació a la situació de risc concreta, com ara la rotació periòdica del personal de contacte o el fet d'assegurar que les decisions o transaccions no poden ser mai finalitzades per una única persona. Pel que fa als recursos materials, una fórmula bàsica seria una comprovació acurada dels paràmetres dels béns i serveis comprats a proveïdors, així com un seguiment dels estocs de materials.</p> <p>Un altre principi fonamental és assegurar que tots els llocs que gaudeixen de discrecionalitat en la presa de decisions estiguin sotmesos a un sistema adequat de retiment de comptes.</p>
<p>12 Millorar l'eficàcia dels sistemes de control</p>	<p>Sovint, els mecanismes de control, tant en l'àmbit financer i de contractació com en altres àmbits, són mecanismes bàsicament formals, que tan sols controlen el compliment dels procediments establerts, però no els seus resultats. En alguns casos, pot ser adequada la creació d'una unitat d'auditoria.</p>
<p>13 Realitzar accions formatives i de comunicació interna</p>	<p>Per incidir en el sistema de valors, que guia l'actuació de les persones, caldrà realitzar actuacions formatives que incideixin especialment en la conscienciació de cada individu, per generar actituds de rebuig a conductes impròpies. Metodologies com l'estudi de casos o els role-plays poden ser d'especial utilitat. Així mateix, cal insistir periòdicament en missatges d'integritat a través dels canals de comunicació interna.</p>

14 Assegurar la transparència	<p>La màxima transparència és sempre una arma fonamental, perquè desincentiva les actuacions irregulars si poden ser conegudes per altres i, d'altra banda, facilita el control polític i social d'eventuals conductes corruptes.</p>
15 Garantir canals adequats de denúncia	<p>Més enllà de la denúncia davant l'Oficina Antifrau, en molts organismes pot ser adequat generar canals interns fàcils per tal que empleats i usuaris puguin alertar sobre sospites de corrupció (de forma confidencial o, fins i tot, anònima).</p> <p>Pel que fa als usuaris, cal garantir que coneixen adequadament els seus drets i els estàndards de servei que han d'exigir.</p>
16 Demanar suport tècnic especialitzat	<p>L'Oficina Antifrau us pot facilitar assessorament tècnic en la revisió de la normativa interna i en l'enfortiment dels sistemes d'integritat. Altres organismes públics potser us podran donar suport. Algunes empreses poden oferir també serveis de consultoria en aquest àmbit.</p>
17 Sol·licitar una avaluació o una certificació externa dels sistemes corporatius d'integritat	<p>Certs organismes, amb processos ben identificats i estructurats, potser certificats segons normes ISO o d'altres, poden assegurar el funcionament adequat del seu sistema d'integritat a través d'una certificació o avaluació externa periòdica.</p>



Document elaborat per l'Oficina Antifrau de Catalunya.
Aquest text ha recollit informació de fonts diverses
i s'inspira en documents similars editats per altres
agències anticorrupció.
Text revisat el juny de 2010.

Les publicacions de la sèrie Eines IntegriCat volen
facilitar orientacions i eines pràctiques per comprendre
millor el fenomen de la corrupció i per endegar polítiques
d'integritat i estratègies de prevenció respecte dels
riscos més comuns i més pròxims.

Publicacions de la sèrie Eines IntegriCat

- 1** Identificar i gestionar els riscos de corrupció.
Orientacions per a directius públics
- 2** Què és la corrupció?
Una aproximació al fenomen i als seus efectes
- 3** Referències normatives al voltant dels conceptes
d'integritat i corrupció (en preparació)
- 4** Glossari de termes relacionats amb la integritat
i la corrupció (en preparació)

L'Oficina Antifrau, una eina al servei dels organismes públics

Des de l'àmbit de prevenció, l'Oficina presta suport als organismes públics en la construcció dels seus sistemes d'integritat, amb actuacions en quatre àmbits:

Formació

- Capacitació de càrrecs polítics, directius, comandaments i empleats
- Cursos a mida per a organismes i unitats
- Cursos especialitzats per a juristes, personal d'òrgans de control, responsables de contractació, tècnics de recursos humans...
- Sessions sobre integritat i valors del servei públic per a nous alts càrrecs, directius i empleats
- Formació de formadors interns
- Formació virtual/a distància
- Elaboració de temaris i proves d'oposicions en matèria d'integritat i corrupció

Assessorament tècnic

- En la definició de programes d'integritat
- En la identificació d'àrees de risc
- En la revisió de procediments per reduir oportunitats de corrupció
- En l'elaboració de codis de conducta
- En el disseny d'instruments de transparència i rendició de comptes
- En la creació d'oficines o responsables d'integritat, d'instruments de control intern i de canals interns de denúncia
- En la realització d'auditories d'integritat

Normativa

- Formula recomanacions en l'elaboració de normes des de la perspectiva d'enfortiment de la integritat i la transparència.

Consultes

- Emet respostes no vinculants a consultes d'organismes públics.