

## **1. Introducere**

Fișa standardului 4 “Funcții sensibile” conține esența unui cadru de politică privind gestionarea funcțiilor sensibile prin oferirea, în limitele cadrului legal incident, a principiilor de bază legate de structurarea, clasificarea, înregistrarea, controlul și schițarea unei orientări concise pentru gestionarea și rotația personalului din funcțiile-cheie.

## **2. Domeniul de aplicare. Reglementări legale.**

Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005 reglementează ansamblul celor 25 de standarde de control intern/ managerial.

Standardele de control intern/managerial definesc un minimum de reguli de management, pe care toate entitățile publice trebuie să le urmeze.

Obiectivul standardelor este de a crea un model de control intern/managerial uniform și coerent. Totodată, standardele constituie un sistem de referință, în raport cu care se evaluează sistemele de control intern, se identifică zonele și direcțiile de schimbare.

Standardul 4 “Funcții sensibile” face parte din secțiunea (elementul – cheie) „Mediul de control” (cuprinde problemele legate de organizare, managementul resurselor umane, etică, deontologie și integritate).

În descrierea standardului (regulă definitorie, aplicabilă domeniului de management la care se referă standardul, domeniu fixat prin titlul acestuia) se specifică faptul că entitatea publică identifică funcțiile considerate ca fiind sensibile și stabilește o politică adecvată de rotație a salariaților care ocupă astfel de funcții.

În cerințele generale ale standardului (direcțiile determinante în care trebuie acționat, în vederea implementării standardului), se precizează că:

- În entitatea publică se întocmesc:
  - a) inventarul funcțiilor sensibile;
  - b) lista cu salariații care ocupă funcții sensibile;
  - c) planul pentru asigurarea rotației salariaților din funcții sensibile, astfel încât un salariat să nu activeze într-o astfel de funcție, de regulă, mai mult de 5 ani;
- În inventarul funcțiilor sensibile sunt reflectate, de regulă, acele funcții care prezintă risc semnificativ în raport cu obiectivele;
- Rotația personalului se face cu efect minim asupra activității entității publice și a salariaților.

Trebuie subliniat că standardelor fiindu-le caracteristică o puternică interdependență, ele nu acționează separat, în mod individual, ci, dimpotrivă, acțiunea lor este, de fiecare dată, conjugată, în funcție de corelațiile obiectiv existente între diferite standarde. Spre exemplu, între standardele 1 “ Etică, integritate” și 4 “Funcții sensibile”, poate fi constatată existența unei interdependențe strânse, obiective. În consecință, ordonatorul de credite/managerul general ar comite o gravă eroare în acțiunea sa de întărire a sistemului de control managerial, dacă nu ar aplica măsuri care să conducă la valorificarea și maximizarea influențelor potențial benefice ale unor astfel de interdependențe.

## **2. Etică, integritate, funcții sensibile și reglementări**

Etica, integritatea și funcțiile sensibile sunt subiecte strâns interdependente și asociate. Instituțiile guvernamentale, de exemplu, emit autorizații, colectează taxe, acordă scutiri, supraveghează respectarea reglementărilor și aplică penalități sau amenzi, dacă este necesar. În general, aceasta înseamnă că managerul și angajații trebuie să aibă un grad corespunzător de integritate personală și profesională și să fie conștienți de importanța activității pe care o desfășoară, în ceea ce privește respectarea legilor, reglementărilor, regulilor și politicilor specifice și respectarea confidențialității informațiilor. Aceasta ar contribui la protejarea interesului public, în sens larg, dar și împotriva riscurilor, a căror materializare ar provoca daune care pot fi aduse inclusiv siguranței naționale.

Trebuie menționat că, în standardul 1 "Etică, integritate" se precizează că entitatea publică asigură condițiile necesare pentru ca angajații să cunoască reglementările care guvernează comportamentul acestora, prevenirea și raportarea fraudelor și a neregulilor. Valorile etice fac parte din cultura organizațională a instituției publice. Instituția publică trebuie să aibă un cod de conduită oficial, scris, care să fie un mijloc de comunicare uniformă a valorilor etice către toți angajații.

Componenta 1.2 „*Cerințe generale*” a acestui standard enunță direcțiile determinante în care trebuie acționat, în scopul aplicării acestuia, în relația cu integritatea personală și profesională a angajaților. În plus, componenta 1.3 „*Referințe principale*” cuprinde actele normative reprezentative, care conțin prevederi aplicabile subdomeniului de management identificat prin titlul standardului, în principal cele referitoare la: statutul și codul de conduită al funcționarilor publici, declararea și controlul averilor, asigurarea transparenței în exercitarea demnităților și funcțiilor publice, prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.

## **4. Coordonatorul integrității (consilierul etic)**

Legea și reglementarea emisă în aplicarea acesteia stabilește condițiile în care un funcționar public desemnat (consilierul etic al integrității) poate îndeplini sarcinile care i-au fost stabilite. Pe scurt, acest angajat planifică, coordonează și raportează cu privire la diferite activități prevăzute în lege.

Coordonatorul integrității ar trebui să consilieze managementul superior cu privire la aspecte legate de politica relevantă aplicabilă în domeniu.

Desemnarea coordonatorului integrității (consilierului etic), stabilirea atribuțiilor sale și perfecționarea profesională a acestuia vor fi efectuate cu respectarea recomandărilor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP), prevăzute la art. 11 din Ordinul președintelui ANFP nr. 4.500/2008 emis pentru stabilirea unui cadru unitar privind metodele de completare și transmitere a datelor și informațiilor referitoare la respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și la implementarea procedurilor disciplinare.

Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată, stabilește inclusiv rolul conducătorilor autorităților și instituțiilor publice și al consilierilor etici în coordonarea, monitorizarea și controlul aplicării normelor de conduită profesională. Prezentăm, în acest sens, în rezumat, conținutul principalelor prevederi ale art. 21 din această lege:

- alin. (1) stabilește că, pentru aplicarea codului de conduită, conducătorii de autorități și instituții publice desemnează, ca persoană responsabilă, un funcționar

public, de obicei din departamentul de resurse umane, cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită;

- alin. (2) prevede că funcționarul public, desemnat conform alin. (1) să aibă, ca atribuție, acordarea de consultanță și asistență funcționarilor publici, în scopul unei cât mai depline conformări la codul de conduită și să raporteze, trimestrial, cu privire la respectarea regulilor de conduită de către funcționarii publici din instituție;

- alin. (3) dispune că atribuțiile acestui funcționar public să fie stabilite printr-un act administrativ al șefului entității publice sau prin extinderea fișei postului cu atribuțiile specifice de consiliere și monitorizare a respectării regulilor codului de conduită.

În Legea nr. 182/2002 sunt stabilite obligații, răspunderi și sancțiuni privind protecția informațiilor clasificate. Această lege conține multe prevederi legate de „funcțiile sensibile”; prin această lege sunt atribuite responsabilități și sarcini entității publice. Aceste sarcini ar trebui să fie executate și coordonate de consilierul etic.

Atunci când ne referim la funcțiile sensibile, avem în vedere articolul 10 din această lege, în care se stabilește că:

- Instituțiile care dețin sau utilizează informații clasificate vor ține un registru de evidență a autorizațiilor acordate personalului, sub semnătură de primire a acestora;

- Fiecare autorizație se reverifică ori de câte ori este necesar să se garanteze că este conformă standardelor aplicabile funcției pe care respectiva persoană o ocupă.

De asemenea, articolul 7 al aceleiași legi prevede că persoanele care vor avea acces la informațiile clasificate să fie verificate, în prealabil, cu privire la onestitatea și profesionalismul lor, referitoare la utilizarea acestor informații.

Personalul anume desemnat pentru realizarea protecției informațiilor clasificate se include într-un sistem permanent de pregătire și perfecționare, la intervale regulate, potrivit standardelor naționale de protecție.

## **5. Funcțiile sensibile**

### **Interfețe, zone și indicatori de risc**

Folosind lista factorilor de risc menționați mai jos, entitatea publică poate, prin propria evaluare a riscurilor, să identifice factorii de risc existenți, pentru a stabili, pe această bază, ce funcții ar trebui să fie calificate drept sensibile. În mod evident, cu cât apar mai mulți factori de risc legați de o anumită funcție, cu atât este mai mare riscul pentru integritate și sunt necesare mai multe măsuri pentru a reduce riscurile identificate. Fiecare entitate are, în funcție de circumstanțe, riscuri specifice. În general, factorii de risc care necesită atenție sunt:

a) acces la resursele materiale, financiare și informaționale, fără deținerea unui document de autorizare;

b) activități ce se exercită în condiții de monopol, drepturi exclusive sau speciale;

c) modul de delegare a competențelor;

d) evaluare și consiliere, care pot implica grave consecințe;

e) achiziția publică de bunuri/servicii/lucrări, prin eludarea reglementărilor legale în materie;

f) neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a sarcinii de muncă atribuite;

g) lucrul în relație directă cu cetățenii, politicienii sau terțe persoane juridice;

h) funcțiile cu competență decizională exclusivă.

După identificarea funcțiilor vulnerabile din entitate, aceasta are la dispoziție trei opțiuni pentru a gestiona riscurile identificate, respectiv:

### **1) Rotația cadrelor**

Rotația cadrelor este politica organizației potrivit căreia angajații cu funcții sensibile, după o perioadă prestabilită (de regulă, 5 ani) schimbă funcțiile.

### **2) Separarea sarcinilor (standardul 18)**

Această măsură constă în separarea mandatelor și a sarcinilor, pentru a preveni ca un angajat să fie supus unor riscuri semnificative de integritate. Trebuie evitată executarea, în mod exclusiv individual, a unor operațiuni care determină riscuri semnificative de integritate. Acționând în echipă, este evitat riscul de integritate, prin eroare, fraudă, încălcare a legislației, precum și riscul de a nu putea detecta aceste probleme.

### **3) Verificarea candidaților**

Funcțiile sensibile impun verificarea antecedentelor. Verificarea candidaților în timpul procesului de recrutare și selecție diminuează posibilitatea de a angaja persoane care, într-o funcție anterioară, nu au demonstrat un comportament integru. Astfel, reiterăm că articolul 7 alin. (1) al Legii nr. 182/2002 impune ca persoanele care au acces la informațiile clasificate ca secrete de stat să fie verificate, anterior angajării, în ceea ce privește onestitatea și profesionalismul, în legătură cu folosirea unor astfel de informații. Alineatele 2, 3 și 4 ale aceluiași articol stabilesc reguli specifice pentru funcționarii publici și alte categorii de persoane. Legea nr. 182/2002 atribuie sarcini și responsabilități Serviciului Român de Informații, de exemplu, cu privire la:

- coordonarea, în general, a activităților și a măsurilor de control, referitoare la protecția informațiilor secrete de stat;
- dezvoltarea, în colaborare cu autoritățile publice, a standardului național pentru informațiile clasificate și a obiectivului de implementare;
- monitorizarea măsurilor luate de Guvern pentru implementarea prevederilor Legii nr. 182/2002.

Desigur că, în raport cu natura și mărimea estimată a riscurilor identificate, asociate funcțiilor sensibile, entitatea publică poate aplica și alte măsuri de control intern, apreciate ca fiind adecvate gestionării riscurilor respective, cum ar fi cele specifice standardelor 16 "Semnalarea neregularităților" 19 "Supravegherea"; 22 "Strategii de control"; 23 "Accesul la resurse".

## **6. Principiile de bază**

În urma analizei informațiilor de mai sus, sunt trase anumite concluzii, pentru o abordare coerentă a următoarelor subiecte.

### **6.1) Cadrul de politică**

Textul standardului 4 „Funcții sensibile” și al altor reglementări menționate anterior implică, în mod clar, disponibilitatea unui cadru de politică care să conțină principiile de bază privind:

- a) identificarea, ordonarea, clasificarea și reevaluarea funcțiilor sensibile;

- b) procedura de verificare a antecedentelor;
- c) procedura de recrutare, selecție și numire;
- d) sarcini și competențe decizionale ale responsabilului cu securitatea/integritatea, legate de funcțiile sensibile;
- e) programarea unei rotații a persoanelor care ocupă funcții sensibile, de regulă, o dată la 5 ani;
- f) controlul/monitorizarea executării politicii adoptate;
- g) instrucțiuni, orientări și instrumente care facilitează cadrul de politică.

## **6.2) Decizii necesare**

Datorită riscului crescut la care este supusă entitatea publică, în cazul existenței funcțiilor sensibile, ordonatorul de credite/managerul general însuși, sau, după caz, organul colectiv de conducere ce este investit cu o astfel de atribuție trebuie să ia următoarele decizii:

- a) considerarea unei anumite funcții drept funcție sensibilă;
- b) autorizarea Serviciului Român de Informații să verifice candidatul;
- c) numirea angajatului respectiv, după ce a trecut prin procedura de verificare și selectare stabilită de lege.

## **6.3) Funcția sensibilă și verificarea antecedentelor**

O funcție în care, în general, există posibilitatea de a produce daune securității entității publice și/sau securității naționale și în care apar riscuri care se pot manifesta în atingerea obiectivelor entității este desemnată ca funcție sensibilă. Ocuparea unei funcții sensibile este posibilă dacă, din documentarea și verificările efectuate, rezultă că sunt îndeplinite, integral, condițiile stabilite în acest sens. Funcția sensibilă și verificarea antecedentelor (investigația de securitate) sunt asociate. Spre exemplu, următorii indicatori arată dacă un candidat este vulnerabil sau reprezintă un risc potențial pentru siguranță, în general:

- a) antecedente judiciare;
- b) activități subversive și/sau antidemocratice;
- c) simptome de dependență, generatoare de acțiuni lipsite de integritate;
- d) vulnerabilitate financiară;
- e) supus influențelor din exterior;
- f) comportament înșelător, fals și secretos;
- g) comportament iresponsabil și riscant.

Rezultatele investigației de securitate vor indica, eventual, cât de substanțial este riscul. Ordonatorul de credite stabilește, în final, funcțiile sensibile și numește în aceste funcții persoanele în cazul cărora verificarea efectuată are un rezultat pozitiv.

## **6.4) Lista angajaților care ocupă funcții sensibile**

Textul componentei 4.2 „Cerințele generale” din standardul 4 „Funcții sensibile” este clar în ceea ce privește cerințele pe care ar trebui să le îndeplinească orice entitate. În plus, art. 10 din Legea nr. 182/2002 stabilește că, atunci când este vorba de informații clasificate, entitatea publică trebuie să țină un registru de evidență al autorizațiilor acordate personalului.

Se presupune că, în registrul fiecărei entități publice, va fi înregistrat numai un număr limitat de angajați. Pentru a respecta acest standard, trebuie să fie pregătit și actualizat un registru al funcțiilor sensibile, care ar putea fi structurat conform următorului model:

*Înregistrarea funcțiilor sensibile*

<i>Nu- me- le</i>	<i>Fișa postului</i>	<i>Nivel de sensibili- tate al funcției</i>	<i>Data numirii</i>	<i>Data rotației</i>
XX X	xxx	....	1-I-2010	1-I-2015
XX X	xxx	...	...	...
XX X	xxx	...	...	...

Deoarece Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat păstrează liste ale înregistrărilor și informații din această clasă în ceea ce privește menținerea nivelurilor de clasificare, personalul verificat și aprobat pentru a lucra cu informații secrete de stat și registrele autorizațiilor, este necesară o comparație între datele și informațiile definite de cele două organizații.

În acest caz, este eficient ca înregistrarea și comparația cu Oficiul Registrului Național să fie făcută de coordonatorul integrității, deoarece acesta este calificat și are toate informațiile necesare pentru a actualiza registrul. În perioada de 5 ani, coordonatorul integrității informează managerii responsabili cu privire la apropierea expirării perioadei de 5 ani și propune luarea unei măsuri. Periodic, coordonatorul integrității informează ordonatorul de credite în legătură cu situația, progresul și finalizarea rotației (individuale), necesare.

## **7. Implementare**

Încercând să răspundă unor cerințe de ordin practic, prezenta expunere oferă entităților posibilitatea unei abordări eficiente a subiectului funcțiilor sensibile. Fiind concepută pentru uz general, are caracterul unor instrucțiuni uniforme și practice, legate de identificarea, stabilirea și gestionarea funcțiilor sensibile și atribuirea responsabilităților asociate acestora, contribuind, astfel, la îmbunătățirea monitorizării și a controlului. Pe scurt, acest material reprezintă un instrument de sprijin în efortul managerial de gestionare a funcțiilor sensibile.

### ● Fișa funcției sensibile

Pentru fiecare funcție sensibilă, este necesară o abordare specifică (un cod propriu de conduită/manual) care, bazat pe principiile *Fișei standardului 4*, oferă o metodă executabilă și sigură, inclusiv proceduri de lucru, care reduc riscurile și contribuie la îmbunătățirea procedurilor operaționale sau de sistem și, în final, la îndeplinirea, de către persoanele aflate în funcție, a sarcinilor de muncă care le-au fost atribuite.

### ● Instrumente și aplicare

Scopul standardului 4 este de a garanta, ca instrument de prevenire, o înțelegere clară, structurată, transparentă a confidențialității și a funcțiilor sensibile și de a reduce riscurile posibile asociate. În practică, se recomandă includerea conținutului și a principiilor standardului 4 într-un îndrumar concis, care ar trebui să conducă la:

- a) posibilitatea unei înțelegeri structurate, transparente, a funcțiilor sensibile;
- b) claritate, cu privire la cine este responsabil și pentru ce, în legătură cu politica relevantă, implementare și monitorizare;
- c) instrucțiuni practice, legate de identificarea, organizarea și gestionarea funcțiilor sensibile și atribuirea responsabilităților asociate;
- d) claritate, în legătură cu investigația de securitate (sponsor, investigator etc.);
- e) procedura de stabilire (și aprobare) a funcțiilor sensibile;
- f) posibilitatea de personalizare a situațiilor specifice (împreună cu o declarație de conformare sau explicare);
- g) un format pentru un „Registru al funcțiilor sensibile” și un format pentru planul de rotație, o dată la 5 ani;
- h) proceduri pentru asigurarea obligatorie a documentelor secrete.

În funcție de structura organizațională, o abordare specifică produce cele mai bune și tangibile rezultate pe termen scurt. În ceea ce privește funcțiile sensibile, acestea îndreaptă atenția către examinarea activităților generatoare de riscuri semnificative și a vulnerabilităților organizaționale și reprezintă, înainte de toate, o investigație preventivă. Scopul acestora este de a identifica potențialele vulnerabilități din organizație și de a reduce vulnerabilitatea viitoare, prin diferite măsuri. Oferă, de asemenea, coordonatorului integrității, o asistență utilă și folositoare, prin efectuarea acestor sarcini.

Mai mult, o astfel de abordare oferă posibilitatea de a elimina eventualele prezumții, fără temeii, în legătură cu respectivul subiect, și de a oferi claritate și transparență legate de responsabilitățile relevante și sarcinile ordonatorului de credite.