

**ANALIZĂ CU PRIVIRE LA NEVOILE DE DEZVOLTARE  
ÎN DOMENIUL DEFINIRII ȘI FACILITĂRII APLICĂRII NORMELOR DE CONDUITĂ,  
CÂT ȘI ÎN DOMENIUL MONITORIZĂRII CONFORMITĂȚII CU ACESTEA**



# Cuprins

Introducere .....	3
1. Obiective .....	3
2. Instrumentar conceptual.....	4
2.1. Eficiență. Eficacitate. Impact. ....	4
2.2. Abordări teoretice ale corupției și încălcării normelor de conduită la nivel instituțional.....	5
Capitolul 1 - Evaluarea eficienței reglementărilor .....	8
1.1. Evoluția cadrului legislativ și al jurisprudenței în perioada 2013-2018 .....	8
2012 - Strategia Națională Anticorupție 2012-2015, aprobată prin HG 215/2012 .....	8
2013 - Politică publică „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice” .....	12
2013 - Ordinul nr. 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici .....	14
2014 - Acordul de Parteneriat al României cu Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020 .....	15
2014 - HG nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 .....	16
2014 - HG nr. 1076/2014 pentru aprobarea Strategiei privind mai buna reglementare 2014-2020 .....	16
2015 - Ordinul Președintelui ANFP nr. 762/2015 pentru stabilirea domeniilor prioritare de formare profesională pentru administrația publică .....	17
2015 - Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare.....	18
2015 - Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015 .....	19
2016 - HG nr. 583/2016, Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020 .....	22
2016 - HG nr. 525/ 2016 - Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 .....	23
2016 - HG nr. 650/2016 - Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020.....	25
2018 - Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1040/2018 .....	26
2018 - Ordinul nr. 600 al Secretarului General al Guvernului .....	27
1.2. Indexul modificărilor înregistrate .....	27
2. Analiza nevoilor actuale de reglementare .....	32



2.1. Identificarea nevoilor de reglementare .....	32
Analiza nevoilor de reglementare pentru cadrul normativ general aplicabil în domeniul conduitei funcționarilor publici.....	33
Ghidul ”Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică” .....	41
2.2. Impactul evoluției cadrului legislativ asupra nevoilor de reglementare identificate .....	47
2.3. Concluzii - actualitatea nevoilor de reglementare.....	52
Capitolul 2 - Evaluarea eficacității reglementărilor.....	56
1. Evaluarea ex-post a Legii nr. 7/2004 prin analiza rapoartelor de monitorizare și evidențierea evoluțiilor .....	56
1.1. Context .....	56
1.2. Metodologie de cuantificare .....	58
1.3. Rapoarte de monitorizare.....	59
Rapoartele privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici, a standardelor etice și implementarea procedurilor disciplinare ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici .....	59
Raportul ”Reforma Administrației publice- o imagine a problemelor transversale” - Secretariatul General al Guvernului .....	69
Studiul diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală ...	69
Raportul privind dificultățile administrației publice în gestionarea proceselor de resurse umane .....	71
Analiza cauzelor structurale care stau la baza slabei capacități a administrației publice din România - Secretariatul General al Guvernului, 2013 .....	72
Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare 2015.....	73
Raportul final privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012 - 2015 (Ministerul Justiției) .....	74
Raportul de monitorizare (M2 - evaluare intermediară - 2017) a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020.....	77
Date statistice Ministerul Justiției.....	79
Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau înființarea unei instituții cu atribuții în gestionarea personalului contractual din administrația publică .....	79
1.4. Cuantificarea impactului .....	80
2. Evaluarea ex-ante - evidențierea modificărilor intenționate .....	81
Expunerea motivelor de modificare a Legii nr. 7/2004- ANFP 2014.....	81
Proiect de lege privind Codul administrativ al României.....	82
3. Compararea rezultatelor.....	87



Capitolul 3 - Analiza mass-media .....	90
1. Metodologia analizei .....	90
Eșantionare .....	90
Selecția unităților de analiză .....	93
2. Rezultatele analizei .....	93
Problematica etică în mass-media .....	93
Corupție .....	95
Tratament abuziv .....	96
Abuz în funcție .....	96
Conflict de interese .....	97
Incompatibilitate .....	98
3. Diferențe regionale în problematica etică .....	98
Regiunea Sud-Oltenia .....	99
Regiunea Sud-Muntenia .....	100
Regiunea Sud-Est .....	100
Regiunea Nord-Vest .....	101
Regiunea Nord-Est .....	102
Regiunea București- Ilfov .....	102
Regiunea Centru .....	103
Național .....	104
4. Imaginea funcționarului public în media Românească .....	105
5. Concluzii și recomandări .....	106
Concluzii .....	106
Recomandări .....	108
Capitolul 4 - Analiza cu privire la nevoile de dezvoltare în domeniul definirii și facilitării aplicării normelor de conduită, cât și în domeniul monitorizării conformității cu acestea .....	109
4.1. Eficiența reglementărilor .....	109
4.2. Eficacitatea reglementărilor .....	111
4.3. Sondajul realizat la nivelul populației .....	112
4.4. Sondajul realizat la nivelul personalului din administrație .....	114
4.5. Analiza media .....	117
4.6. Concluzii și recomandări .....	119
Index de figuri și tabele .....	122



# Introducere

## 1. Obiective

Analiza cu privire la nevoile de dezvoltare în domeniul definirii și facilitării aplicării normelor de conduită, cât și în domeniul monitorizării conformității cu acestea a fost elaborată în cadrul proiectului ETICA- Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație", cod SIPOCA 63, cod SMIS 119741, implementat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Proiectul se derulează pe o perioadă de 24 luni, începând din luna noiembrie 2017 și este cofinanțat din Fondul Social European (FSE) prin Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA) 2014-2020.

Analiza cu privire la nevoile de dezvoltare în domeniul definirii și facilitării aplicării normelor de conduită, cât și în domeniul monitorizării conformității cu acestea își **propune evidențierea efortului legislativ** în perioada 2013-2018 în vederea clarificării cadrului juridic ce reglementează comportamentul etic la nivel instituțional, aprecierea **eficienței și eficacității** modificărilor legislative, evidențierea modului în care **media** reflectă climatul etic din instituțiile publice din România și identificarea unui set de **recomandări privind evoluția ulterioară**, în vederea creșterii calității definirii normelor de conduită, a îmbunătățirii gradului de aplicare a acestora și a dezvoltării unui sistem de monitorizare eficient și util.

Analiza este structurată pe patru capitole, aferente celor patru tematici descrise succint anterior.

Capitolul 1 va urmări evaluarea eficienței reglementărilor legislative din perioada 2013-2018, centrându-se pe trei aspecte: o descriere a evoluției cadrului legislativ și evidențierea principalelor modificări înregistrate, o analiză a nevoilor actuale de reglementare, luând în considerare rezultatele propuse și o evidențiere a principalelor nevoi de reglementare rămase neacoperite prin mijloacele legislative utilizate până în prezent. Capitolul vine să răspundă întrebării centrale în studiul **eficienței** unei intervenții, respectiv: *Mijloacele legislative utilizate până în prezent au fost adecvate și suficiente pentru atingerea rezultatelor propuse în domeniul creării unui climat etic la nivelul administrației publice din România?*

Următorul capitol va fi dedicat evaluării eficacității reglementărilor înregistrate prin parcurgerea a două etape distincte: evaluarea ex-post a Legii 7/2004, în special sub aspectul rezultatelor evidențiate de rapoartele de monitorizare ale ANFP și evaluarea ex-ante a modificărilor care se intenționează a fi adoptate în perioada următoare. Cele două teme vin să răspundă întrebării centrale în studiul **eficacității** unei intervenții publice, respectiv: *În ce măsură rezultatele obținute până în prezent sunt menite să atingă obiectivele propuse?*



Cel de al treilea capitol al analizei are în vedere **analiza media** pe perioada anului 2018, în vederea evidențierii aspectelor centrale prin care problematica etică de la nivelul instituțiilor publice din România este reflectată la nivelul opiniei publice și societății în general.

Ultimul capitol se dorește a fi un capitol de sinteză a rezultatelor evidențiate prin analizele anterioare și prin sondajele de opinie desfășurate la nivel național în cadrul proiectului ETICA, atât în instituțiile publice, cât și la nivelul populației în general și punctarea nevoilor de dezvoltare ale cadrului legislativ existent pornind de la elementele evidențiate prin aceste rezultate.

## 2. Instrumentar conceptual

Analiza literaturii de specialitate în domeniul evaluării intervențiilor publice și analiza abordărilor consacrate în domeniul politicilor publice care au ca scop reducerea corupției și îmbunătățirea climatului etic al mediului instituțiilor publice, din perspectiva obiectivelor lucrării de față au evidențiat două aspecte importante care au în vedere: 1) delimitarea conceptuală a criteriilor de evaluare și 2) evidențierea modurilor principale de abordare a încălcării normative.

### 2.1. Eficiență. Eficacitate. Impact.

Criteriile de evaluare a calității unei intervenții publice iau în considerare cele patru elemente cheie care dau coerență lanțului acțional: obiective, rezultate, mijloace, beneficiari. Schema simplificată a relațiilor între aceste elemente este următoarea:



**Eficacitatea** reprezintă măsura prin care rezultatele obținute ca urmare a unei intervenții programate sunt consonante cu obiectivele propuse în etapele de programare a intervenției. În mod clasic, întrebările care vizează eficacitatea au în vedere un tip de *beneficiu* pe care intervenția l-a adus *sistemului*, în acest caz administrației publice prin raportare la obiectivele propuse și la actorii acestui sistem, respectiv instituțiile administrației publice locale și centrale.

**Eficiența** are în vedere relația între mijloacele utilizate și rezultatele proiectate. Ea este o măsură *calitativă*, venind să aprecieze cât de bine au fost utilizate o serie de instrumente, resurse, acțiuni pentru a se putea ajunge la acei indicatori de rezultat care au fost proiectați înainte de intervenție. Întrebările vizează gradul de adecvare a instrumentelor utilizate pentru a atinge rezultatele preconizate.

**Impactul** este o măsură cantitativă care are în vedere *ansamblul efectelor* pe care o intervenție le-a determinat supra unei categorii de beneficiari dintr-un anumit sector, în acest caz asupra funcționarilor din administrația publică din România și asupra populației în general. Analiza de impact este interesantă nu doar pentru evidențierea și cuantificarea indexului de efecte, ci și pentru identificarea tipologiei acestora, un aspect important fiind dat de ceea ce se numește efectul de "rebound" sau de "rezistență", "de fânare", "efect advers", dat de lipsa continuității unei măsuri sau de insuficienta susținere pentru implementarea ei.

În afara acestor criterii, un ciclu de evaluare clasic cuprinde alte două elemente importante: **relevanța** - ca modalitatea în care obiectivele propuse vin să soluționeze în mod corect, coerent și complet problema identificată sau problemele care au generat nevoia intervenției și **sustenabilitatea** - modalitatea prin care rezultatele pozitive obținute au șanse să fie menținute în timp și să ducă la o creștere durabilă în sensul propus de scopul intervenției. Atât relevanța cât și sustenabilitatea au în vedere evaluări în special calitative și sunt major legate de evoluția contextului social, politic și economic al unei societăți.

Într-o desfășurarea temporară clasică a unui demers de evaluare, în etapa ex-ante se urmărește relevanța unei intervenții pentru problematică avută în vedere, în etapele intermediare sunt evaluate eficiența și eficacitatea, iar în etapa finală, ex-post, sunt urmărite impactul și sustenabilitatea.

În această logică a evaluării, în accepțiunea noastră, prezentul raport de analiză se plasează într-o etapă intermediară în care decidentul are în vedere creșterea calității mijloacelor și instrumentelor utilizate (îmbunătățirea cadrului legislativ) în scopul creșterii impactului și sustenabilității rezultatelor obținute.

## 2.2. Abordări teoretice ale corupției și încălcării normelor de conduită la nivel instituțional

Problematica analizei corupției la nivel administrativ este una deosebit de vastă atât ca expunere în timp (ea apare ca problematică filosofică încă din antichitatea greacă), cât și ca modalități de abordare. Din perspectiva analizei de față, vom puncta trei abordări majore care se vor reflecta în modul în care decidentul legislativ s-a raportat la conduita etică la nivel instituțional în perioada de referință a studiului (2013-2018).

*Abordarea fenomenologică* - corupția și încălcarea normelor de conduită ca fenomen social. Această abordare, care adoptă o viziune juridică (criminologică) asupra actului deviant este, în opinia noastră, cea care a stat la baza majorității abordărilor și actelor de modificare a cadrului normativ. Simplificând, această abordare

consideră actul de corupție (sau, mai larg, abaterea etică) ca fiind *încălcarea unei norme juridice de conduită* de către una sau mai multe persoane. În această accepție, abaterea etică este un "accident", o "problemă" a unor persoane. Elementele cheie sunt norma (legea) și caracterul nominal (individ sau grup de indivizi) a celui/celor care încalcă norma. Prin urmare, ***mecanismul de intervenție este unul de tip linear: prevenire-educare-combatere***. În acest mecanism, din perspectiva analizei noastre, prevenirea se realizează prin cod de conduită și consiliere etică, educarea prin consiliere și cursuri, iar combaterea prin evidențierea și sancționarea faptelor.

***Abordarea funcțională*** - corupția și încălcarea normelor de conduită ca problemă instituțională generată de o serie de factori. Această abordare adoptă o viziune administrativă asupra devianței, viziune ce se regăsește într-o serie de acte normative care au avut în vedere în special monitorizarea implementării normelor de conduită. Elementele cheie ale abordării țin de identificarea **factorilor** care au dus la abaterea de la normă, această abatere fiind gândită ca o consecință a mai multor factori, printre care putem enumera: calitatea selecției personalului administrativ, nivelul de birocrație, gradul de ocupare al personalului administrativ, politizarea din administrație etc. Teoretic, această abordare este reflectată printr-un ***mecanism de intervenție de tip factorial***, sectorial, conjugat, un mecanism în care se intervine simultan la nivelul unui sector asupra factorilor care sunt considerați determinați pentru obținerea rezultatelor dorite. Plusul acestei abordări este acela de a poziționa problema încălcării normelor de conduită într-un context instituțional complex, în care rezultatele dorite nu pot fi atinse doar printr-o abordare lineară. Această abordare funcțională caracterizează majoritatea recomandărilor și practicilor la nivel european în domeniu combaterii corupției și respectării normelor de conduită. Acest tip de intervenție vine să răspundă unor întrebări de tipul: *"Poate avea rezultatele preconizate lupta împotriva corupției, dacă gradul de încărcare al funcționarilor publici este în creștere?"*, *"Poate fi sustenabilă lupta împotriva corupției dacă nivelul de transparență a deciziilor nu este crescut?"*, *"Se pot atinge rezultatele preconizate în lupta împotriva corupției dacă sistemul administrației publice nu beneficiază de tehnologii și investiții?"* etc.

***Abordarea sistemică*** - corupția și încălcarea normelor de conduită ca fapt social, ca mod de manifestare a unui **climat etic la nivelul societății**. Această abordare are la bază o viziune sociologică asupra încălcării normative ca fiind "simptomatică" pentru o serie de valori, norme, comportamente care se manifestă în ansamblul societății. Din această perspectivă logica intervenției presupune dublarea "tratării" simptomului (respectivi a încălcării normei) cu intervenții la nivel societal pentru îmbunătățirea climatului general. ***Mecanismul de intervenție este de tip sistemic***, în care, alături de intervențiile sectoriale (ex: în administrație, justiție, finanțe etc.) sunt susținute și intervenții pentru modificarea stării sistemului social în ansamblu,





a elementelor valorice și culturale care susțin sistemul social (educație, cultură, cunoaștere socială, participare civică etc). Acest tip de intervenție vine să răspundă unor întrebări apărute constant în procesele de evaluare a eficienței și eficacității măsurilor luate pentru combaterea corupției, întrebări de tipul: *”Poate fi combătută corupția într-o societate în care cetățenii nu au încredere în stat?”*, *”Este sustenabil efortul de combatere a corupției la nivelul unei instituții în condițiile în care la nivel comunitar nu există un efort conjugat?”*, *”Se pot atinge obiectivele intervențiilor în domeniul combaterii corupției la nivel central fără ca performanțele de la nivel local să fie similare”* etc. Acest tip de abordare caracterizează modul în care Comisia Europeană a orientat, în special în acest exercițiu de programare (2014-2020) evaluările de impact ale programelor operaționale sectoriale.

Acest instrumentar va fi utilizat pe parcursul următoarei analize pentru evidențierea aspectelor pe care le considerăm relevante, pentru structurarea concluziilor și formularea recomandărilor.



# Capitolul 1 - Evaluarea eficienței reglementărilor

## 1.1. Evoluția cadrului legislativ și al jurisprudenței în perioada 2013-2018

Jurisprudența în domeniul eticii în administrația publică din România a înregistrat o preocupare constantă în perioada 2013-2017, remarcându-se două momente semnificative, respectiv anul 2013, anul în care este definitivată *propunerea de politică publică privind "Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice"*, context în care sunt elaborate o serie de acte normative și anul 2015 când, prin coroborare cu Strategia privind dezvoltarea funcției publice, sunt evaluate o serie de nevoi de reglementare în domeniul conduitei funcționarilor publici.

Din punctul de vedere al istoricului jurisprudenței în domeniul eticii sunt evidențiate două tipuri de documente: documentele de tip strategic, care stabilesc planuri de acțiune, majoritatea până în 2020 și documente de legislație secundară (Hotărâri de Guvern, Ordine), în special Ordine ale Președintelui ANFP, care stabilesc proceduri și modalități de implementare a direcțiilor strategice.

Metodologia selecției și inventarierii cadrului normativ a fost un de tip "bulgăre de zăpadă", pornind de la documentul *"Analiza nevoilor de reglementare în domeniul eticii"*, elaborat de ANFP în 2013 și urmărind evoluția cadrului normativ care a stat la baza elaborării acestei analize.

### 2012 - Strategia Națională Anticorupție 2012-2015, aprobată prin HG 215/2012

Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 (SNA), menită să pregătească cea de-a patra rundă de evaluare GRECO, cu tema „Prevenirea corupției în ceea ce privește membrii Parlamentului și în rândul judecătorilor și al procurorilor” a cuprins următoarele capitole: principii etice și reguli de conduită, conflicte de interese, interzicerea sau restrângerea anumitor activități, declarațiile de avere și interese, punerea în aplicare a normelor privind conflictele de interese, conștientizarea factorilor de decizie de la nivelul instituțiilor implicate cu privire la rolul sistemelor de control intern/managerial. În susținerea unei schimbări de abordare a managementului, SNA a pus accent pe măsurile de promovare a integrității



instituționale, având ca repere principale: implementarea codurilor etice, punerea în aplicare a standardelor de control intern/manAGERIAL și eficientizarea mecanismelor administrative de sancționare, protecția avertizorului de integritate, managementul vulnerabilităților specifice fiecărei instituții.

SNA 2012-2015 a apreciat valoarea instrumentală, în cadrul măsurilor preventive anticorupție, a autoevaluărilor periodice, semestriale, privind nivelul de utilizare și eficiența a măsurilor adoptate la nivel instituțional. În privința acestui mecanism, textul strategiei specifica: "autoevaluarea va viza măsuri precum declararea averilor, respectarea regulilor privind cadourile, managementul conflictelor de interese, incompatibilitățile, codurile etice și deontologice, transparența decizională, accesul la informații de interes public, gestionarea fondurilor publice, achizițiile publice, repartizarea aleatorie a dosarelor sau a sarcinilor de serviciu, procedurile de selecție și promovare a personalului etc."

De asemenea, strategia prevedea dublarea autoevaluării de un mecanism de evaluare externă, "constând în misiuni tematice de evaluare efectuate de către echipe mixte, constituite din experți ai diferitelor instituții publice și organizații neguvernamentale". Evaluarea externă era menită să aprecieze modul concret de aplicare a măsurilor de prevenire a actelor de corupție, dar și "protecția personalului din instituțiile și autoritățile publice care semnalează încălcări ale legii consilierului de etică/integritate și, dacă este necesar, formularea de propuneri pentru consolidarea statutului lor juridic".

Din punct de vedere al consolidării climatului etic la nivel instituțional, SNA 2012-2015 a fost construită pe cei trei piloni clasici de generare a schimbării comportamentului deviant: prevenire, educare, combatere.

În cadrul obiectivelor care au avut în vedere prevenirea corupției în entitățile publice, în mod particular în cadrul obiectivului specific 1, care a vizat "remediarea vulnerabilităților specifice instituțiilor publice prin implementarea sistematică a măsurilor preventive", au fost indicate două măsuri de interes pentru dezvoltarea ulterioară a jurisprudenței în sfera eticii instituționale:

- implementarea Codului de conduită pentru evitarea situațiilor de incompatibilitate și conflict de interese de către personalul implicat în gestionarea programelor finanțate din fonduri comunitare nerambursabile post aderare și
- consolidarea statutului și a rolului consilierului de etică.

Detalierea efectuată în anexa 2 a documentului menționa că, în cadrul primei măsuri, cea care viza implementarea codului de conduită, **indicatorii de măsurare** a implementării ar fi trebuit să fie următorii: număr de sesizări privind încălcări ale normelor de conduită, număr de sesizări în curs de soluționare, număr de sesizări soluționate, număr de decizii prin care s-a constatat încălcarea normei, număr de



măsurile dispuse, număr de decizii ale comisiei de disciplină anulate în instanță, grad de cunoaștere a normelor de conduită de către angajații instituției, număr de activități de formare privind normele de conduită, număr de persoane care au fost instruite prin intermediul acțiunilor de formare profesională, număr de măsuri administrative adoptate pentru înlăturarea cauzelor sau circumstanțelor care au favorizat încălcarea normelor, număr de persoane per instituție care au săvârșit abateri disciplinare, număr de persoane care au săvârșit în mod repetat abateri de la norme. În cazul măsurilor privind consolidarea statutului și rolului consilierului de etică, indicatorii de evaluare a gradului de implementare aveau în vedere: numărul de ședințe de consultare, numărul de angajați care au beneficiat de consiliere, numărul de spețe diferențiate pe tipologii de dileme etice, gradul de cunoaștere de către angajați a consilierului de etică și a normelor de conduită, determinat prin chestionare de evaluare periodice, gradul de popularizare a rolului consilierului de etică, numărul de activități de formare, numărul de persoane care au fost instruite prin intermediul activităților de formare profesională.

Obiectivele privind creșterea gradului de educație anticorupție au pornit de la următoarele premise de interes din perspectiva eticii în instituțiile publice: **”Cunoașterea** de către angajați a normelor etice care guvernează exercitarea funcției sau a demnității publice, a atribuțiilor de serviciu, a misiunii și mandatului diferitelor instituții publice, a procedurilor de lucru și a sancțiunilor aplicabile constituie precondiții esențiale pentru integritatea instituțională. Pe lângă componenta de îndrumare îndeplinită prin intermediul consilierilor de etică sau de integritate - care devine incidentă în cauze individuale, de cele mai multe ori la solicitarea angajatului - managementul instituției trebuie să adopte un **rol pro activ** și să asigure, cu regularitate, participarea personalului propriu la cursuri de pregătire specializate anticorupție. Aceste cursuri trebuie să fie **adaptate** la tipul de serviciu public prestat și pregătirea profesională a angajatului și să ofere un bagaj solid de cunoștințe pentru reducerea “zonelor gri” care - din necunoaștere sau înțelegere greșită - pot conduce la corupție.”

După cum se poate observa, textul prezentat se evidențiază prin câteva prezumții semnificative: poziționează cunoașterea normelor de etică pe o poziție de egalitate, în cadrul normativ, cu atribuțiile de serviciu, dar și cu mandatul instituțional al diferitelor instituții publice, pune semnul egalității între etică și integritate, menționează imperativ rolul pro activ al managementului instituțional în ceea ce privește participarea personalului propriu la cursuri de pregătire anticorupție. *Delimitarea terminologică etică-integritate-anticorupție, slab evidențiată în textul legislativ, va fi regăsită ca problematică în identitatea instituțională și modul de funcționare a consilierului de etică.*

Textul Strategiei menționează suplimentar, un alt aspect pe care îl considerăm important pentru în logica proiectului, respectiv comunicarea cu beneficiarii



serviciilor publice: ”promovarea integrității și a eticii în viața publică nu se poate realiza fără contribuția și rolul activ al beneficiarilor serviciilor publice. Respingerea corupției de către cetățeni, raportarea iregularităților sau abuzurilor reprezintă manifestări ale spiritului civic și ale respectului pentru statul de drept. Aceste valori trebuie însă promovate și explicate temeinic, începând chiar din școală și dublate de acces facil la informațiile de interes public. Astfel, o componentă fundamentală a strategiei va consta în activitatea de informare a cetățenilor atât cu privire la obligațiile legale ale instituțiilor și ale funcționarilor publici, cât și cu privire la modalitățile de luptă împotriva fenomenului corupției, prin mijloacele legale și civice de care fiecare cetățean dispune.”

Din perspectiva contextului analizei cu privire la nevoile de dezvoltare în domeniul definirii, facilitării aplicării și monitorizării conformității cu normele de conduită, în cadrul obiectivelor privind creșterea gradului de educație anticorupție considerăm că este de interes obiectivul specific 1, respectiv ”dezvoltarea componentei anticorupție a curriculumului de formare continuă pentru personalul propriu al instituțiilor publice”, care a avut ca măsuri de implementare: asigurarea participării angajaților din instituțiile publice la cursuri periodice privind normele etice și de conduită, introducerea în tematica de formare profesională a modulelor pe tema integrității și elaborarea și diseminarea de ghiduri și materiale cu caracter informativ privind riscurile și consecințele faptelor de corupție sau ale incidentelor de integritate.

Cel de al treilea pilon al schimbării comportamentale, respectiv combaterea actelor de încălcare a legii, a fost tratat în cadrul obiectivului strategic 3: combaterea corupției prin măsuri administrative și penale. Deși strategia a fost centrată pe combaterea corupției, ca manifestare cu incidență majoră a încălcării Codului de conduită, obiectivul specific 4, din cadrul acestei componente, respectiv ”consolidarea mecanismelor de control administrativ” a avut prevăzute o serie de măsuri cu un grad mai larg de aplicabilitate: introducerea cu titlu experimental în instituții publice a testelor de integritate ca măsură exclusiv administrativă de evaluare a respectării standardelor etice, aplicarea de sancțiuni disciplinare cu caracter disuasiv pentru încălcarea standardelor etice și de conduită anticorupție la nivelul tuturor funcțiilor și demnităților publice și publicarea periodică a unui raport privind sancțiunile disciplinare.

Strategia menționa ca fiind recomandabile, în urma evaluărilor de impact formularea de propuneri de *amendare a legislației* privind unele măsuri/concepte preventive precum avertizorul de integritate, consilierul de etică, accesul la informații de interes public, transparența procesului decizional etc. De asemenea, prevedea ca, în cadrul implementării SNA, să fie elaborate sau, după caz, actualizate, codurile deontologice/de conduită/etice.



Un aspect important din cadrul Strategiei, în ceea ce privește asigurarea sustenabilității instituționale și financiare a rezultatelor SNA, a vizat includerea în cuprinsul Cadrului Național Strategic de Referință pentru perioada 2014-2020 și a programului operațional finanțat din Fondul Social European a unui obiectiv privind promovarea eticii și integrității la nivelul sectorul public și privat.

## 2013 - Politică publică „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”

În aprilie 2013, Agenția Națională a Funcționarilor Publici a propus spre dezbateră pe site-ul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice propunerea de politică publică ”Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”. Principalele argumente care au fundamentat acest proiect de politică publică au avut în vedere trei componente principale: conflictul de interese<sup>1</sup>, incompatibilitățile<sup>2</sup> și regulile privind conduita în exercitarea funcțiilor publice<sup>3</sup> și două imperative transversale în politicile publice la nivel național: asigurarea incluziunii sociale și combaterea discriminării. Nota de fundamentare a politicii publice a evidențiat faptul că *”principala problemă identificată în ceea ce privește etica în administrația/funcția publică este diferența substanțială între efectele estimate la momentul reglementării distincte a domeniului și rezultatele efectiv obținute, reflectate cu prioritate în percepția asupra domeniului, la nivel de stabilire și la nivel de aplicare a regulilor, pentru diferitele părți implicate”<sup>4</sup>.*

Luând în considerare datele recente obținute prin sondajele de opinie efectuate pe parcursul anului 2018 în cadrul proiectului ETICA, apreciem contextul social care a stat la baza propunerii legislative ca fiind unul de actualitate:

- ”calitatea serviciilor publice și standardele etice curente utilizate în prestarea acestora sunt în continuare considerate drept neconforme cu

---

<sup>1</sup> Prin conflict de interese se înțelege, conform dispozițiilor legale în vigoare, situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin. În funcție de obiectul reglementărilor specifice, modalitatea de definire și/sau delimitare a interesului personal, precum și dispozițiile privind competențele instituționale de evaluare, monitorizare și control, diferă de la caz la caz. (<http://www.anfp.gov.ro>)

<sup>2</sup> Incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, de dispozițiile Legii nr. 161/2003, cu modificările și completările ulterioare, dar și în conținutul unor acte normative cu aplicare sectorială. Ca și în cazul conflictului de interese, în funcție de situația avută în vedere sunt stabilite diferențiat competențele instituționale de evaluare, monitorizare și control. (ibidem)

<sup>3</sup> Normele de conduită prevăzute de Codul de conduită ca fiind obligatorii pentru persoanele care ocupă o funcție publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale și locale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome, denumite în continuare autorități și instituții publice, completate, acolo unde este cazul, cu norme speciale referitoare la conduita în desfășurarea anumitor activități sau exercitării anumitor funcții (ibidem).

<sup>4</sup> Ibidem



așteptările beneficiarilor, principalii „vinovați” fiind considerați autoritățile și instituțiile publice direct responsabile de prestarea acestora”

- ”corupția, este în continuare percepută de către toți factorii interesați drept una dintre problemele majore, de sistem”
- ”din punct de vedere al imaginii publice, cetățenii percep funcționarii publici ca având un comportament neconform cu normele de conduită ce prevăd prioritatea interesului public”
- ”noțiunea de „consiliere etică”, respectiv activitatea persoanelor responsabile cu consilierea etică și monitorizarea respectării normelor de conduită sunt insuficient cunoscute, iar oportunitățile oferite de direcțiile de dezvoltare din ultimii ani a celor două concepte - consiliere etică, respectiv consilier de etică - sunt insuficient valorificate”
- ”necesitatea de actualizare a standardelor etice în concordanță cu evoluția relațiilor socio-profesionale în mediul administrativ, în prezent interpretarea noțiunii de conduită fiind făcută într-un sens mai larg decât cel utilizat la momentul reglementării inițiale și acoperind o arie mai variată de detalii și situații specifice”
- ”sistemul actual de stabilire și implementare a unor standarde etice în administrația/funcția publică prezintă unele deficiențe generate în unele cazuri de modalitatea de formulare a normelor, în alte cazuri de gradul de actualitate a situațiilor reglementate, iar în altele de capacitatea administrativă și/sau instituțională de implementare.”

În scopul creșterii capacității administrative în domeniul implementării și promovării standardelor etice în activitatea autorităților și instituțiilor publice, politica publică ”Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice” a propus un set de patru direcții majore de acțiune:

1. actualizarea cadrului general de stabilire și monitorizare a respectării normelor de conduită, precum și a mecanismelor instituționale de implementare a prevederilor legale privind conduita în exercitarea funcțiilor publice
2. dezvoltarea și operaționalizarea de noi mecanisme instituționale de implementare eficientă a prevederilor legale privind conduita în exercitarea funcțiilor publice
3. formarea și informarea consilierilor de etică din autorități și instituții publice
4. promovarea și diseminarea către beneficiarii serviciilor publice a regulilor privind conduita, a mecanismelor instituționale și a mecanismelor-suport, a activităților și a rezultatelor obținute în implementarea inițiativei de dezvoltare a standardelor etice în sistemul administrației publice.



## 2013 - Ordinul nr. 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici

Ordinul nr. 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare a constituit cadrul de referință, până în 2018, cu privire la modul în care se reglementează procesul de monitorizare de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici a respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Elementele constituente fundamentale ale respectivului cadru legislativ au avut în vedere următoarele aspecte:

- implementarea unor formate standard de raportare privind respectarea normelor de conduită și implementarea procedurilor disciplinare, respectiv anexele 1 și 2 ale ordinului menționat;
- stabilirea de termene și instrucțiuni privind procesul de raportare;
- stabilirea modului de utilizare a datelor transmise de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, prin agregarea acestora și elaborarea de rapoarte periodice publicate pe portalul instituției;
- stabilirea responsabilităților specifice privind procesul de raportare și a relațiilor de comunicare și transmitere de informații între cei patru actori instituționali implicați în gestionarea informațiilor privind respectarea codului de conduită: Agenția Națională a Funcționarilor Publici-gestionar al informațiilor privind respectarea codului de conduită la nivel național, consilieri de etică- actorii instituționali care colectează la nivel instituțional informații și le transmit ANFP, conform calendarului stabilit, președinții comisiilor de disciplină și compartimentele de resurse umane care furnizează consilierilor de etică informațiile solicitate de aceștia în vederea stabilirii raportărilor;
- oferirea unor instrucțiuni cu privire la completarea și transmiterea formatelor standard de raportare prevăzute în anexele 1 și 2 pentru fiecare rubrică în parte;
- stabilirea unei serii de reguli și responsabilități privind evaluarea și îmbunătățirea procesului de implementare.

Suplimentar celor menționate anterior, remarcăm faptul că ordinul menționat a luat în considerare situația în care, mai ales în mediul rural, nu există facilități de comunicare electronică și a recomandat, în art. 82, consiliilor județene să sprijine activitatea de transmitere a formatelor de raportare. Un element de asemenea important îl reprezintă art. 84 din ordinul menționat prin care au fost oferite o serie de recomandări autorităților și instituțiilor publice privind desemnarea consilierului de etică și modul în care putea fi sprijinită la nivel instituțional activitatea consilierului de etică. *Din perspectiva dezvoltărilor ulterioare ale problematicii*





*consilierii etice la nivel instituțional remarcăm faptul că recomandarea privind numirea consilierului de etică a avut în vedere o sferă de delimitare majoritar negativă (să nu fie conducător al compartimentului de resurse umane, să nu facă parte din comisia de disciplină), fără a exista o componentă pozitivă care să vizeze competențele acestuia, vechimea sau alte elemente care puteau conferi persoanei desemnate un plus de autoritate, sau un ascendent relațional informal.*

## 2014 - Acordul de Parteneriat al României cu Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020

În 2014, Acordul de Parteneriat al României cu Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020 arăta, la punctul 781, că, ”deși există personal devotat și profesionist în administrația publică, sistemul funcționează ineficient din cauza politicilor de resurse umane existente și a cadrului instituțional, principalele deficiențe fiind cauzate de politizare, de lipsa unei abordări unitare, de rigiditățile în managementul resurselor umane, de relativa insuficiență a specialiștilor înalt calificați și de dificultatea de a motiva și reține angajații performanți”. Acordul aprecia, la momentul respectiv, pe baza unor analize funcționale, ”o serie de deficiențe majore legate de gestionarea resurselor umane, printre care [...] lipsa unei abordări integrate în ceea ce privește implementarea și promovarea valorilor etice și integrității profesionale” și ”cultură organizațională anacronică bazată pe o abordare axată pe proceduri/birocratică, nu pe una orientată către obținerea de performanțe măsurate în raport cu obiective și ținte clare”. Acordul aprecia, de asemenea, că Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 ”pune accentul pe respectarea standardelor de integritate și pe implementarea efectivă a măsurilor în vigoare (cum ar fi declararea averii, gestionarea conflictelor de interese și a incompatibilităților, protecția denunțătorilor, consilierea etică, declararea cadourilor, transparența procesului decizional și accesul la informațiile de interes public)”. Acțiunile propuse în domeniu, pentru atingerea obiectivelor SNA propuse în cadrul Acordului de Parteneriat menționat aveau în vedere, la momentul 2014, următoarele:

- creșterea nivelului educației în materie de anticorupție pentru toți angajații instituțiilor publice;
- implementarea eficientă a măsurilor preventive anticorupție reglementate de legislația națională;
- utilizarea sporită a mecanismelor de control administrativ.

Printre măsurile care se preconizau în Planul de acțiuni prioritare de creștere a capacității de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune (PAP) aferent Acordului erau înscrise și o serie de inițiative menite să abordeze deficiențele evidențiate. Printre acestea menționăm proceduri/instrumente clare pentru regulile etice, măsuri anti-fraudă și măsuri anticorupție.



## 2014 - HG nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020

În același an, 2014, HG nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 prevedea și bugeta în cadrul Anexei 2 - Plan de acțiuni pentru implementarea strategiei, la obiectivul strategic 2.3. - Promovarea eticii și integrității în administrația publică și continuarea măsurilor privind reducerea și prevenirea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor aferente formulate în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV), următoarele acțiuni:

- formarea și informarea consilierilor de etică din autorități și instituții publice - acțiune cu caracter permanent, având ca rezultat, până în 2020, un program de formare standardizat destinat consilierilor de etică și un număr de consilieri de etică formați;
- introducerea de măsuri specifice, necesare dezvoltării unei culturi organizaționale caracterizate prin etică și integritate în ceea ce privește definirea și aplicarea de politici/strategii de resurse umane la nivel sectorial/instituțional, având ca rezultat până în decembrie 2020 dezvoltarea unor măsuri legislative și procedurale și organizarea unui număr de acțiuni de promovare a culturii etice, la nivelul instituțiilor publice.

De asemenea, actul normativ menționat recomanda următoare acțiuni cu incidență asupra activităților de dezvoltare în sfera eticii instituționale:

- realizarea de ghiduri, manuale, metodologii pentru promovarea inovării și bunelor practici în administrația publică (acțiune în cadrul obiectivului strategic 2.6.);
- organizarea de acțiuni de promovare și diseminare a bunelor practici, inovării și networking-ului în administrația publică (acțiune în cadrul obiectivului strategic 2.6.);
- dezvoltarea de instrumente în vederea creșterii asumării responsabilității la nivelul instituțiilor publice care furnizează serviciile publice (acțiune în cadrul obiectivului strategic 4.1.);

Menționăm faptul că Anexa 2 a Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 a fost modificată prin HG nr. 462/2017, în scopul precizării unor elemente organizatorice fără incidență asupra aspectelor menționate.

## 2014 - HG nr. 1076/2014 pentru aprobarea Strategiei privind mai buna reglementare 2014-2020

Tot în 2014, Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020, aprobată prin HG 1076/2014 asuma, la cap.7, acțiunile propuse în Acordul de parteneriat al României pentru perioada de programare 2014-2020, aprobat de CE, corespunzătoare



obiectivului tematic 11 - Creșterea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă - acțiuni apreciate ca fiind asociate politicilor privind mai buna reglementare. Printre aceste acțiuni considerăm că este de interes să menționăm faptul că strategia avea în vedere faptul că pot fi inițiate proiecte de lege care să vizeze mai buna reglementare, proiecte de lege destinate: *”îmbunătățirii normelor de etică și conduită; creșterii transparenței și integrității în luarea deciziilor și în efectuarea cheltuielilor bugetare; creșterii satisfacției publice în ceea ce privește îmbunătățirea administrației publice și a serviciilor publice; creșterii satisfacției întreprinderilor față de proporționalitatea sarcinii și reglementărilor administrative”*.

### 2015 - Ordinul Președintelui ANFP nr. 762/2015 pentru stabilirea domeniilor prioritare de formare profesională pentru administrația publică

În cadrul acestui parcurs al reglementărilor cu incidență asupra activității în domeniul definirii, implementării și monitorizării normelor de conduita la nivelul instituțiilor publice, considerăm oportun să amintim, pentru anul 2015, Ordinul Președintelui ANFP nr. 762/2015 pentru stabilirea domeniilor prioritare de formare profesională pentru administrația publică. Acest ordin, bazat pe prevederile Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, considerăm că este semnificativ deoarece menționa, printre domeniile prioritare de formare profesională pentru administrația publică, ***dreptul integrității publice și politici anticorupție și comunicare***, relații publice, transparență decizională, informații - date publice/clasificate/cu caracter personal;

### 2015 - Modificările aduse Legii nr. 161/2003

În 2015, Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției a suferit câteva modificări generate de următoarele intervenții legislative: 1) Codul de procedură fiscală, Legea nr. 207/2015, care a abrogat articolele referitoare la transparența informațiilor referitoare la obligațiile bugetare restante; 2) Legea nr. 255/2015 pentru punerea în aplicare a codului de procedură penală și completarea unor acte normative. Aceste modificări aduse Legii nr. 161/2003 ating tangențial sfera problematicii normelor de conduită la nivel instituțional prin câteva aspecte procedurale, Legea nr. 161/2003 fiind însă un cadrul legislativ de referință în ceea ce înseamnă normativitatea etică la nivel instituțional, am considerat necesar menționarea acestora. Specificăm totodată că principalele modificări aduse acestei legi, importante din perspectiva analizei pe care ne-o propunem în acest raport, au survenit însă în urma Legii nr. 144/2007, care, prin înființarea Agenției Naționale de



Integritate a grefat și asupra jurisprudenței în domeniul conflictului de interese și regimului incompatibilităților în exercitarea funcției publice.

## 2015 - Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare

Ordinul nr. 3753/2015 a abrogat Ordinul președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1200/2013 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare.

Având la bază necesitatea monitorizării indicatorilor relevanți stabiliți pentru măsurile preventive nr. 1 și 5 din cuprinsul *Inventarului măsurilor preventive anticorupție și indicatorilor de evaluare*, precum și necesitatea îndeplinirii activităților prevăzute la măsura 1.1.5. din *Planul național de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2012-2015*, precum și cadrul legislativ general care reglementa statutul funcționarilor publici, codul de conduită și prevederile privind funcționarea ANFP, Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015 a reglementat, la nivelul anului 2015 procesul de monitorizare de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici a respectării normelor de conduită de către funcționarii publici, precum și a implementării procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Ordinul stabilea următoarele aspecte care sunt aplicabile inclusiv la momentul prezentei analize:

- conținutul procesului de monitorizare și raportare
- calendarul raportării (modificat față de varianta inițială prin OPANFP nr. 1040/2018)
- responsabilitatea monitorizării și raportării atribuită consilierului de etică
- modul de agregare a informațiilor completate și transmise privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici, prin rapoarte de monitorizare semestriale elaborate și comunicate public de ANFP
- faptul că în relația cu Agenția (art. 9), consilierii de etică sunt persoanele de contact și au responsabilități în completarea și transmiterea trimestrială de informații privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și transmiterea semestrială de informații privind implementarea procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice
- obligația compartimentelor de resurse umane și a președinții comisiilor de disciplină (art. 10) de a pune la dispoziția consilierilor de etică datele necesare completării și transmiterii informațiilor către Agenție, în condițiile și la termenele reglementate
- realizarea la nivelul fiecărei autorități sau instituții publice (art. 12) a unei evaluări, pe baza analizelor interne, în vederea îmbunătățirii procesului de implementare a prezentului Ordin



În cadrul art. 14 al Ordinului sunt menționate o serie de recomandări privind *"consolidarea rolului instituțional al consilierului de etică"*, respectiv recomandări privind desemnarea consilierului de etică, revizuirea atribuțiilor funcționarului public desemnat consilier de etică astfel încât atribuțiile corespunzătoare calității de consilier de etică să aibă o pondere proporțională cu importanța și volumul activității de consiliere etică și de monitorizare a respectării normelor de conduită în cadrul fiecărei autorități și instituții publice și asigurarea condițiilor necesare participării consilierului de etică la programe de pregătire profesională având tematici precum: etica, conduita și integritatea, măsurile anticorupție.

## 2015 - Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015

În iunie 2015, Secretariatul General al Guvernului a publicat în Monitorul Oficial Ordinul nr. 400 pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, în vigoare până în 2018 când a fost abrogat și înlocuit cu Ordinul nr. 600.

Ordinul prevedea faptul că *"sistemele de control intern/managerial trebuie dezvoltate ținând cont de specificul legal, organizațional, de personal, de finanțare etc. al fiecărei entități publice în parte"*. Standardele de performanță managerială au fost grupate în cadrul a cinci elemente-cheie ale controlului intern/managerial: mediul de control, performanțele și managementul riscului, activitățile de control, informarea și comunicarea și evaluarea și auditul instituțional.

Prima componentă cheie, mediul de control, grupează problemele legate de organizare, managementul resurselor umane, **etică, deontologie și integritate**. Primul dintre standardele menționate în cadrul pachetului de evaluare vizează etica și integritatea.

Din perspectiva obiectivelor analizei evoluției cadrului legislativ în vederea evaluării eficienței reglementărilor în domeniul definirii, facilitării aplicării și monitorizării normelor de conduită aspectele care țin de acest standard sunt interesante sub aspectul modului în care autorii Ordinului SGG menționat s-au raportat la problematica etică din instituțiile publice.

Astfel, în descrierea standardului de performanță managerială se precizează faptul că acesta se definește prin *"cunoașterea și susținerea valorilor etice și valorilor organizației de către conducerea și salariații entităților publice, prin respectarea și aplicarea reglementărilor cu privire la etică, integritate, evitarea conflictelor de interese, prevenirea și raportarea fraudelor, actelor de corupție și semnalarea neregularităților"*. Cerințele generale ale standardului aveau în vedere următoarele aspecte de interes:

- sprijinirea și promovarea de către conducerea entității publice, prin deciziile luate și **prin puterea exemplului personal**, a valorilor etice, a integrității personale și profesionale a salariaților



- **adoptarea de către conducerea entității publice a unui cod etic/cod de conduită**, dezvoltarea și implementarea de politici și proceduri privind integritatea, valorile etice, evitarea conflictelor de interese, prevenirea și raportarea fraudelor, actelor de corupție și semnalarea neregularităților.
- facilitarea de către conducerea entității publice a **comunicării deschise** de către salariați a preocupărilor acestora în materie de etică și integritate, prin crearea unui mediu adecvat
- **asigurarea transparenței** acțiunilor de semnalare de către salariați a neregularităților pentru eliminarea suspiciunii de delațune și raportarea la aceste semnalări ca la exercitarea unei îndatoriri profesionale
- **protejarea salariaților care semnalează neregularități** de care, direct sau indirect, împotriva oricăror discriminări, managerii au obligația de a întreprinde cercetări adecvate, în scopul elucidării celor semnalate și de a lua, dacă este cazul, măsurile ce se impun.

Din cerințele generale expuse anterior se remarcă *transferul semnificativ de responsabilitate* privind respectarea normelor de conduită *către conducătorul instituției*, precum și faptul că sub responsabilitatea acestuia sunt plasate atât adoptarea la nivel instituțional a politicilor privind integritatea și conduita în domeniul eticii, cât și protecția celor care au semnalat neregularități, asigurarea transparenței, dar și soluționarea optimă a abaterilor semnalate. Cu alte cuvinte, abaterile de la conduită, în fiecare etapă a desfășurării faptei (motivație, acțiune, sancțiune) sunt grevate asupra calității managementului instituțional.

Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015 prezintă un interes special, din perspectiva acestei analize și în privința terminologiei și a delimitărilor conceptuale pe care le propune. Astfel, din glosarul de termeni propuși, considerăm că sunt de interes următorii termeni:

- **cultura entității publice** - formă de cultură organizațională, ce reprezintă armonizarea valorilor individuale, în vederea orientării lor convergente spre realizarea obiectivelor fundamentale ale entității publice. *Cultura reflectă atitudinea pe care o are entitatea publică față de schimbare*. Într-o entitate publică, cultura se transmite prin reguli scrise, reguli nescrise și prin standarde de etică socială și de comportare. Acestea sunt relativ stabile în timp. În entitățile publice există, în general, o cultură de tip normativ, în care accentul se pune pe *urmărirea corectă a procedurilor, care sunt mai importante decât rezultatele*. De asemenea, în acest tip de cultură organizațională standardele profesionale, morale etc. sunt ridicate.
- **etica** - etica în sectorul public acoperă patru mari domenii: stabilirea rolului și a valorilor serviciului public, *precum și a răspunderii și nivelului de autoritate și responsabilitate*; măsuri de prevenire a conflictelor de interese și modalități de rezolvare a acestora; stabilirea regulilor (standarde) de



conduită a funcționarilor publici; stabilirea regulilor care se referă la neregularități grave și fraudă.

- **valori etice** - valori care fac parte din cultura entității publice și constituie un *cod nescris*, pe baza căruia sunt evaluate comportamentele. Separat de acesta, entitatea publică *trebuie să aibă un cod de conduită oficial*, scris, care este un mijloc de comunicare uniformă a valorilor etice către toți salariații.
- **codul etic**<sup>5</sup> stabilește care sunt *obligațiile rezultate din lege* cărora trebuie să li se supună salariații, în plus față de cele rezultate ca urmare a raporturilor de muncă: depunerea declarației de avere, a declarației pentru prevenirea conflictului de interese. Există și cazuri în care legea prevede incompatibilități pentru ocuparea unor funcții publice.

Procedurile operaționale emergente ordinului menționat au avut incluse un chestionar de autoevaluare a stadiului de implementare a standardelor de control intern/managerial, în care operaționalizarea celor cinci componente majore ale standardului de etică se realiza la nivelul a trei itemi cu răspunsuri dihotomice, care vizau:

- comunicarea către personalul din subordine a unui cod de conduită care să stabilească reguli de comportament etic în realizarea atribuțiilor de serviciu, aplicabil atât personalului de conducere, cât și celui de execuție din cadrul compartimentului
- existența consilierii etice și a unui sistem de monitorizare a respectării normelor de conduită
- întreprinderea unor cercetări adecvate în scopul elucidării neregularităților identificate și a aplicării măsurilor care se impun.

În concluzie, Ordinul SGG nr. 400/2015 s-a evidențiat prin următoarele aspecte de interes:

- în mod implicit *existența abaterilor de la codul de conduită este percepută ca fiind asociată unei performanțe manageriale deficitare*, acest lucru având potențialul de a genera o **subevaluare** a cauzisticii reale întâlnite
- nu există explicit descrisă o *relație între manager și consilierul de etică*, rolul consilierului de etică fiind unul mai degrabă subînțeles la nivelul punctului doi al evaluării "existența consilierii etice"
- *acțiunile de cercetare, evaluare și aplicare a măsurilor ce se impun în cazul apariției unei abateri de la normele de conduită etică revin conducerii instituției.*

---

<sup>5</sup> Definiția dată codului etic se găsește în cadrul definiției valorilor etice.



## 2016 - HG nr. 583/2016, Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020

Adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016, Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020 evidențiază ca priorități de intervenție strategică:

- *cunoașterea de către angajați și manageri a standardelor legale de integritate* (protecția avertizorului în interes public, consilierea etică, interdicțiile post-angajare - pantouflage, gestionarea funcțiilor sensibile)
- *diminuarea abordării formaliste a prevenirii corupției la nivel local*<sup>6</sup>. Creșterea numărului de APL-uri care au elaborate Codurile de etică și exercitarea unui rol activ din partea persoanelor responsabile cu consilierea etică
- *instituționalizarea reacției la incidentele de integritate asimilate eșecului de management*
- creșterea numărului de APL-uri la nivelul cărora sunt elaborate coduri de etică.

Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 a menținut paradigma care a stat la baza SNA 2012 - 2015, respectiv aceea a asimilării cu un eșec de management, la nivelul instituției publice afectate, a oricărui nou dosar al DNA și ANI. Strategia a promovat modelul de *manager de instituție care se implică efectiv în promovarea integrității instituției*, așa cum specifica expres OSGG nr. 400/2015 prezentat anterior, manager care oferă propriul exemplu de integritate și sancționează sau gestionează adecvat încălcările regulilor de conduită, de la cele mai puțin grave, de tipul abaterilor administrative, până la cele mai grave, de nivelul infracțiunilor.

În cadrul Strategiei 2016-2020 au fost propuse modificări legislative privind trei dintre măsurile preventive care, în opinia autorilor textului strategic, nu și-au dovedit eficiența în practică: consilierul de etică, interdicțiile post-angajare și protecția avertizorului în interes public.

În cadrul obiectivului general 2. - Creșterea integrității instituționale prin includerea măsurilor de prevenire a corupției ca elemente obligatorii ale planurilor manageriale și evaluarea lor periodică ca parte integrantă a performanței, în particular a obiectivului specific 2.2. - Creșterea eficienței măsurilor preventive anticorupție prin remedierea lacunelor și a inconsistențelor legislative cu privire la consilierul de etică, protecția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (pantouflage-ul), în cadrul strategiei menționate s-a adoptat ca acțiune principală: *revizuirea și completarea cadrului normativ privind consilierul de etică prin*

---

<sup>6</sup> Conform Raportului de monitorizare (R3) privind stadiul și impactul implementării SNA 2012-2015 la nivelul administrației publice locale în anul 2014, elaborat de MDRAP.





*consolidarea statutului și mandatului acestuia, inclusiv prin asigurarea resurselor necesare.*

În cadrul obiectivului general 3 - Consolidarea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în sectoare și domenii de activitate prioritare, punctul în cadrul obiectivului specific 3.8 - Creșterea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în administrația publică locală, s-a adoptat ca acțiune principală: *realizarea unor proiecte/activități în comun cu participarea autorităților publice locale și a reprezentanților societății civile, având ca obiectiv prevenirea corupției, promovarea eticii și integrității;*

În cadrul obiectivului general 4 - Creșterea gradului de cunoaștere și înțelegere a standardelor de integritate de către angajații și beneficiarii serviciilor publice textul strategiei preciza faptul că: *”Pentru a schimba percepții, atitudini și comportamente este nevoie de adaptarea instrumentelor de educare a angajaților, de consistența demersului din partea instituției angajatoare și de stimularea conduitei corecte, etice. Demersul educativ nu trebuie să rămână însă unul direcționat exclusiv spre instituțiile publice. Publicul, de la cel tânăr până la cel adult sau vârstnic, este atins de fenomenul corupției și trebuie să își cunoască drepturile, să aibă acces la mecanisme clare și eficiente de semnalare a corupției sau a neregulilor mărunte și, nu în ultimul rând, să aibă acces la informații privind finalitatea proceselor astfel inițiate.”*

În cadrul obiectivului general 5 - Consolidarea performanței de combatere a corupției prin mijloace penale și administrative, punctual obiectivul specific 5.3 - Consolidarea mecanismelor de control administrativ s-a adoptat ca acțiune principală: *aplicarea de sancțiuni disciplinare cu caracter disuasiv pentru încălcarea standardelor etice și de conduită anticorupție la nivelul tuturor funcțiilor și demnităților publice;*

Acțiunile menționate vizează toate instituțiile publice și au ca termen de realizare anul 2020.

## **2016 - HG nr. 525/ 2016 - Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020**

Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 *reflectă*, detaliază și completează viziunea privind resursele umane în administrația publică prezentată în Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP) 2014-2020, cu precădere în ceea ce privește adaptarea politicilor și sistemului de resurse umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne (Obiectivul specific II.2) și promovarea eticii și integrității în administrația publică și continuarea măsurilor privind reducerea și prevenirea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor



aferente formulate în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (Obiectivul specific II.3).

Prin Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 se urmărește implementarea unor soluții durabile la principalele probleme ale managementului resurselor umane din administrația publică. Acestea au fost structurate în 5 teme identificate în analizele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici:

- sistemul instituțional și managementul strategic al resurselor umane din administrația publică
- sistemul de recrutare, evaluare și promovare
- sistemul de salarizare și motivare
- sistemul de instruire și perfecționare
- etica și integritatea.

În privința eticii și integrității în funcția publică, textul strategiei precizează: *”Nerespectarea normelor de etică și integritate în cadrul administrației publice continuă să reprezinte o problemă, în contextul în care măsurile preventive nu au avut un impact sistemic, fiind fragmentate și afectate de capacitatea insuficientă a instituțiilor, de lipsa cunoștințelor și a competențelor personalului, precum și de lipsa de voință politică la conducerea instituțiilor.”*

Actul normativ subliniază faptul că încălcarea regulilor privind conduita în exercitarea funcțiilor publice este inclusă în denumirea generică de *”incident de integritate”*. De asemenea, în expunerea de motive, strategia amintește recomandările raportului MCV din 2015 privind *”o abordare integrată a aplicării măsurilor specifice în scopul suficienței cunoașterii și valorificării a unor mecanisme suport tip instituția consilierului de etică”*. Strategia utilizează, de asemenea, nota de fundamentare a documentului de politică publică *”Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”* (prezentată anterior) și rapoartele semestriale ale ANFP *”privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare (2009-2014), care indică faptul că cele mai des întâlnite situații de nerespectare a normelor de conduită sunt: neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu, necunoașterea procedurilor de lucru la nivel instituțional, conduită neadecvată cu colegii de serviciu sau cu beneficiarii serviciilor administrației publice”*.

Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 a fost revizuită prin HG nr. 460/2017. Elementele de interes ale revizuirii, din perspectiva cadrului normativ în domeniul eticii în administrația publică, sunt cele prevăzute în planul de acțiuni propus pentru implementarea strategiei, respectiv:

- acțiunea 5.2.- Consolidarea statutului și întărirea rolului consilierului de etică, concomitent cu dezvoltarea capacităților instituționale de implementare a mecanismelor în legătură cu subiectul consilierii pe probleme

de etică. Acțiunea are ca rezultate o analiză a nevoilor de reglementare elaborată; un proiect de act normativ elaborat și adoptat; un standard de pregătire elaborat și aprobat; materiale de formare specifice; programe de formare specifice organizate și implementate; Consilieri de etică selectați, numiți și instruiți. Termenul de realizare propus în cadrul strategiei este semestrul II din 2020

- acțiunea 5.3. - Actualizarea regulilor privind conduita pentru toate categoriile de funcții din administrație, unificarea ulterioară a acestora cu regulile generale privind etica și integritatea, în forma lor reglementată de către instituțiile în drept, într-un singur document-cadru și publicarea informației în secțiuni distincte pe portaluri și/sau site-uri ale administrației publice centrale și locale. Acțiunea are ca rezultate propuse următoarele: analize și recomandări; materiale de formare/informare specifice; programe de formare/informare specifice organizate și implementate; proiecte de acte normative elaborate și adoptate; document-cadru conținând reguli privind conduita și reguli generale privind etica și integritatea. Termenul de implementare propus este anul 2020
- acțiunea 3.6. - Organizarea și desfășurarea de programe de formare pentru asigurarea integrității în funcția publică, în general, și pentru consilierii de etică, ca programe de formare distincte, având ca rezultate: cel puțin un program de formare pe an pentru consilierii de etică; formare pentru asigurarea integrității organizată periodic începând cu semestrul I 2018
- acțiunea 3.7. - Organizarea și desfășurarea de programe de formare și alte categorii de activități de învățare, având ca rezultat programat formarea anuală pentru etică și integritate, ca parte componentă a implementării strategiilor naționale organizată în regim permanent, începând cu semestrul I 2018

## 2016 - HG nr. 650/2016 - Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020

Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică a fost concepută ca fiind *”un cadru unitar de abordare pentru măsurile de îmbunătățire a calității procesului de formare profesională pentru administrația publică, inclusiv în ceea ce privește dezvoltarea cadrelor de competente pentru diferitele categorii de funcții din administrația publică”*. Strategia promovează și detaliază perspectiva și obiectivele Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 (SCAP), precum și pe cele ale Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 cu privire la formarea profesională. Strategia își propune ca *”la finalul anului 2020, România să asigure, prin intermediul unui sistem stabil, coerent și unitar, formarea adecvată și de calitate a resurselor umane care urmează să fie încadrate sau care sunt încadrate în administrația publică, în concordanță cu nevoile de*



competențe existente la nivelul administrației publice, *nevoi evaluate și actualizate periodic*”.

În cadrul obiectivului specific 3, strategia prevede ca *”până la finalul anului 2020, fiecare persoană care-și desfășoară activitatea în administrație va avea un portofoliu de formare și dezvoltare profesională, pe baza căruia va putea dovedi deținerea competențelor generale și specifice corespunzătoare funcției ocupate, urmare a participării la activități de învățare dezvoltate în mod inteligent*”. Astfel, în cadrul activității 6 sunt propuse *”organizarea și desfășurarea de programe de formare pentru asigurarea integrității în funcția publică, în general, și pentru consilierii de etică, ca programe de formare distincte*”.

În cadrul aceluiași obiectiv, la nivelul activității 7 - organizarea și desfășurarea de programe de formare și alte categorii de activități de învățare - sunt indicate *”instruiri specifice orientate spre ”acomodarea” persoanelor nou-intrate în sistem, prin nou-intrate în sistem înțelegându-se aici orice nou ocupant al unei funcții, independent de experiența sa anterioară în sau cu sistemul administrației publice (așa-numitele ”induction period”/”induction training”), indiferent dacă este vorba de perioade stabilite/reglementate ca fiind ”de probă”, ”de stagiu”, sau ”de inițiere”, ori dacă vizează doar acele perioade de timp general acceptate ca fiind necesare oricărei persoane la intrarea într-un mediu de lucru nou și pentru care Strategia pentru dezvoltarea funcției publice 2016-2020 prevede obligativitatea formării și informării inclusiv cu privire la etică și integritate*”.

Ca urmare a celor prezentate anterior, subliniem următoarele aspecte esențiale care decurg din Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020:

- evaluarea periodică pentru stabilirea nevoilor de formare în domeniul eticii și actualizarea periodică a formării în această sferă de interes
- dezvoltarea de programe de formare distincte și unitare destinate consilierilor de etică
- sesiuni distincte de instruire specifice pentru persoanele nou intrate în sistem, indiferent de experiența acestora în instituțiile publice

## 2018 - Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1040/2018

În 2018, Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1040/2018 vine să aducă o serie de modificări privind durata perioadei de monitorizare, completând articolul 5 din Ordinul președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 3.753/2015 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare, respectiv prin modificarea termenului de raportare la 45 de zile calendaristice



începând din prima zi următoare datei finalizării fiecărui trimestru, respectiv semestru.

## 2018 -Ordinul nr. 600 al Secretarului General al Guvernului

Acest Ordin reia din punct de vedere terminologic concepte utilizate în Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015 privind etica, valorile etice, codul etic, nu aduce modificări sau completări în privința standardelor de calitate, acestea având aceeași componență ca și în cadrul legislativ anterior. Din punct de vedere al standardului privind etica și integritatea, ordinul propune aceleași componente prin care să se realizeze evaluarea climatului etic la nivel instituțional.

### 1.2. Indexul modificărilor înregistrate

Așa cum se poate observa din prezentarea intervențiilor legislative anterioare nu au existat, în perioada 2012-2018, modificări semnificative la nivel de legislație primară, deși efortul depus în acest domeniu, în special de ANFP, a fost unul constant.

Din punct de vedere al procesului de evaluare, putem spune că un prim pas deficitar în evoluția legislativă care vizează conduita etică la nivelul instituțiilor publice din România este reprezentat de neadoptarea politicii publice privind Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice din România. Documentul elaborat în 2013 era menit să ofere cadrul de intervenție necesar pentru atingerea de obiective clare în domeniul eticii normative și aplicate la nivelul instituțiilor publice din România. Valoarea adoptării acestei politici publice la nivelul anului 2013 era dublă: pe de o parte răspundea direct problemei de dezvoltare a standardelor etice la nivel instituțional, abordând problematica etică sub aspect integrat (anticorupție, conflict de interese, incompatibilitate, conduită etc.), depășindu-se astfel nivelul inițial al luptei anticorupție, pe de altă parte, oferea cele patru elemente cheie ale unei intervenții publice: obiective clare, indicatori de rezultat, plan de acțiuni, inclusiv în sensul modificărilor legislative și o definire a beneficiarilor primari și secundari (funcționari publici și populație). Adoptarea unei politici publice în domeniul eticii instituționale arăta viziunea și decizia legiuitorului cu privire la această problematică.

Momentul 2013 fiind depășit, cadrul legislativ în domeniul eticii instituționale a evoluat majoritar contextual, în cadrul unor strategii naționale sau acorduri partenoriale. Sub aspect instrumental, principalele elemente de interes sunt Ordinele Președintelui ANFP care vizează calitatea monitorizării încălcării normelor de conduită și calendarul raportării acestora (OPANFP 1200/2013, 3753/2015, 1040/2018).



Luând în considerare cadrul normativ descris anterior, la nivelul celor trei componente de interes: definirea normativă, aplicarea normelor de conduită și monitorizarea aplicării acestora au fost identificate următoarele modificări:

*Tabelul 1 - Intervenții juridice în domeniul definirii și conceptualizării conduitei etice în perioada 2013-2018*

<b>Intervenții juridice în domeniul definirii și conceptualizării conduitei etice</b>	
În perioada analizată, intervențiile juridice în domeniul definirii și conceptualizării conduitei etice au avut în vedere prioritar planificarea de acțiuni în acest domeniu, acțiuni cu grad slab de concretizare. Astfel, majoritatea strategiilor menționate, așa cum se poate observa în sub-capitolul anterior au propus în planul de acțiuni ”clarificări ale legislației”, ”modificări legislative în sensul clarificării” sau ”o mai bună operaționalizare legislativă” a Legii nr. 7/2004, urmând ca aceste acțiuni să fie implementate ulterior adoptării strategiilor respective. Totuși, amprenta evoluției cadrului legislativ din perioada 2013-2018 asupra definirii și conceptualizării conduitei etice din instituțiile publice există și considerăm că sunt importante următoarele elemente:	
Etică=integritate= anticorupție	Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 reduce comportamentul etic la acțiunile anticorupție și pro integritate. In viziunea autorilor SNA, conduita etică are în vedere următorul index de probleme: respectarea principiilor etice conform Legii nr. 7/2004, evitarea conflictului de interese, promovarea integrității instituționale. Din perspectiva autorilor strategiei, adoptarea unei conduite etice face parte din măsurile centrale anticorupție, vizând următoarele elemente: declararea averilor, respectarea regulilor privind cadourile, managementul conflictului de interese, respectarea regimului incompatibilităților, transparență decizională.
Criterii de selecție a consilierului de etică	Ordinul nr. 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici a oferit o serie de recomandări privind numirea consilierului de etică: să nu fie conducător al departamentului de resurse umane; să nu facă parte din comisia de disciplină.
Îmbunătățirea normelor de etică	HG nr. 1076/2014 pentru aprobarea Strategiei privind mai buna reglementare 2014-2020 propune ca măsuri până în 2020 îmbunătățirea normelor de etică în vedere asigurării unui cadru funcțional în domeniu fără o specificitate a acestei recomandări.
Echilibrul de atribuții instituționale în	Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor



cazul consilierului de etică	disciplinare propune o serie de recomandări privind desemnarea consilierului de etică. Aspectul important din punct de vedere al dezvoltării instituționale a problematicii etice îl constituie recomandarea de revizuire a atribuțiilor funcționarului public desemnat consilier de etică astfel încât atribuțiile corespunzătoare calității de consilier de etică să aibă o pondere proporțională cu importanța și volumul activității de consiliere etică și de monitorizare a respectării normelor de conduită în cadrul fiecărei autorități și instituții publice.
Responsabilizarea conducătorului instituției în implementarea codurilor de conduită	2015 - Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015 plasează sub responsabilitatea conducătorului instituției adoptarea la nivel instituțional a politicilor privind integritatea și conduita în domeniul eticii, cât și protecția celor care au semnalat neregularități, asigurarea transparenței, dar și soluționării optime a abaterilor semnalate. De asemenea, ordinul definește o serie de termeni: cultura entității publice, etică (incluzând răspundere și responsabilitate, prevenirea conflictului de interese, stabilirea standardelor de conduită, combaterea neregularităților grave și a fraudei). Terminologic, se menționează diferența între valori etice nescrise și cod etic rezultat din Legea nr. 7/2004.
Consolidarea statutului și mandatului consilierului de etică	În cadrul HG nr. 583/2016 - Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020 au fost propuse modificări legislative privind trei dintre măsurile preventive care nu și-au dovedit eficiența în practică (consilierul de etică, interdicțiile post angajare și protecția avertizorului în interes public). În privința consilierului de etică s-a propus revizuirea și completarea cadrului normativ prin consolidarea statutului și mandatului acestuia, inclusiv prin asigurarea resurselor necesare.
Unificare normativă	HG nr. 525/ 2016- Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 propune o serie de obiective în domeniul etic (analiză a nevoilor de reglementare, proiecte de acte normative, standarde de pregătire, materiale de formare, programe de formare adresate consilierilor de etică) precum și actualizarea regulilor privind conduita pentru toate categoriile de funcții din administrație, unificarea ulterioară a acestora cu regulile generale privind etica și integritatea, în forma lor reglementată de către instituțiile în drept, într-un singur document-cadru.



Standarde privind evaluarea în domeniul eticii	Ordinul nr. 600/2018 al Secretarului General al Guvernului menține componentele prin care se evaluează din punct de vedere etic calitatea instituțională, propuse prin Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015.
--	--

Tabelul 2 - Intervenții juridice în domeniul aplicării normelor de conduită în perioada 2013-2018

<b>Intervenții juridice în domeniul aplicării normelor de conduită</b>	
Management instituțional pro activ	Strategia anticorupție 2012-2015, aprobată prin HG nr. 215/2012, stipulează implementarea Codului de conduită pentru evitarea situațiilor de incompatibilitate și conflict de interese, precum și consolidarea statutului și a rolului consilierului de etică. SNA recomandă managementului să adopte un rol pro activ și să asigure, cu regularitate, participarea personalului propriu la cursuri de pregătire specializate anticorupție.
Educație în materie de anticorupție	Acordul de Parteneriat al României cu Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020 menționează ca măsură necesară creșterea nivelului educației în materie de anticorupție pentru toți angajații instituțiilor publice.
Acțiuni de promovare a culturii etice	HG 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 menționează introducerea de măsuri procedurale și organizarea unui număr de acțiuni de promovare a culturii etice la nivelul instituțiilor publice, în vederea dezvoltării unei culturi organizaționale caracterizate prin etică și integritate.
Formarea consilierilor de etică pe baza unui program standardizat	De asemenea, Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 menționează necesitatea formării și informării consilierilor de etică din autorități și instituții publice, în mod permanent, având ca rezultat, până în 2020, un program de formare standardizat destinat consilierilor de etică și un număr de consilieri de etică formați.
Includerea dreptului integrității publice, politicilor anticorupție și comunicării în domeniile	Ordinul Președintelui ANFP nr. 762/2015 pentru stabilirea domeniilor prioritare de formare profesională pentru administrația publică menționează printre domeniile prioritare de formare profesională pentru administrația publică dreptul integrității publice și politici anticorupție și comunicare.



prioritare de formare	
Activități comune la nivel local	HG nr. 583/2016 pentru adoptarea Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2016-2020 prevede realizarea unor proiecte/activități în comun cu participarea autorităților publice locale și a reprezentanților societății civile, având ca obiectiv prevenirea corupției, promovarea eticii și integrității.
Sanțiuni disciplinare cu caracter disuasiv	Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 prevede, în scopul consolidării mecanismelor de control administrativ, aplicarea de sanțiuni disciplinare cu caracter disuasiv pentru încălcarea standardelor etice și de conduită anticorupție la nivelul tuturor funcțiilor și demnităților publice.
Programe de formare distincte pentru consilierii de etică	Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 (HG nr. 525/ 2016) propune organizarea și desfășurarea de programe de formare pentru asigurarea integrității în funcția publică, în general și pentru consilierii de etică, ca programe de formare distincte. Similar, Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020 propune ”organizarea și desfășurarea de programe de formare pentru asigurarea integrității în funcția publică, în general și pentru consilierii de etică, ca programe de formare distincte”.

*Tabelul 3 - Intervenții juridice în domeniul monitorizării aplicării normelor de conduită în perioada 2013-2018*

<b>Intervenții juridice în domeniul monitorizării aplicării normelor de conduită</b>	
Autoevaluări semestriale	Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012 recomandă autoevaluări semestriale privind nivelul de utilizare și eficiență a măsurilor adoptate la nivel instituțional în vederea prevenirii corupției prin chestionare de autoevaluare.
Evaluare externă	Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 propune evaluarea externă a climatului etic instituțional, ”constând în misiuni tematice de evaluare efectuate” de către echipe mixte.
Criteriile de performanță	Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 propune stabilirea unor criterii obiective de performanță ale implementării codului de conduită și ale consolidării statului consilierului de etică, la nivel instituțional.
Monitorizarea cauzelor sau circumstanțelor	În cadrul Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 a fost propusă monitorizarea cauzelor sau circumstanțelor care au dus la încălcarea normelor ca instrument care să determine o dezvoltare

care au du la încălcarea normelor	a cadrului legislativ, dar și acțional, în privința aplicării normelor de conduită.
Monitorizare longitudinală	Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 propune stabilirea unei documentații care să permită o analiză în timp a cauzisticii, la nivel național, inclusiv număr de spețe pe tipologii de dileme etice.
Formate standard de raportare și responsabilități	Prin Ordinul nr. 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici au fost implementate o serie de formate standard de raportare și stabilite o serie de responsabilități specifice privind procesul de raportare.
Rolul integrator al ANFP	Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare reglementează rolul integrator în procesul de monitorizare al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, prin primirea, sintetizarea și raportarea publică periodică a situației la nivel național.
Monitorizarea nevoilor de formare	Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020 propune evaluarea periodică pentru stabilirea nevoilor de formare în domeniul eticii și actualizarea periodică a formării în această sferă de interes.
Modificarea duratei procesului de raportare	Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici 1040/2018 aduce specificații privind durata procesului de raportare, respectiv 45 de zile calendaristice începând din prima zi următoare datei finalizării fiecărui trimestru.

## 2. Analiza nevoilor actuale de reglementare

### 2.1. Identificarea nevoilor de reglementare

Identificarea nevoilor de reglementare a luat în considerare ca materiale de referință două instrumente analitice dezvoltate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici în perioada 2012-2018. Cele două instrumente aveau în vedere dezvoltarea cadrului legislativ prin raportare la 1) realitățile etice de la nivelul instituțiilor publice din România și 2) contextul legislativ din perioada menționată. Cele două documente de referință au fost:

- ”Analiza nevoilor de reglementare pentru cadrul normativ general aplicabil în domeniul conduitei funcționarilor publici” - dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice
- ”Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică”, ghid realizat în cadrul proiectului ”Formare și dezvoltare pentru asigurarea eticii și integrității în administrația publică”, cod SMIS 22242, implementat de Centrul de Resurse Juridice în parteneriat cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici în anul 2015

## Analiza nevoilor de reglementare pentru cadrul normativ general aplicabil în domeniul conduitei funcționarilor publici

Analiza nevoilor de reglementare pentru cadrul normativ general aplicabil în domeniul conduitei funcționarilor publici a fost elaborată în anul 2013, în vederea susținerii propunerii de politică publică „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”. Documentul a avut ca obiect *”identificarea necesarului de actualizare a legii, în sensul modificării și/sau completării ansamblului de dispoziții direct aplicabile în materie de reglementare a conduitei în exercitarea funcțiilor publice, prin “lege” înțelegând-se Legea 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată, precum și dispozițiile subsecvente emise, ori care urmează a fi emise în aplicarea acesteia”*.

Principalele intenții în reglementarea conduitei funcționarilor publici, în baza variantei de intervenție asupra cadrului normativ propusă în cadrul politicii publice ”Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”, la nivelul anului 2013, vizau:

- reanalizarea tuturor documentelor considerate relevante în domeniile anticorupție și în domeniile transversale ale politicilor publice (asigurarea egalității de șanse, egalității de tratament și nediscriminării), în scopul identificării acelor *elemente ce țin de latura de prevenție*, ce necesită *preluare distinctă în legislația privind normele de conduită* și care ar putea fi *incluse în mod explicit* în aria de competență a consilierului de etică. Aspectul relevant din această perspectivă a fost considerat cel al conexiunii dintre activitățile specifice implementării Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici și cele specifice implementării altor acte normative sau cu caracter normativ, destinate asigurării managementului integrității și prevenirii actelor și faptelor de corupție, respectiv de discriminare
- actualizarea Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, inclusiv prin raportare la *modele de bună practică* din spațiul UE/OECD



- dezvoltarea unui cadru normativ și procedural secundar, în special elaborarea unui proiect de act normativ destinat *reglementării unitare a condițiilor și modalităților de organizare și desfășurare a activităților de consiliere etică*
- organizarea și desfășurarea de programe de formare specializată adaptate nevoilor consilierilor de etică. Din această perspectivă s-a considerat necesar a fi elaborat un *proiect de act normativ destinat standardizării organizării și desfășurării instruirilor* destinate consilierilor de etică
- actualizarea prevederilor Ordinului Președintelui ANFP nr. 1200/2013 privind *monitorizarea respectării normelor de conduită* de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare

Nevoile de reglementare propuse în cadrul analizei au avut ca punct de plecare următorul **cadru problematic** identificat prin evaluarea cadrului normativ existent până la acea dată și a rezultatelor studiilor și analizelor efectuate. În majoritate, acest cadru problematic se păstrează la nivelul anului 2018.

- a. două dintre componentele principale ale problematicii etice la nivel instituțional, incompatibilitatea și conflictul de interese, beneficiau de cadru normativ și instituțional (ex: Agenția Națională pentru Integritate), separat de cea de a treia componentă - conduita etică. Acest aspect problematic se păstrează și la nivelul anului 2018
- b. o parte a cadrului legislativ viza în 2013 reglementări sectoriale cuprinzând reguli specifice aplicabile situațiilor particulare (ex: modul în care erau selectați membri în diferite comisii era reglementat la data analizei, în funcție de tipul comisiei, de 3 legi diferite și 11 HG). Situația a rămas similară și la nivelul anului 2018
- c. în 2013, la nivelul instituțional erau desemnate mai multe persoane cu responsabilități în domeniul componentelor de etică instituțională, fără ca între acestea să fie stabilite cu claritate o serie de raporturi (ex: consilieri de etică, persoanele responsabile cu implementarea prevederilor referitoare la declarațiile de avere și declarațiile de interese, consilierul pentru integritate, grupuri de lucru pentru prevenirea corupției). În prezent, se menține același palier de responsabilități atribuit diverselor persoane. Parcurgerea reglementărilor din perioada 2013-2018 a evidențiat recomandarea din OPANFP 3753/2015 privind desemnarea unui consilier de etică astfel încât acesta să nu facă parte din comisia de disciplină
- d. la data propunerii politicii publice erau constituite cadre instituționale multiple cu competențe în domeniul eticii, de exemplu: Serviciul anticorupție din cadrul MDRAP, Direcția generală de integritate din cadrul ANAF, Compartimentul de Integritate din cadrul Ministerului Sănătății. Până în 2018, aceste cadre instituționale au suferit diverse transformări (departamente, servicii, direcții), fără însă ca aste transformări să vizeze integrarea sau simplificarea structurii instituționale.
- e. în 2013 erau identificate o serie de probleme legate de percepția rolului consilierului de etică și a vulnerabilităților etice la nivel instituțional



rezultate din urma sondajului de opinie efectuat în rândul funcționarilor publici în anul 2011 în cadrul proiectului *Studiu diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală*, cod SMIS 16469, implementat de Ministerul Administrației și Internelor. Sondajele de opinie derulate în 2018 în cadrul proiectului *ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație*, din care face parte și prezenta analiză, au reliefat menținerea acestor probleme

- f. în 2013 erau identificate o serie de probleme legate de imaginea publică a abaterilor de la normele etice rezultate în urma unei cercetări media ce a presupus monitorizarea presei scrise și online naționale în perioada 1 - 31 decembrie 2011, în cadrul proiectului *Studiu diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală*. Anticipând, analiza media detaliată în capitolul următor arată menținerea acestei situații la nivelul anului 2018
- g. nemulțumiri și așteptări colectate din partea consilierilor de etică participanți la discuțiile din cadrul *Studiului diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală*. Așa cum se va detalia în capitolul final, concluziile sondajului efectuat la nivelul consilierilor de etică, în 2018, arată că așteptările și nemulțumirile acestora au rămas prezente
- h. nevoia de clarificare conceptuală între "Conduită" și "etică" în sistemul codurilor funcțiilor publice din România .
- i. corelația semnificativă între normele de conduită instituite de legislația română atât din perspectiva cerințelor privind forma, cât și a celor privind fondul și standardele de calitate general acceptate în domeniu
- j. în privința reglementării condițiilor și modalităților de organizare și desfășurare a activităților consilierului de etică, referitor la acordarea de consultanță și asistență funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice cu privire la respectarea normelor de conduită, s-a constatat că nu există norme de aplicare ori de detaliere a modalităților de organizare și desfășurare a acestui tip de activități, a unei serii de reguli generale stabilite prin alte acte normative (ex: Legea nr. 677/2001 - modalitatea de aplicare a regulii se determină parțial prin raportare la obligațiile consilierului de etică privind înregistrarea, monitorizarea, evaluarea și raportarea situațiilor și persoanelor care au solicitat/au primit consiliere, iar parțial, de la caz la caz, prin raportare la informațiile puse la dispoziție de persoanele consiliate). Această situație s-a dovedit în practică generatoare a celor mai multe situații de tip dilematic, în sfera aplicării eticii instituționale. Față de această situație detaliată la nivelul anului 2013, precizăm că Legea datelor cu caracter personal a fost modificată, ca urmare a Regulamentelor europene, însă această modificare, la nivelul anului 2018, nu a determinat schimbarea fondului problemei. În prezent, arhivarea nominală a cauzisticii problemelor etice la nivel instituțional este deficitară inclusiv din motivele care țin de protecția anonimatului.
- k. nu există în mod expres prevăzute de lege (în sens larg, incluzând aici și actele cu caracter normativ) cerințe specifice privind competențele sau profilul profesional al persoanelor desemnate consilieri de etică, iar singurele referiri



la instruirea acestora vizează tematicile programelor de perfecționare profesională la care este indicat (nu obligatoriu) ca funcționarii desemnați consilieri de etică să participe: etică, conduită și integritate, măsuri anticorupție și comunicare. Situația descrisă la nivelul anului 2013 este de actualitate în 2018

- l. nu există definite, pe domeniul supus discuției, proceduri unitare de identificare a nevoilor de instruire prin raportare la particularitățile domeniului și al activităților/fondului activităților implicate de acesta și nici standarde unitare destinate asigurării calității și uniformității rezultatelor urmărite în cadrul proceselor de dezvoltare de competențe. Situația se păstrează în 2018
- m. nu există un sistem de recunoaștere/certificare a competențelor, singura modalitate de exercitare a controlului privind calitatea și/sau performanța fiind o eventuală opțiune de includere a activităților supuse discuției în cadrul evaluărilor anuale ale performanțelor profesionale individuale. În 2018 această situație este similară celei din 2013

Pornind de la aceste direcții indicate în cadrul Politicii publice ”Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”, în cadrul analizei nevoilor de reglementare pentru cadrul normativ general aplicabil în domeniul conduitei funcționarilor public sunt propuse următoarele nevoi de reglementare:

1. reformularea unor dispoziții din cadrul nr. Legii 7/2004, pentru asigurarea creșterii interpretării unitare la aplicare
2. completarea modalității de definire a unora dintre principiile care guvernează conduita funcționarilor publici, cu respectarea considerentelor care vizează:
  - obligația de nediscriminare, inclusiv din perspectiva abordării integrate de gen
  - clarificarea noțiunii de „independență”, cu prioritate prin raportare la aplicarea, în exercitarea atribuțiilor și respectarea Statutului funcției publice, a principiului subordonării ierarhice
  - clarificarea responsabilității subiecților de drept vizați de a nu acționa într-un mod susceptibil a genera interpretări sau a genera suspiciuni privind lipsa bunei-credințe
3. clarificarea categoriilor de informații la care funcționarul public are acces în exercitarea funcției publice și care sunt supuse interdicției de dezvăluire, dacă această dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite, ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției ori ale unor funcționari publici, precum și ale persoanelor fizice sau juridice, prin indicarea expresă a caracterului confidențial (cu definirea corespunzătoare a termenului)
4. clarificarea noțiunii de “activități sau dezbateri publice” prin raportare la natura subiectelor supuse discuției, cu permisiunea sau, după caz, interdicția de participare la acestea; completarea normei actuale cu dispoziții exprese destinate asigurării posibilității, pentru persoanele care dețin calitatea de



funcționar public, de a-și exercita în relația cu mass-media dreptul la opinie și la apărarea imaginii, în mod egal cu toți ceilalți cetățeni; completarea normei actuale cu dispoziții exprese destinate stabilirii condițiilor și limitelor utilizării, în activitățile de comunicare și relații publice, a instrumentelor specifice interacțiunii în mediul virtual

5. completarea normei actuale cu interdicția expresă privind participarea funcționarilor publici la viața politică altfel decât prin exercitarea dreptului de a fi membri ai partidelor politice legal constituite
6. completarea obligației de a nu aduce atingere onoarei, reputației și demnității persoanelor din cadrul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și persoanelor cu care intră în legătură în exercitarea funcției publice, cu obligația de a nu aduce atingere nici integrității fizice, psihice și morale a categoriilor menționate
7. completarea dispoziției privind interdicția dezvăluirii unor aspecte ale vieții private, prin raportare la detalierea oferită de art. 26 din Constituția României - viața intimă, familială și privată; indicarea expresă a interdicției de săvârșire a unor acte sau fapte care pot avea ca efect afectarea vieții ori integrității fizice sau psihice a persoanelor; actualizarea criteriilor constituind sursă a discriminării în general, și a discriminării în funcția publică, în particular; reformularea recomandării emise de norma actuală în ceea ce privește comportamentul celorlalte subiecte ale raporturilor sociale și profesionale prin înlocuirea acesteia cu dreptul funcționarilor publici de a solicita/preinde un comportament corespunzător din partea acestora
8. introducerea obligației exprese de refuz, ca modalitate de reacție la oferirea respectivelor cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj; introducerea obligației exprese de anunțare/înștiințare privind oferirea și, respectiv, refuzul de primire a unor cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj de natura celor indicate; extinderea ariei de aplicabilitate a noțiunii de “persoane cu care funcționarul a avut relații” și la relațiile personale, independent de natura acestora; clarificarea regimului bunurilor de mică valoare primite/acordate gratuit în cadrul acțiunilor de protocol, din perspectiva normelor de conduită și a interdicției de solicitare ori acceptare de cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj
9. extinderea ariei de standardizare a conduitei funcționarilor publici de conducere prin completarea domeniului supus reglementării - dezvoltarea carierei în funcția publică - cu dispoziții ce au ca obiect și aspecte precum coordonarea personalului din subordine și repartizarea de sarcini, stabilirea și satisfacerea necesarului de instruire, etc; completarea dispoziției privind interdicția favorizării ori defavorizării accesului, ori promovării în funcția publică pe criterii neconforme cu principiile ce guvernează conduita funcționarilor publici cu reguli exprese referitoare la practicile gen hărțuire și/sau mobbing
10. reformularea normei privind prerogativele de putere politică pentru o mai bună reflectare a intenției legiuitorului



11. extinderea ariei de aplicabilitate a interdicției exprese de utilizare a timpului de lucru ori logisticii autorității sau a instituției publice pentru realizarea de activități publicistice în interes personal sau activități didactice prin raportarea normei nu doar la cele 2 activități menționate, ci la totalitatea activităților permise în aplicarea art. 96 alin. (1) din Legea 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare
12. desemnarea consilierului de etică în cadrul autorităților și instituțiilor publice și, ulterior, acordarea de sprijin pentru desfășurarea corespunzătoare a activităților acestuia reprezintă măsuri obligatorii, general aplicabile și în sarcina directă a conducerii autorității sau instituției publice; pentru asigurarea unui grad ridicat de eficiență a sistemului, desemnarea consilierului de etică și, ulterior, desfășurarea activității acestuia, e necesar a respecta inclusiv constrângeri obiective de natura specificului și/sau mărimii autorităților și instituțiilor publice vizate (spre exemplu, în cadrul administrației publice locale, în special la nivelul comunelor mici, identificarea și desemnarea unei persoane care să îndeplinească rolul de consilier de etică poate constitui o provocare, în timp ce în cadrul administrației publice centrale, în special la nivelul ministerelor, îndeplinirea rolului de consilier de etică de către o singură persoană poate constitui o provocare, ambele situații necesitând stabilirea de reguli distincte)
13. definirea clară a rolului și atribuțiilor consilierului de etică prin:
  - identificarea și rezolvarea așa-numitelor „dileme etice”
  - organizarea și desfășurarea de instruiți și/sau informări periodice, obligatorii, pe domeniul propriu de competență, cu personalul autorităților și instituțiilor publice în general și cu funcționarii direct responsabili de asigurarea relației cu beneficiarii de servicii publice/cu publicul, în special
  - colaborarea cu compartimentele de resurse umane și alte categorii de persoane direct implicate în stabilirea și implementarea de măsuri privind cariera în funcția publică, astfel încât să fie diminuate/înlăturate riscurile privind discriminarea și tratamentele diferențiate pe criterii neconforme cu principiile ce guvernează conduita funcționarilor publici
  - planificarea activităților proprii, cu corelarea acestora cu/regăsirea acestora în planificările generale sau sectoriale de nivel superior
  - acordarea de consiliere din oficiu, cel puțin prin acordarea posibilității de participare la deciziile manageriale ce au ca obiect activitatea sau raporturile de serviciu ale funcționarilor publici
  - monitorizarea apariției de noi reglementări sau, după caz, măsuri fără caracter normativ, în domeniul propriu de competență, cu diseminarea acestora și, acolo unde este cazul, propunerea de măsuri instituționale de conformare/aplicare





- interacțiunea directă cu beneficiarii serviciilor oferite de autoritatea sau instituția publică, în scopul evaluării percepției acestora cu privire la interacțiunea cu prestatorul, cu propunerea, dacă este cazul, de măsuri instituționale
  - implicarea și, acolo unde este cazul, asigurarea suportului și/sau expertizei necesare pentru organizarea și desfășurarea altor activități specifice domeniilor prevenirea corupției, respectiv egalitatea de șanse și nediscriminarea; participarea, acolo unde acest tip de activități sunt inițiate, la elaborarea de coduri de conduită speciale (pe categorii de funcții, pe categorii de activități sau pe instituții)
  - monitorizarea situațiilor specifice domeniului eticii în funcția publică, cu identificarea riscurilor și vulnerabilităților și propunerea de măsuri instituționale; Colaborarea cu ANFP, cu ceilalți consilieri de etică, precum și cu alte persoane direct implicate sau interesate de domeniul managementului integrității în autoritățile și instituțiile publice.
14. instituirea de reguli unitare pentru selecția consilierului de etică prin specificarea:
- condițiilor minimale pe care o persoană ar trebui să le îndeplinească pentru a putea fi consilier de etică
  - modalității de selectare a persoanei care urmează a îndeplini rolul de consilier de etică
  - incompatibilități și conflictelor de interese în exercitarea rolului de consilier de etică (în ceea ce privește calitatea de membru comisii, în ceea ce privește relațiile ierarhice și/sau operaționale etc.)
  - modalității de aplicare particularizată a principiului imparțialității și independenței, în special din perspectiva subordonării ierarhice și a aspectelor specifice desfășurării raporturilor de serviciu
  - modalității de încadrare a postului ocupat de persoana care îndeplinește rolul de consilier de etică
  - existenței unor abilități, aptitudini și competențe specifice efective: utilizarea corespunzătoare a sistemelor informatice de strângere și prelucrare a datelor
15. reducerea frecvenței raportărilor asociate monitorizării respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și implementării procedurilor disciplinare de la trimestrial la semestrial
16. dezvoltarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici prin instituirea obligației ANFP de emitere a instrucțiunilor privind: organizarea și desfășurarea activităților de consiliere etică și a activităților asociate acesteia; standardul de instruire a consilierului de etică; monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare.
17. publicitatea cazurilor de încălcare a normelor de conduită - completarea cu obligația autorităților și instituțiilor publice de asigurare a publicității cazurilor proprii de încălcare a normelor de conduită



18. stabilirea răspunderii asociată încălcării obligațiilor instituite prin Legea 7/2004 prin:

- clarificarea prin lege a caracterului de abatere disciplinară pentru neîndeplinirea sau, după caz, îndeplinirea necorespunzătoare, de către consilierul de etică, a obligațiilor/atribuțiilor sale
- clarificarea prin lege a măsurilor ce pot fi adoptate de conducerea autorității sau instituției publice în situația constatării neîndeplinirii sau, după caz, îndeplinirii necorespunzătoare, de către consilierul de etică, a obligațiilor/atribuțiilor sale
- instituirea, prin lege, a obligației de asigurare a instruirii consilierilor de etică, cu clarificarea efectelor juridice asociate nerespectării acestei obligații
- instituirea prin lege a caracterului de contravenție sancționabilă cu amendă pentru conducerea autorităților și instituțiilor publice unde s-a constatat că nu s-a desemnat consilier de etică.

Suplimentar, la nivelul legislației secundare au fost identificate următoarele nevoi:

1. definirea **standardului de organizare și desfășurare a activităților** de consiliere etică și a activităților asociate acesteia este stabilirea unui set unitar de cerințe minime, reguli de fond și formă, drepturi și obligații asociate exercitării, de către persoana anume desemnată, a atribuțiilor de consilier de etică ce presupun interacțiunea directă cu funcționari publici sau alte categorii de persoane. Această nevoie de reglementare presupune:

- definirea conținutului activităților de consiliere etică și a activităților asociate prin detalierea: obiectivelor activității de consiliere etică; principiilor care stau la baza activității de consiliere etică; domeniilor specifice, altele decât aplicarea normelor de conduită, în care consilierul de etică poate acorda consiliere; tipurilor de activități denumite generic „de consiliere”, precum și tipurilor de activități considerate „asociate” acestora; limitelor activității de consiliere (în special prin raportare la acțiunile/opțiunile persoanelor consiliate).
- organizarea și desfășurarea activităților de consiliere etică și a activităților asociate prin definirea: condițiilor în care o consilierul de etică poate încadra sau nu o activitate proprie în categoria „consiliere etică”; etapelor generale obligatorii în organizarea și desfășurarea unei ședințe individuale de consiliere etică; drepturilor și obligațiile specifice ale persoanelor consiliate, în cadrul ședinței individuale de consiliere; drepturilor și obligațiilor specifice ale consilierului de etică, în cadrul ședinței individuale de consiliere; regimului conflictului de interese pentru consilierul de etică în cadrul ședinței individuale de consiliere; detalierea activităților de consiliere altele decât ședințele individuale de consiliere, precum și a activităților asociate consilierii etice, și, acolo unde este cazul, descrierea etapelor generale obligatorii în organizare și desfășurare;



- evaluarea și utilizarea rezultatelor activității de consiliere etică și a activităților asociate prin detalierea: aspectelor particulare supuse evaluării și, acolo unde este cazul, indicatorii cantitativi și calitativi asociați acestora, pe categorii de activități; modalității de utilizare a informațiilor relevante rezultate din evaluarea activității de consiliere etică, pe categorii de activități;
  - instituirea răspunderii consilierului de etică pentru îndeplinirea corespunzătoare a fiecăreia dintre activitățile reglementate; definirea obligațiilor de acțiune/ inacțiune a consilierului de etică în situații particulare
2. definirea standardului de instruire a consilierului de etică și stabilirea unui set unitar de cerințe minime privind organizarea și derularea programele de formare a consilierilor de etică prin:
- stabilirea competențelor generale și specifice pentru persoana desemnată;
  - cerințe minime privind structura programelor de formare

## Ghidul "Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică"

Pe baza experienței de lucru și a activităților desfășurate la nivelul administrației publice locale, în cadrul ghidului "Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică", sunt reluate la nivelul anului 2015 parte din recomandările anunțate în Analiza nevoilor de reglementare pentru cadrul normativ general aplicabil în domeniul conduitei funcționarilor publici- dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice.

*Tabelul 4 - Principalele modificări legislative propuse în cadrul Ghidului "Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică"*

Articol din Codul de conduită	Ghid "Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică"
Art. 1 - Domeniul de aplicare	Accentuarea caracterului obligatoriu al principiilor și standardelor de conduită prevăzute de codul de conduită pentru funcționarii publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale și locale.
Art. 2 - Obiective	Includerea beneficiarilor serviciilor publice prin includerea obiectivului privind crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și



	între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte.
Art. 3 -Principii generale	Definirea asigurării egalității de tratament a cetățenilor în fața legii și a autorităților publice Definirea principiului imparțialității și independenței definirea integritatea morală și profesională.
Art. 4 -Termeni	Definirea cu mai multă claritate a conflictului de interese, incompatibilității, discriminării, hărțuirii, hărțuirii sexuale, discriminării bazate pe criterii de gen.
Art. 5 - Asigurarea unui serviciu public de calitate	Clarificarea definițiilor de imparțialitate și independență și a modului în care aceasta sunt funcționale într-o organizare ierarhică.
Art. 6 - Loialitatea față de Constituție si lege	Clarificarea regimului incompatibilităților și al conflictului de interese și al modului de acțiune la constatarea unei astfel de situații.
Art. 7 - Loialitatea față de autoritățile si instituțiile publice	Clarificarea aspectelor legate de accesul la informații si utilizarea informațiilor care pot aduce prejudicii de imagine instituției în care lucrează. Coroborarea cu cadrul legal general care reglementează aceste situații.
Art. 8 - Libertatea opiniilor	Clarificarea relației între dreptul la libera exprimare și obligația de a nu aduce atingere demnității, imaginii, precum și vieții intime, familiale și private a oricărei persoane.
Art. 9 - Activitatea publică	Clarificarea modului de comunicare la nivel instituțional a datelor oficiale. Clarificarea participării funcționarilor publici la activități publice prin enumerarea activităților permise: publicații, emisiuni media. Precizarea dreptului funcționarului public de apărare a imaginii proprii. Precizarea asumării responsabilității de către funcționarul public pentru apariția publică și pentru conținutul informațiilor prezentate.
Art. 10 - Activitatea politică	Completarea normei prin interdicția expresă de implicare în colectarea de fonduri pentru formațiuni politice, de manifestare a convingerilor politice în exercitarea atribuțiilor de serviciu, de participare la reuniuni publice cu caracter politic.
Art. 12 - Cadrul relațiilor in exercitarea funcției publice	Introducerea obligației de a nu aduce atingere integrității fizice și morale a persoanelor cu care intră în contact în exercitarea funcției publice; clarificarea tratamentului nediscriminatoriu în raport cu cetățenii; reglementarea conduitei în exercitarea funcției publice; impunerea raportului de reciprocitate în respectarea normelor de conduită de către



	toți subiecții raporturilor implicate de exercitarea serviciului public.
Conduita colegială	Propunerea unui articol nou, care să aibă în vedere conduita colegială și care să reglementeze raporturile etice din cadrul relațiilor de serviciu: valori etice împărtășite, respect reciproc, respect pentru demnitatea, onoarea și integritatea colegilor, spirit de echipă, interdicția abuzului de putere în raport cu subordonații.
Art. 14 - Interdicția privind acceptarea cadourilor, serviciilor și avantajelor	Exceptarea bunurilor de protocol sau primite cu titlu gratuit în cadrul unor manifestări de protocol.
Art. 16 - Obiectivitate în evaluare	Se propune introducerea criteriului de responsabilitate în luarea deciziilor, se extinde sfera de aplicabilitate către acțiunile de coordonare, fiind menționați atât funcționarii de conducere, cât și înalții funcționari publici. Responsabilitatea în luarea deciziilor este operaționalizată prin: repartizarea sarcinilor în mod echilibrat, buna coordonare, monitorizarea performanțelor individuale și buna evaluarea individuală în funcție de rezultatele acestei monitorizări, obiectivitatea în acordarea, după caz, a recompenselor și sancțiunilor, evaluarea obiectivă a necesarului de instruire, delegarea de sarcini și responsabilități în conformitate cu nivelul real de competențe și cunoștințe ale persoanelor desemnate, în condițiile legii, excluderea oricărei forme de discriminare și hărțuire.
Dezvoltarea competențelor	Articol suplimentar care vizează obligația funcționarilor publici de menținere și actualizare a competențelor profesionale, evidențierea contribuției individuale la lucrările care vizează absolvirea unor forme de pregătire menite să evidențieze absolvirea, sau finalizarea unor programe de pregătire și modul în care funcționarul trebuie să reacționeze în situație de impas profesional.
Art. 17 - Folosirea prerogativelor de putere publică	Creșterea calității definirii sferei de manifestare a puterii ierarhice prin definirea situațiilor de interdicție a manifestării acestora în scopul influențării de anchete externe sau interne, în sensul influențării luării unor măsuri în afara sferei de acțiune instituțională și a limitării influențelor externe (din mediul social extra- profesional) în exercitarea prerogativelor de putere publică aferente funcției deținute.
Art. 19 - Limitarea participării la	Este propusă înlocuirea acestui articol cu două articole noi:



<p>achiziții, concesionări sau închirieri</p>	<p>1. "Responsabilitate etică și relația cu consilierul de etică", menit să răspundă nevoilor de clarificare privind rolul consilierului de etică la nivel instituțional și consolidării poziției acestuia în dezvoltarea unui climat etic în instituțiile publice din România. Astfel, noul articol își propune: să identifice situațiile și modalitățile practice prin care se realizează apelul către consilierul de etică din instituție; să stipuleze valorile care guvernează relația cu consilierul de etică; să indice cadrul instrumental utilizat în cadrul consilierii etice (solicitare formală, modul în care se realizează activitatea de consiliere, obligațiile consilierului, respectiv ale funcționarului public); să protejeze dreptul funcționarului public de a se adresa consilierului de etică. Articolul de lege nou propus implică și o serie de delimitări conceptuale propuse oportun și cu claritate în ghid: drept de adresare către consilierul de etică, acord de invitare a părților, obligație de diligență, obligație de rezultat. În cazul ultimului aspect, obligație de rezultat, textul menționat propune o serie de recomandări cu privire la implementarea subsecventă, prin comparație cu propunerea ANFP.</p> <p>2. "Răspundere juridică"- articol care reglementează sfera sancțiunilor impuse de nerespectarea prevederilor codului de conduită de către funcționarii publici, competențele comisiilor de disciplină, protecția funcționarilor care sesizează comisiile de disciplină.</p>
<p>Art. 20 - Rolul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici</p>	<p>Propunerile de modificare a articolului răspund nevoilor de reglementare care vizează rolul ANFP în sfera: elaborării cadrului metodologic privind activitatea de consiliere etică, elaborării standardului de formare pentru consilierii de etică, organizării programelor de formare în domeniul eticii, elaborării și implementării cadrului metodologic al monitorizării implementării normelor de conduită, administrării bazelor de date rezultate din monitorizare, gestionării relației cu consilierii de etică, gestionării relației cu partenerii sociali în probleme de etică.</p>
<p>Art. 21 - Rolul autorităților și instituțiilor publice</p>	<p>Propunerea de reglementare vizează: obligativitatea desemnării consilierilor de etică la nivel instituțional, lasă la latitudinea conducătorului instituției desemnarea cu atribuții exclusive sau parțiale a unui consilier de etică, în funcție de dimensiunea instituției și volumul de activitate estimat pentru îndeplinirea activităților etice, așa cum sunt ele descrise în propunerile anterioare; constituie obligativitatea conceperii</p>



	<p>unei fișe a postului de consilier etic; constituie obligativitatea conducătorului instituției de a asigura cadrul necesar (spațiu, confidențialitate) pentru desfășurarea activităților de consiliere etică, precum și obligativitatea susținerii consilierului de etică în activitatea sa de pregătire profesională.</p>
	<p>Propunere de noi articole:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Rolul instituțional al consilierului de etică" - articolul răspunde nevoii precizării rolului activ al consilierului de etică în domeniul prevenției încălcării standardelor de conduită.</li> <li>2. "Statutul consilierului de etică"- articolul răspunde nevoii de definire instituțională și consolidare a rolului consilierului de etică prin: delimitarea mandatului consilierului la 3 ani, menținerea funcției publice a consilierului de etică desemnat cu atribuții exclusive, prevede majorări salariale aferente îndeplinirii funcției de consilier de etică, stabilește relațiile ierarhice ale consilierului de etică, prevede obligativitatea de formare a consilierului în domeniu eticii, scoate în afara evaluării performanțelor profesionale individuale activitatea exercitată de funcționarul public în domeniul consilierii etice.</li> <li>3."Condiții de numire a consilierului de etică"- articolul recomandă o serie de criterii de numire care să asigure consilierului de etică un nivel ridicat de autoritate informală și un nivel de competențe adecvat.</li> <li>4. "Incompatibilități cu calitatea de consilier"- definește sfera de incompatibilitate a consilierului de etică prin raport cu conducătorul instituției.</li> <li>5. "Procedura de desemnare a consilierului de etică" - detaliază și specifică etapele procedurii de desemnare a consilierului de etică prin alegerea prin vot de către funcționarii publici, pe baza candidaturilor depuse de către cei care doresc obținerea unui mandat, stabilește termenele necesare desfășurării procedurii de numire, oferă soluții pentru situațiile în care nu sunt depuse candidaturi, stabilește regimul contestațiilor și autoritatea competentă de soluționare a litigiilor potențiale.</li> <li>6. "Atribuțiile consilierului de etică" - răspunde nevoilor de definire și reglementare a activității acestuia prin specificarea activităților pe care consilierul de etică le întreprinde: monitorizarea aplicării și respectării codului de conduită, desfășurarea activității de consiliere etică, elaborarea de studii privind cauzele, riscurile și vulnerabilitățile etice ale</li> </ol>



	<p>instituției, desfășurarea de activități în scopul prevenției nerespectării standardelor de conduită, organizarea de sesiuni de informare la nivel instituțional, monitorizarea dinamicii legislative în domeniu și oferirea de informații despre aceasta, evaluarea opiniei beneficiarilor serviciului public în raport cu instituția în care activează, analizarea sesizărilor și reclamațiilor formulate de cetățeni, colaborarea cu departamentul de relații publice în domeniul informării etice, participarea la ședințe care au incluse problematice etice, colaborarea cu ANFP; consilierului etic îi sunt atribuite și un rol în supervizarea condițiilor de ocupare a funcțiilor publice; sunt specificate modalitățile de elaborare a rapoartelor și obligația consilierului de etică de profesionalizare în domeniu, pe tot parcursul activității sale.</p> <p>7. "Activitatea de consiliere etică"- răspunde nevoii de reglementare în domeniu și generează premisele continuității instituționale a consilierii etice și a construirii unui istoric etic la nivel instituțional.</p> <p>8. "Răspunderea consilierului de etică"- stabilește cadrul de responsabilitate a consilierului de etică și rolul ANFP în evaluarea sesizărilor privind activitatea acestuia.</p> <p>9. "Încetarea calității de consilier de etică" - stabilește condițiile în care mandatul consilierului de etică încetează: cerere scrisă, încheierea mandatului la termen, incompatibilității, revocare, încetarea raporturilor de lucru pe o perioadă de peste o lună. În cadrul articolului sunt reluate prevederile referitoare la revocare și la rolul Agenției într-un astfel de caz.</p>
Art. 22 - Publicitatea cazurilor de încălcare a normelor de conduită	Răspunde nevoii de transparență și publicitate a dinamicii etice a instituțiilor publice din România calificând drept publice analizele și rapoartele anuale de monitorizare în domeniul respectării codului de conduită.
Art. 23 - Răspunderea	Se modifică în sensul prevederii de sancțiuni clare (quantum amenzi) pentru situațiile de îndeplinire deficitară a activităților de către consilierul de etică și de refuz din partea conducătorului instituției în a numi un consilier de etică, stabilește rolul Agenției în sistemul de sancționare.
Art. 24 - Armonizarea regulamentelor interne de organizare și funcționare	Nevoia de reglementare vizează instituirea aplicabilității codului de conduită la nivelului întregului corp al funcționarilor publici, reglementări specifice putând fi adoptate prin legi specifice.





Art. 25 - Asigurarea publicității	Are în vedere creșterea accesibilității pentru public a informațiilor privitoare la respectarea codului de conduită.
-----------------------------------	--

De asemenea, nevoile de reglementare sesizate în ghidul "Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică" au în vedere următoarele aspecte suplimentare:

- termene clare/ calendar de lucru privind procedura de numire a consilierului de etică
- obligația consilierului de etică de a participa la cursurile de formare din cadrul proiectelor tematice desfășurate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici
- obligația Agenției de reglementare în domeniu și calendarul reglementărilor necesare

## 2.2. Impactul evoluției cadrului legislativ asupra nevoilor de reglementare identificate

Cadrul legislativ dezvoltat în perioada 2013-2018 a atins nevoile de reglementare în domeniul normelor de conduită în linii largi, strategice, prin recomandări cu caracter general și menționarea unor acțiuni și măsuri în care pregătirea de specialitate a consilierilor de etică și nevoia de reglementare în vederea consolidării statului instituțional al consilierilor de etică au avut un rol central.

După cum se poate remarca în tabelul următor, principalele nevoi de reglementare au fost atinse tangențial, singurele intervenții punctuale, în special în zona monitorizării și evaluării respectării normelor de conduită fiind reprezentate de ordinele Președintelui ANFP.

*Tabelul 5 - Modalitățile în care nevoile de reglementare au fost vizate de cadrul legislativ elaborat în perioada 2013-2018 în domeniul conduitei etice*

Nevoie de reglementare	Cadrul legislativ	Mod de acoperire a nevoii de reglementare
------------------------	-------------------	---

Asigurarea creșterii interpretării unitare la aplicare	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	Parțial/ la nivel de cuantificare a gradului de cunoaștere de către angajați a consilierului de etică și a normelor de conduită
	2013- Politica publică „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”	Principial, prin recomandarea actualizării cadrului general de stabilire și monitorizare a respectării normelor de conduită
	Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020	La nivelul indicatorilor de rezultat: dezvoltarea unor măsuri legislative și procedurale și organizarea unui număr de acțiuni de promovare a culturii etice
	Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020	Includerea în plan a acțiunii privind unificarea regulilor generale privind etica și integritatea Includerea în plan a acțiunilor de organizare și desfășurare de programe de formare și alte categorii de activități de învățare, având ca rezultat programat formarea anuală pentru etică și integritate
	Ordinul nr. 600 al Secretarului General al Guvernului	Menține cadrul terminologic utilizat în Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015
Completarea principiilor care guvernează conduita funcționarilor publici	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	Parțial/ la nivel de recomandări generale privind modificarea Legii 7/2004
	2013- Politica publică „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”	La nivel de recomandări privind dezvoltarea și operaționalizarea de noi mecanisme instituționale de implementare eficientă
	Strategiei privind mai buna reglementare 2014-2020	La nivel de acțiuni recomandate: îmbunătățirea normelor de etică
	Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020	Recomandare: transpunerea măsurilor restante prevăzute de SNA în ceea ce privește adoptarea codului de etică al instituțiilor publice
Gestionarea informațiilor de către consilierul de etică	Acordul de Parteneriat al României cu Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020	Recomandări privind proceduri/ instrumente clare pentru regulile etice, măsurile anti-fraudă și anticorupție
Clarificarea standardelor de	Acordul de Parteneriat al României cu Uniunea	Recomandare privind creșterea nivelului educației în materie de



conduită ale funcționarilor publici	Europeană pentru perioada 2014-2020	anticorupție pentru toți angajații instituțiilor publice
	Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020	La nivel de activități recomandate, îmbunătățirea normelor de etică, transparență și integritate a luării deciziilor și a cheltuielilor bugetare
	Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015	Indicatori de rezultat: Comunicarea către personalul din subordine a unui cod de conduită care stabilește reguli de comportament etic în realizarea atribuțiilor de serviciu
	Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020	Includerea în plan a acțiunii privind conduita pentru toate categoriile de funcții din administrație
	Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020	Evaluarea periodică pentru stabilirea nevoilor de formare în domeniul eticii și actualizarea periodică a formării în această sferă de interes
Completarea standardelor cu cele care vizează aria problematică a nediscriminării	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	Parțial/ la nivel de recomandări
Reformularea normei privind prerogativele de putere politică	Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015	La nivel de definire a standardului de performanță managerială prin cunoașterea și susținerea valorilor etice și valorilor organizației de către conducerea și salariații entităților publice
Obligativitatea desemnării consilierului de etică în cadrul autorităților și instituțiilor publice și, ulterior, acordării de sprijin pentru desfășurarea corespunzătoare a activităților	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	Parțial/ prin măsurarea gradului de popularizare a rolului consilierului de etică
	Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 400/2015	Indicatori de rezultat: existența consilierii etice și a unui sistem de monitorizare a respectării normelor de conduită
Definirea clară a rolului și atribuțiilor consilierului de etică	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	Parțial/ la nivel de recomandări
	Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015	Recomandări privind ”consolidarea rolului instituțional al consilierului de etică”, respectiv recomandări privind desemnarea consilierului de etică, revizuirea atribuțiilor



		funcționarului public desemnat consilier de etică
	Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020	Recomandarea privind revizuirea și completarea cadrului normativ privind consilierul de etică prin consolidarea statutului și mandatului acestuia, inclusiv prin asigurarea resurselor necesare
	Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020	Includerea în plan a acțiunii privind consolidarea statutului și întărirea rolului consilierului de etică
Instituirea de reguli unitare pentru selecția consilierului de etică	Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015	Recomandări privind ”consolidarea rolului instituțional al consilierului de etică”, respectiv recomandări privind desemnarea consilierului de etică, revizuirea atribuțiilor funcționarului public desemnat consilier de etică
Stabilirea și implementarea regulilor, standardelor și procedurilor de monitorizare a respectării normelor de conduită	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	Parțial/ la nivel de număr de angajați care au beneficiat de consiliere
Dezvoltarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în gestionarea modului în care este aplicat codul de conduită la nivel instituțional	Ordinul 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici	Parțial/ prin responsabilități specifice privind procesul de raportare
Stabilirea cadrului de publicitate a cazurilor de încălcare a normelor de conduită	Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015	Aspectul a fost acoperit parțial prin rolul ANFP de prelucrare a rapoartelor de monitorizare și publicare a statisticilor rezultate din aceste rapoarte
Stabilirea răspunderii asociată încălcării obligațiilor instituite prin Codul de conduită	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	Parțial/ la nivel de număr de măsuri administrative adoptate
	Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020	Recomandarea privind aplicarea de sancțiuni disciplinare cu caracter disuasiv pentru încălcarea standardelor etice și de conduită anticorupție la nivelul tuturor funcțiilor și demnităților publice



Definirea standardului de organizare și desfășurare a activităților de consiliere etică și a activităților asociate acesteia	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	La nivel de recomandare privind dezvoltarea componentei anticorupție a curriculumului de formare continuă pentru personalul propriu al instituțiilor publice
Definirea conținutului activităților de consiliere etică și a activităților asociate	Ordinul 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici	Parțial/ prin formate standard de raportare privind respectarea normelor de conduită și implementarea procedurilor disciplinare
	Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020	Recomandare privind realizarea unor proiecte/activități în comun cu participarea autorităților publice locale și a reprezentanților societății civile, având ca obiectiv prevenirea corupției, promovarea eticii și integrității
Stabilirea modului de organizare și desfășurare a activităților de consiliere etică și a activităților asociate	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	La nivel de recomandare prin menționarea rolului activ consilierului de etică în raport cu beneficiarii serviciilor publice
Evaluarea și utilizarea rezultatelor activității de consiliere etică și a activităților asociate	Ordinul 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici	Acoperit, prin responsabilități specifice privind procesul de raportare
	Ordinul Președintelui ANFP nr. 3753/2015 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare	La nivel de reglementări legislative
	Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici 1040/2018	Acoperit, prin specificații privind durata perioadei de monitorizare
Instituirea răspunderii consilierului de etică pentru îndeplinirea corespunzătoare a fiecăreia dintre activitățile reglementate	Ordinul 1200/2013 al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici	Parțial/ prin reguli și responsabilități privind evaluarea și îmbunătățirea procesului de implementare



Definirea standardului de instruire a consilierului de etică și stabilirea unui set unitar de cerințe minime privind organizarea și derularea programele de formare în domeniul eticii	Strategia anticorupție 2012-2015 aprobată prin HG 215/2012	Parțial/ la nivel de indicatori de măsurare
	2013- Politica publică „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”	Recomandări privind formarea și informarea consilierilor de etică
	Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020	La nivel de indicatori de rezultat: un program de formare standardizat destinat consilierilor de etică și un număr de consilieri de etică formați
	Ordinul Președintelui ANFP nr. 762/2015 pentru stabilirea domeniilor prioritare de formare profesională pentru administrația publică	Introducerea între domeniile prioritare de formare profesională pentru administrația publică dreptul integrității publice și politici anticorupție și comunicare
	Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020	Includerea în planul de acțiune a organizării și desfășurării de programe de formare pentru asigurarea integrității în funcția publică, în general, și pentru consilierii de etică, ca programe de formare distincte
	Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020	Includerea în planul de acțiuni a programelor de formare distincte pentru consilierii de etică

## 2.3. Concluzii - actualitatea nevoilor de reglementare

Cadrul legislativ elaborat în perioada 2013-2018 a poziționat problematica etică la nivel prioritar în lupta împotriva corupției, dezvoltarea funcției publice și stabilirea unui cadru de formare la nivelul administrației publice din România pentru creșterea calității muncii în administrația publică și a performanței exercițiului public în raport cu beneficiarii sistemului public de servicii.

În majoritate, cadrul legislativ adoptat în perioada de referință a abordat problematica etică și a codului de conduită sub aspect general, strategic, prin recomandarea unor măsuri și acțiuni menite să crească nivelul de aplicabilitate a codului etic la nivel instituțional și să crească nivelul de reflectarea în cadrul codului etic a problematicii instituționale circumscrise sferei etice.



Implementarea propunerilor legislative identificate în Ghidul "Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică", care să ofere un cadru legal concret și aplicabil propunerilor asumate la nivel strategic prin majoritatea actelor legislative aprobate în perioada 2013-2018 **este de maximă actualitate**, reflectată inclusiv prin rezultatele studiilor efectuate la nivelul populației și administrației publice din România, în proiectul ETICA.

Setul de propuneri de modificări legislative evidențiate în Ghidul "Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică", ca urmare a analizei nevoilor de reglementare, vin să răspundă atât recomandărilor strategice, cât și realității din sistemul instituțiilor publice din România, realități evidențiate în expunerile de motive pentru cadrele strategice adoptate în perioada 2013-2018.

Generat în contextul Strategiilor naționale anticorupție, Codul de conduită rămâne legat major de acestea, ca instrument pentru atingerea rezultatelor propuse prin Strategiile naționale anticorupție. Prin urmare, din perspectiva eficienței reglementărilor, considerând, așa cum legiuitorul a propus inițial, la nivelul anului 2004, Codul de conduită ca instrument cu caracter preventiv în lupta împotriva corupției, raportarea ar trebui să se realizeze prin prisma obiectivelor Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020, răspunzând la întrebarea "*în ce măsură forma actuală a Codului de conduită este un instrument util pentru atingerea rezultatelor propuse de Strategie?*".

Din punctul nostru de vedere, principala limitare provine tocmai din păstrarea Codului de conduită la nivelul de instrumentar în lupta împotriva corupției, ceea ce **restrânge sfera de dezvoltare a eticii instituționale** atât din punct de vedere al perspectivei de abordare a eticii (o abordare fenomenologică), cât și la nivel de instrumentar.

Faptul că nu a fost adoptată o **Politică publică** în domeniul dezvoltării eticii instituționale, care să ofere o viziune asupra problematicii etice la nivel instituțional, obiective clar definite, indicatori de rezultat, instrumentar, calendar de implementare a constituit un factor de blocaj în dezvoltarea unui set de reglementări menite să dezvolte cultura etică la nivelul instituțiilor publice.

În prezent, prin raportare la indicatorii de rezultat ai SNA 2016-2020, **eficiența reglementărilor actuale este moderată**, deoarece:

1. au fost adoptate parțial măsuri legislative "*care să aibă în vedere revizuirea și completarea cadrului normativ privind consilierul de etică, prin consolidarea statutului și mandatului acestuia, inclusiv prin asigurarea resurselor necesare*" (SNA 2016-2020 obiectivul general 2, obiectivul specific 2). OPANFP nr. 3753/2015 transmite o serie de recomandări în domeniu, fără ca acestea să fie dublate de sancțiuni în cazul neadoptării lor.



2. au fost desfășurate programe în cadrul administrației locale de realizare a unor "proiecte în comun cu participarea autorităților publice și a reprezentanților societății civile, în vederea prevenirii corupției, promovării eticii și integrității" (SNA 2016-2020 obiectivul general 3, obiectivul specific 8).

3. au fost elaborate "instrumente de educare a angajaților", dar nu și de stimulare a conduitei corecte. Au fost elaborate parțial modalități prin care "publicul, de la cel tânăr până la cel adult sau vârstnic să își cunoască drepturile și să aibă acces la mecanisme de semnalare a corupției sau neregulilor mărunte și să aibă acces la finalitatea proceselor astfel inițiate" (SNA 2016-2020 obiectivul general 4).

Precizăm faptul că raportarea la SNA 2016-2020 ca document de referință produce câteva limitări și ambiguități:

1. în textul SNA sunt menționate concomitent *Conduri de etică* elaborate la nivel de APL și Codul de conduită. Paragraful 1.1.2. din textul strategiei, pc. 7 poziționează consilierul de etică sub incidența codului de etică elaborat la nivelul instituției. Se poate înțelege de aici faptul că, la nivelul instituțiilor publice Codul de conduită are un caracter de recomandare, iar numirea consilierului de etică este de același tip (recomandare).

2. asimilarea unei părți a încălcărilor etice, cele cu consecințe juridice, ca "incidente de integritate" (cap 2.3) și grevarea lor asupra managementului poate genera un efort din partea managementului instituției pentru minimizarea raportărilor abaterilor de la normele de conduită și pentru rezolvarea informală a acestora.

**Sfera eticii instituționale depășește sfera luptei anticorupție**, atât în abordările la nivel național, cât și în perspectiva asupra problematicii etice la nivel european. Tot efortul de reglementare propus de ANFP (Ordinele Președintelui ANFP 1200/2013, 3753/2015, 1040/2018) vine să extindă în mod firesc sfera eticii instituționale aducând o viziune strategică de tip funcțional, în care dezvoltarea unui climat etic să ia în considerare o **serie de cauze** evidențiate în cadrul raportărilor, un **statut instituțional** al consilierului de etică, o **serie de condiții** și facilități pentru ca acesta să aibă performanță.

Lipsa unei politici publice în domeniul eticii instituționale, a unei strategii naționale pentru dezvoltarea eticii la nivel instituțional a diminuat efortul de dezvoltare a unui cadru normativ de sine stătător care să poată fi evaluat din punct de vedere al eficienței, prin indicatori de rezultat proprii și adecvați sferei eticii instituționale: aprecierea climatului etic la nivel instituțional, valori etice, satisfacție față de locul de muncă, respect și apreciere în relația cu beneficiarii serviciilor publice, prestigiu instituțional, prestigiu ocupațional etc.





Prin urmare, din punctul nostru de vedere, adoptarea propunerilor legislative propuse prin Ghidul *"Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică"* **trebuie subscrisă unui cadru strategic și programatic generat de o Politică publică** privind dezvoltarea culturii etice în instituțiile publice din România.

Reiterăm faptul că doar adoptarea unui nivel strategic, programatic, bazat pe o abordare sistemică, vizând întreaga sferă a instituțiilor publice poate genera rezultate semnificative într-un orizont de tip mediu și poate duce la atingerea în mod sustenabil a obiectivelor și scopurilor propuse prin strategii sectoriale, incluzând aici strategiile anti-corupție.



# Capitolul 2 - Evaluarea eficacității reglementărilor

## 1. Evaluarea ex-post a Legii nr. 7/2004 prin analiza rapoartelor de monitorizare și evidențierea evoluțiilor

### 1.1. Context

Evaluarea ex-post a Legii nr. 7/2004 survine într-o etapă pe care o apreciem a fi *intermediară* din punct de vedere al intențiilor de dezvoltare a unui cadru legislativ menit să ducă la îmbunătățirea semnificativă a climatului etic în instituțiile publice din România. Considerăm etapa ca fiind intermediară deoarece legiuitorul intenționează să aducă o serie de modificări acestui cadru legislativ în vederea îmbunătățirii impactului la nivelul funcționarilor publici, în special și beneficiarilor de servicii publice, în general.

Eficacitatea presupune măsurarea, sub aspectul unui beneficiu, a relației între rezultatele obținute și obiectivele stabilite la nivelul unei intervenții într-un sistem. În acest context, evaluarea ex-post a Legii nr. 7/2004 a avut în vedere rezultatele evidențiate prin rapoartele de monitorizare, prin referire la obiectivele generice de implementare a Codului de conduită la nivel instituțiilor publice. Aceste rapoarte de monitorizare au constituit baza analizei. Luând în considerare însă faptul că Legea nr. 7/2004 face parte, în prezent, din **instrumentarul juridic cu caracter preventiv** subsumat Strategiilor Naționale Anticorupție, în cadrul evaluării ex-post a eficacității am apreciat ca fiind necesare și informații generate de studiile și măsurătorile indicatorilor de rezultat ale acestor Strategii Naționale. Prin urmare, în subcapitolul destinat prezentării rezultatelor din rapoartele de monitorizare am inclus și rapoarte ale Ministerului Justiției destinate monitorizării SNA, Rapoarte ale Guvernului în problematica luptei anticorupție și rapoarte de evoluție în cadrul MCV ale Comisiei Europene.

Toate aceste rapoarte sunt în mod evident dependente de modalitatea de monitorizare și colectare a datelor la nivelul instituțiilor abilitate, având limitele și avantajele date de aceste sisteme de monitorizare. Spre exemplu, în monitorizarea SNA 2016-2020, Ministerul Justiției oferă informații detaliate privind spețele cazuisticii asumate faptelor de corupție în perioada 2013-2018, însă nu oferă detalii privind calitatea de funcționar public sau nu a celor inculpați. Așadar posibilitatea de coroborare a datelor rezultate din surse diferite (în acest caz numărul de cazuri penale raportate de instituții în monitorizarea ANFP și numărul de cauze penale raportate de Ministerul Justiției) este scăzută.



În cazul monitorizării *respectării normelor de conduită, standardelor etice și implementării procedurilor disciplinare* de către ANFP, monitorizare pe care, subliniem, s-a bazat analiza efectuată, menționăm faptul că aceasta este reglementată de trei Ordine ale Președintelui ANFP, respectiv Ordinul nr. 1200/2013, ordin abrogat de OP ANFP nr. 3753/2015, ordin ulterior completat cu OP ANFP nr. 1040/2018.

Structura monitorizării respectării normelor de conduită a fost stabilită prin OP ANFP nr. 1200/2013, ea nefiind modificată de intervențiile ulterioare asupra acestui ordin și cuprinde, conform celor două anexe două aspecte majore:

1. situația privind respectarea normelor de conduită, care include capitole privind: activitatea de consiliere etică, cauzele și consecințele nerespectării normelor de conduită la nivelul instituției sau autorității publice, modalitățile de prevenire a încălcării normelor de conduită, măsuri administrative adoptate pentru înlăturarea cauzelor sau circumstanțelor care au favorizat încălcarea normelor de conduită, cazuri care au prezentat interes pentru opinia publică.

2. situația privind implementarea normelor de conduită, care include capitole privind: capacitatea de sesizare, modalitatea de finalizare a procedurilor disciplinare, număr și tipuri de sancțiuni propuse de către comisia de disciplină, număr și sancțiuni dispuse de către persoana cu competențe legale de aplicare, cazuri în care au intervenit organele de cercetare penală și instanțele de judecată.

După cum se poate observa, structura monitorizării este deosebit de complexă și asigură un nivel ridicat de acoperire a situațiilor etice la nivel instituțional. Această structură îmbină raportările cantitative (*număr de...*) cu cele calitative privind cauzele, motivele, consecințele. Acestea din urmă necesită un nivel de competențe specifice și asumarea unei viziuni unitare de evaluare de către consilierii de etică. Aceste competențe (grile de evaluare) și viziune apreciem că nu au fost transmise în cadrul ordinelor menționate, deși este foarte probabil ca aspectul să fi fost abordat și dezvoltat în multiplele sesiuni de pregătire pe care consilierii de etică le-au parcurs în această perioadă. Altfel aceeași abatere (de exemplu comportamentul agresiv față de colegi) să fie apreciat ca generat de cauze multiple, unele utile din punct de vedere al problematicii etice (ex.: grad de încărcare prea mare, lipsa de informații, slaba cunoaștere a Codului de conduită etc.), altele la rândul lor probleme etice (ex: întârzieri de la serviciu, stare de ebrietate în timpul programului, conflicte între angajați etc). Chiar dacă aceste aspecte viteză o analiză a eficienței<sup>7</sup> Legii nr. 7/2004, care nu face parte din prezentul raport, subliniem **necesitatea unei grile unitare de analiză a situațiilor și a dezvoltării competențelor de analiză a cauzisticii etice pentru consilieri de etică.**

---

<sup>7</sup> Eficiență = relația între rezultatele propuse și instrumentele utilizate



## 1.2. Metodologie de cuantificare

În cuantificarea impactului aplicării Legii nr. 7/2004, luând în considerare raportul final al Băncii Mondiale privind ”*Serviciile de Asistență Tehnică pentru Furnizarea de Asistență pentru Consolidarea Cadrului Evaluării Preliminare<sup>8</sup> Impactului în România*”, care propune o Metodologie de evaluare preliminară a impactului reglementărilor și adaptând conținutul acesteia la contextul particular al aplicării Legii nr. 7/2004, vom utiliza o metodologie care este centrată pe evaluarea **beneficiilor** pe care aplicarea legii le-a adus prin raportare la costurile implementării acesteia. Fără să constituie o analiză cost/beneficiu din punct de vedere al rigorilor metodologice stricte, propunerea de evaluare pe baza acestor indicatori considerăm că permite cuantificarea și estimarea impactului într-o măsură unitară, care să ia în calcul direcțiile strategice care au stat la baza inițiativei legislative pentru actul normativ evaluat.

Indicatorii folosiți în evaluare sunt scalați și operaționalizați astfel:

Tabelul 6 - Indicatori de evaluare a eficacității reglementărilor

Indicatori	Operaționalizare	Scală	Aprecieri <sup>9</sup>
<b>Costurile aplicării legislative</b>	Cheltuieli de personal, costuri aferente pregătirii profesionale, costuri aferente monitorizării, costuri aferente unui sistem integrat de raportare, costuri aferente promovării, costuri aferente gestionării proceselor de pregătire, monitorizare, analiză, gestionare	1	Costuri foarte reduse/ fără costuri
		2	Costuri scăzute
		3	Costuri medii
		4	Costuri ridicate
<b>Beneficii la nivel guvernamental</b>	Beneficii de imagine externă, beneficii la nivelul imaginii interne, beneficii strategice prin îmbunătățirea perforanțelor sectoriale, beneficii legate de armonizarea legislativă la nivel european, beneficii legate de îmbunătățirea monitorizării și gestionării proceselor administrative	1	Beneficii foarte scăzute
		2	Beneficii scăzute
		3	Beneficii medii

<sup>8</sup> Evaluare preliminară în sensul de evaluare de impact de tip calitativ, efectuată înaintea unei evaluări de impact cantitative, cuantificabile în număr de beneficiari care au fost vizați de respectivele acțiuni.

<sup>9</sup> Această scalare pornește de la o valoare inițială a raportului cost/beneficiu de 25%, respectiv beneficiile aduse de sistem, prin funcționare sunt apreciate la 0,25 per unitate de cost. Acest raport este numit valoare inițială a sistemului. Sub această valoare (valori de 0 sau mai mici) marchează performanțe negative.

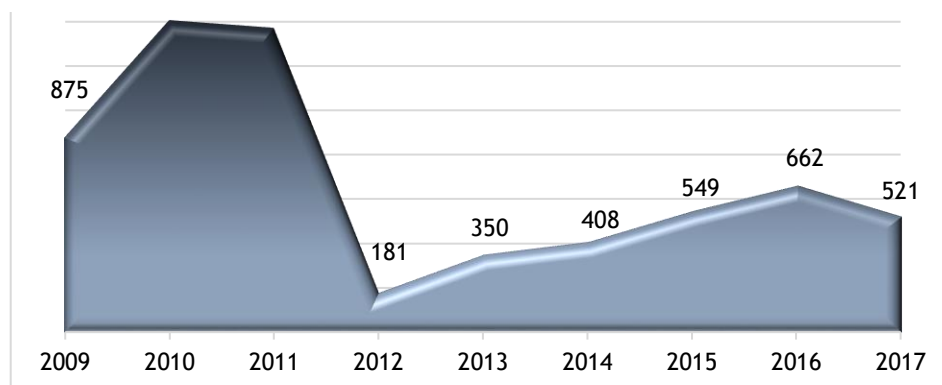
		4	Beneficii ridicate
<b>Beneficii la nivelul personalului din administrația publică</b>	Beneficii care vizează: creșterea calității muncii, creșterea gradului de satisfacție al muncii, îmbunătățirea capacității profesionale, îmbunătățirea climatului organizațional, creșterea nivelului de integritate și transparență decizională, creșterea prestigiului ocupațional	1	Beneficii foarte scăzute
		2	Beneficii scăzute
		3	Beneficii medii
		4	Beneficii ridicate
<b>Beneficii la nivelul beneficiarilor finali ai serviciilor publice și la nivelul comunității</b>	Creșterea calității actului administrativ, creșterea calității serviciilor oferite populației, creșterea nivelului de integritate la nivel local, dezvoltarea culturii integrității la nivelul populației, creșterea eficienței în raport cu cetățenii și mediul de afaceri, dezvoltare economică locală, creșterea atractivității economice la nivel teritorial, creșterea indicilor de dezvoltare umană teritorială	1	Beneficii foarte scăzute
		2	Beneficii scăzute
		3	Beneficii medii
		4	Beneficii ridicate

### 1.3. Rapoarte de monitorizare

#### Rapoartele privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici, a standardelor etice și implementarea procedurilor disciplinare ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici

Rapoartele de monitorizare ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, realizate semestrial, constituie principalele instrumente pentru evaluarea ex-post a Legii nr. 7/2004. Analiza rapoartelor de monitorizare ale ANFP evidențiază faptul că, pe parcursul perioadei 2009-2017, numărul funcționarilor publici care au solicitat consiliere pe probleme etice a înregistrat fluctuații semnificative.

Figura 1 - Evoluția numărului de funcționari publici care au solicitat consiliere etică în perioada 2009-2017



Dinamica solicitărilor de consiliere înregistrată în această perioadă este semnificativă pentru evidențierea **caracterului permanent al nevoii de consiliere**. Un trend linear ar fi indicat o independență a nevoii de consiliere de dinamica legislativă, socială, instituțională, firească pentru mediul public. Fluctuațiile înregistrate, dincolo de valorile efective, comentate și comparate în fiecare raport de evaluare în parte, sugerează că nevoia de consiliere este o nevoie constantă la nivelul instituțiilor publice, fiind un indicator sensibil al schimbărilor la nivel instituțional (fluctuații de personal, reconfigurări salariale - a se vedea anul 2011, dinamica legislativă, momentele electorale - 2012/2016 etc.). Datele pe care le deținem până în acest moment nu permit efectuarea unor analize statistice care să confere factorilor anterior menționați un coeficient explicativ foarte clar (cât % din fluctuație se datorează, să spunem, crizei economice din 2011). Însă apreciem că această fluctuație este un indicator semnificativ pentru a susține o abordare funcțională (nu una de tip linear: prevenție-informare-sanctiune) a problematicii etice la nivel instituțional, o abordare care să ia în considerare nu doar cadrul legislativ în domeniu, ci și alți factori instituționali.

Cu alte cuvinte, revenind la grilele de monitorizare, apreciem faptul că ele sunt suficiente dacă se asumă această linie cauzală propusă de Strategiile Naționale Anticorupție: o bună cunoaștere a Codului de conduită și un nivel crescut al consilierii etice atrag după sine un nivel scăzut al abaterii de la normele de conduită și o descreștere a nevoii de consiliere. Graficul anterior arată că această linie cauzală nu este suficientă ca putere explicativă, **nevoia de consiliere depinzând și de alți factori care nu au fost cuprinși în grilele de monitorizare**.

Din rapoarte elaborate semestrial pentru perioada 2013-2017, evidențiem faptul că principalele probleme care au constituit obiectul consilierii etice au fost următoarele:

- activitatea politică

- asigurarea unui serviciu de calitate în beneficiul cetățenilor
- asigurarea unui serviciu public de calitate și libertatea opiniilor
- cadrul relațiilor în exercitarea funcției publice
- cinstea și corectitudinea în exercitarea funcției publice
- codul de conduită, în vederea evitării situațiilor de incompatibilitate și conflict de interese
- comportamentul funcționarilor publici în relația cu cetățenii
- comportamentul funcționarilor publici în timpul programului de lucru, cu accent pe comportamentul față de beneficiarii serviciului public
- comportamentul neadecvat al unor funcționari publici în raport cu colegii de serviciu
- comportamentul profesionist și asigurarea integrității
- conduita profesională
- conduita în cadrul relațiilor internaționale
- conduita profesională și realizarea sarcinilor de serviciu ale funcționarilor publici
- confidențialitatea și păstrarea secretului de serviciu
- conflictul de interese
- consiliere în vederea respectării regimului juridic al incompatibilităților și al conflictelor de interese
- crearea unei stări tensionate în raporturile dintre colegi;
- dezvăluirea informațiilor
- drepturile funcționarilor publici, inclusiv cele salariale
- drepturile și obligațiile funcționarilor publici
- exprimarea în public a unor aprecieri neconforme cu realitatea ce pot aduce atingere prestigiului instituției publice
- folosirea imaginii proprii
- intenția de a exercita activități în alte domenii din sectorul privat
- interdicția de a asigura sprijin logistic candidaților la funcții de demnitate publică
- interdicția privind acceptarea cadourilor, serviciilor și avantajelor
- întinderea atribuțiilor funcționarilor publici
- întrebuintarea de expresii jignitoare
- limitarea participării la achiziții
- loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice
- loialitatea față de Constituție și lege
- modul de completare a declarațiilor de avere și de interese
- modul de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu, inclusiv posibilitatea de a le refuza



- nerespectarea deciziei conducătorului instituției prin care se interzice fumatul în incintă
- normele juridice privind sancționarea absentelor nemotivate de la serviciu;
- obiectivitate în evaluare
- obligația depunerii declarațiilor de avere și de interese
- obligațiile funcționarilor publici de conducere privind obiectivitatea în evaluare
- participarea funcționarilor publici la procesul de luare a deciziilor
- probleme generate de specificul direcțiilor
- raportul de evaluare a funcționarului public
- reflectarea valorilor etice ale instituției în note redactate de către superiorul ierarhic
- regimul incompatibilităților și al conflictului de interese
- reglementările privind promovare în grad profesional a funcționarilor publici, cu accent pe noutățile legislative în domeniu
- respectarea libertății opiniilor
- restrângerea exercițiului unor drepturi
- salarizare și promovare
- stabilitatea în funcția publică
- utilizarea resurselor publice

După cum se poate observa, panopia largă de probleme evidențiate în rapoartele de monitorizare, probleme care au generat solicitarea și oferirea de consiliere etică, reflectă în mod expresiv următoarele:

- nevoia de clarificare a cadrului legislativ existent în sensul evidențierii gamei de probleme care sunt circumscrise sferei etice și diferențierii acestora de alte tipuri de probleme din spațiul instituțional. **Delimitarea conceptuală clară a problematicii etice apreciem că este extrem de necesară.** Altfel, așa cum se observă în listarea anterioară, în sfera eticii sunt cuprinse orice "chestiuni" care, în mod normal, nu pot constitui subiecte de consiliere etică (ex: fumatul în instituție sau detensionarea unei persoane)
- **necesitatea promovării permanente și consistente atât a Codului de conduită cât și a prevederilor legale din domeniul extins al eticii** în exercitarea funcției publice, astfel încât funcționarii publici să cunoască zonele problematice în care se pot adresa consilierului de etică.





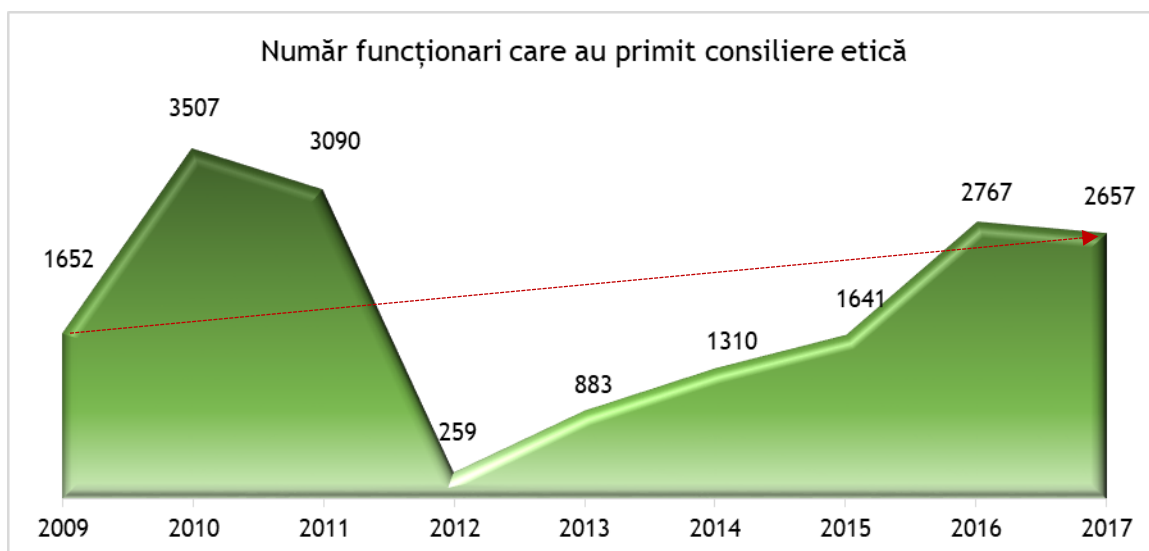


Figura 2 - Evoluția numărului de funcționari publici care au primit consiliere etică în perioada 2009-2017

Activitatea în domeniul consilierii etice a fost una susținută și permanentă, cu o tendință medie ascendentă pe toată perioada supusă analizei. Toate rapoartele de monitorizare analizate subliniază faptul că numărul funcționarilor publici care au primit consiliere etică a fost constant mai mare decât cel al funcționarilor publici care au solicitat consiliere. Oferta deschisă de consiliere etică a constituit, pentru majoritatea instituțiilor publice, un instrument prioritar în prevenția abaterilor de la codul de conduită.

Numărul semnificativ mai ridicat al funcționarilor publici care au primit consiliere etică în raport cu numărul celor care au solicitat consiliere etică demonstrează rolul pro-activ al consilierilor de etică în sensul promovării susținute a Codului de conduită și a informării pe probleme etice la nivel instituțional.

Cele mai importante cauze ale nerespectării codului de conduită evidențiate de rapoartele de monitorizare au fost următoarele:

- absențe repetate de la serviciu
- aplicare eronată a normelor legale
- complexitatea legislației specifice și existența unor norme care generează diferite interpretări
- complexitatea și modificarea legislației specifice
- comportament și atitudine neadecvate în relațiile cu colegii/beneficiarii de servicii publice
- consumul de băuturi alcoolice în timpul serviciului
- dispute între colegi
- ignorarea posibilelor consecințe ale nerespectării prevederilor legale cu privire la funcția publică în general și în special în domeniul specific generat de insuficienta cunoaștere a legislației în domeniu

- influența problemelor personale asupra activității profesionale
- insuficienta cunoaștere și interpretare eronată a normelor juridice
- întâzieri în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu
- întrebuițarea de expresii jignitoare la serviciu și comportamentul inadecvat față de beneficiarii serviciilor publice
- necunoașterea modificărilor legislative intervenite
- necunoașterea legislației specifice desfășurării activității
- necunoașterea prevederilor legale și a procedurilor interne
- neglijența funcționarilor publici în exercitarea atribuțiilor de serviciu
- neglijență repetată în îndeplinirea sarcinilor de serviciu
- nerespectarea procedurilor operaționale
- nerespectarea programului de lucru și utilizarea neeficientă a timpului de muncă
- refuzul îndeplinirii sarcinilor de serviciu
- repartizarea inegală a sarcinilor de serviciu
- volumul de muncă ridicat

Fără a dori să revenim asupra acestui aspect, precizat anterior, punctăm faptul că o parte din aceste cauze, evidențiate în lista anterioară nu sunt, din punct de vedere teoretic, cauze efective, unele putând fi chiar consecințe ale încălcării normelor de conduită (ex: comportament și atitudini neadecvate în relațiile cu colegii). Însă, practic, actul de încălcare normativă poate fi deosebit de complex, iar analiza cauzelor lui să necesite mult timp și pregătire specială a consilierului de etică.

După cum se poate observa din lista anterioară, majoritatea cauzelor pot fi grupate în două categorii majore: cauze funcțional-sistemice și cauze informaționale. Pentru ultima categorie, ce grupează probleme de cunoaștere a legislației sau a consecințelor încălcării anumitor prevederi legale, remarcăm faptul că numărul de itemi este relativ scăzut (sunt puține motive care au la bază lipsa de informare), iar ponderea lor în explicarea abaterilor de la codul de conduită nu este, conform celor mai multe rapoarte de monitorizare, prioritară. **Cauzele majore sunt cauze de sistem.** Pe de o parte, statistic, la un volum instituțional de peste 4.000 de unități, cu un volum de peste 60.000 de angajați este firesc să înregistreze devianță normativă într-o anumită măsură, de obicei constantă. Pe de altă parte, periodic gradul de încărcare a sistemului (numărul de intrări, modificarea mediului legislativ, economic și chiar social) duce la o serie de abateri care necesită analize sistemice dedicate. Din perspectiva noastră, aceste cauze sunt cele asupra cărora ar trebui să intervină prioritar consilierii de etică, iar rolul lor prioritar să fie cel de agenți de reglare ai sistemului.



Utilitatea monitorizării la nivel național, pornește, considerăm, tocmai din evidențierea acestor fluctuații sistemice care permit o gamă largă de inferențe, de la oportunități legate de politici publice în domeniul administrației publice sau cu tangență în aria administrației publice, până la strategii pe termen mediu și lung care să imprime o viziune asupra sistemului administrativ din România.

Dincolo de evidențierea unor fapte concrete care țin de cadrul legislativ punctual avut în vedere, respectiv Codul de conduită, apreciem faptul că **dezvoltarea unui sistem de raportare etică și a unei rețele de consilieri de etică ce transmit trimestrial pulsul normativ al instituțiilor publice din România sunt câștigurile majore înregistrate de aplicarea Legii nr. 7/2004.**

În condițiile dezvoltării unui cadru normativ care să se adapteze realităților semnalate și care să răspundă favorabil nevoilor de reglementare în domeniu, cu instrumentele descrise de mai sus (sistem de monitorizare și raportare, rețea de consilieri) sunt puse bazele dezvoltării nu doar a unui climat etic instituțional de calitate, dar și a unei *culturi organizaționale* de calitate în instituțiile publice care să atragă creșterea *nivelului de satisfacție* atât din partea funcționarilor publici cât și din partea beneficiarilor serviciilor publice din România.

Datele comparative între numărul sesizărilor către Comisiile de disciplină și numărul funcționarilor publici împotriva cărora s-au făcut sesizări, evidențiază câteva aspecte pe care le considerăm semnificative:

- raportul constant unitar dovedește faptul că sesizările au vizat în majoritatea cazurilor **o singură persoană**, ceea ce subliniază caracterul individual al potențialei abateri și gradul ridicat de adecvare a intervenției prin consiliere etică (proces care are în vedere discuțiile individuale și mai puțin rezolvarea unor cauze de grup)
- tendința descendentă arată disponibilitatea sistemului administrativ de creștere a calității etice a mediului organizațional
- îmbunătățirea climatului etic la nivel instituțional este un proces de durată, al cărui impact este semnificativ dacă este cuantificat pe termen mediu și lung.



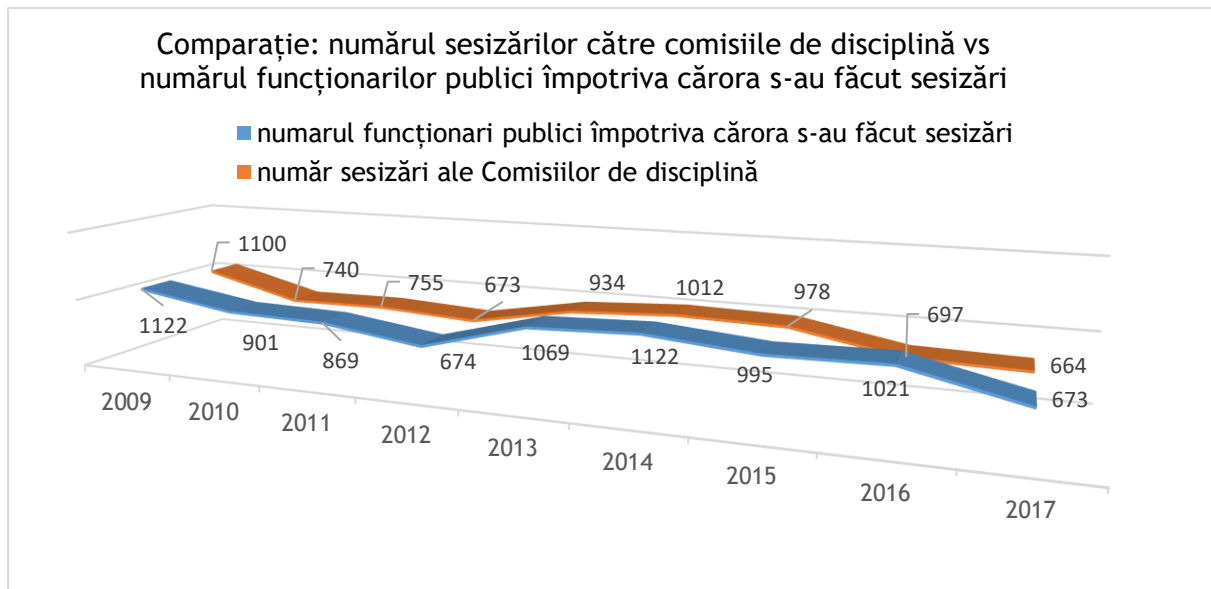


Figura 3 - Comparație între numărul de funcționari publici împotriva cărora s-au făcut sesizări și numărul de sesizări ale Comisiilor de disciplină 2009-2017

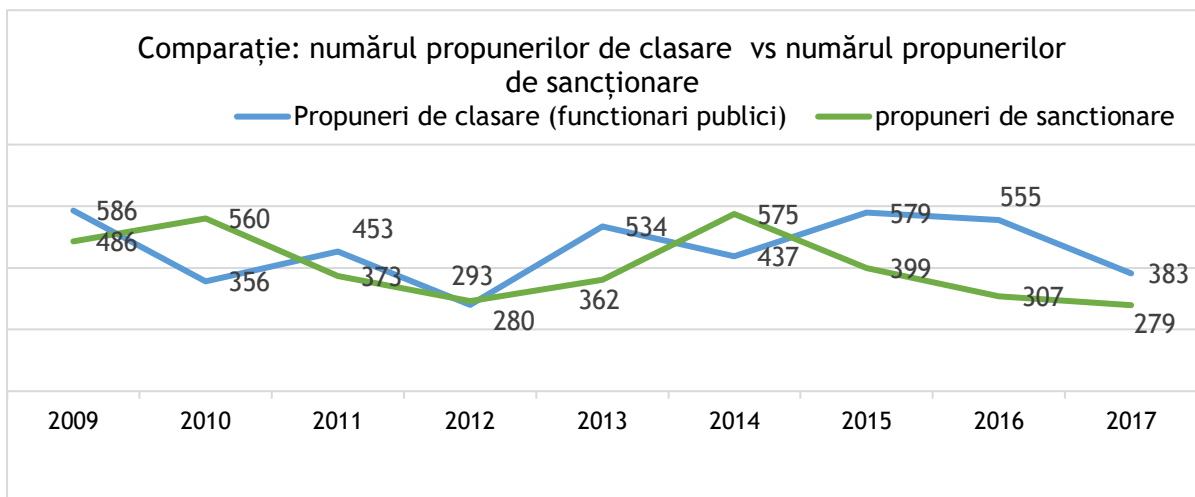


Figura 4 - Comparație între numărul propunerilor de clasare și numărul propunerilor de sancționare a funcționarilor publici 2009-2017

Un raport mediu unitar înregistrăm și la nivelul comparației între numărul de clasări și numărul de propuneri de sancționare pe care Comisiile de disciplină le-au decis pentru cazurile sesizate. Acest raport unitar arată că, în medie, unul din două cazuri aduse la cunoștința Comisiilor de disciplină vizează în mod real acte sancționabile din punct de vedere normativ.

Prin urmare, randamentul comisiilor de disciplină este unul pe care îl apreciem ca fiind bun, iar raportarea la acest tip de instrument (comisia de disciplină) apreciem că este de tip pro-activ la nivelul întregului sistem (sunt sesizate cazuri reale, în cunoștință de cauză, în scopul îmbunătățirii climatului organizațional, rezolvării unei probleme etice reale). Acest raport poate constitui un indicator de performanță al schimbărilor legislative care se propun.

Analiza rapoartelor de monitorizare oferă și alți indicatori a căror semnificație în studiile de impact ale unor eventuale modificări ale cadrului legislativ în domeniul eticii depășește nivelul cuantificării de tip economic, prin relevanța pentru dimensiunile transversale de evaluare: lupta împotriva corupției, combaterea discriminării și promovarea egalității de șanse și creșterea nivelului de satisfacție în raport cu serviciile oferite de administrația publică din România și cu mediul organizațional care susține instituțiile publice românești.

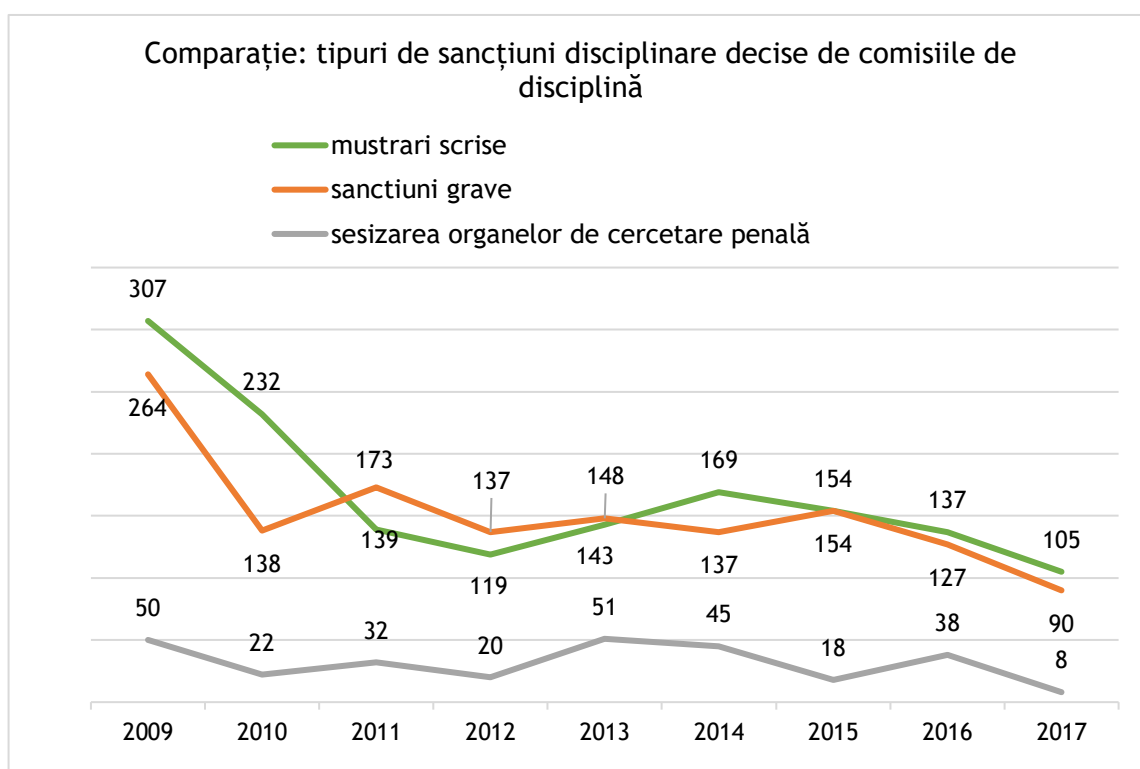
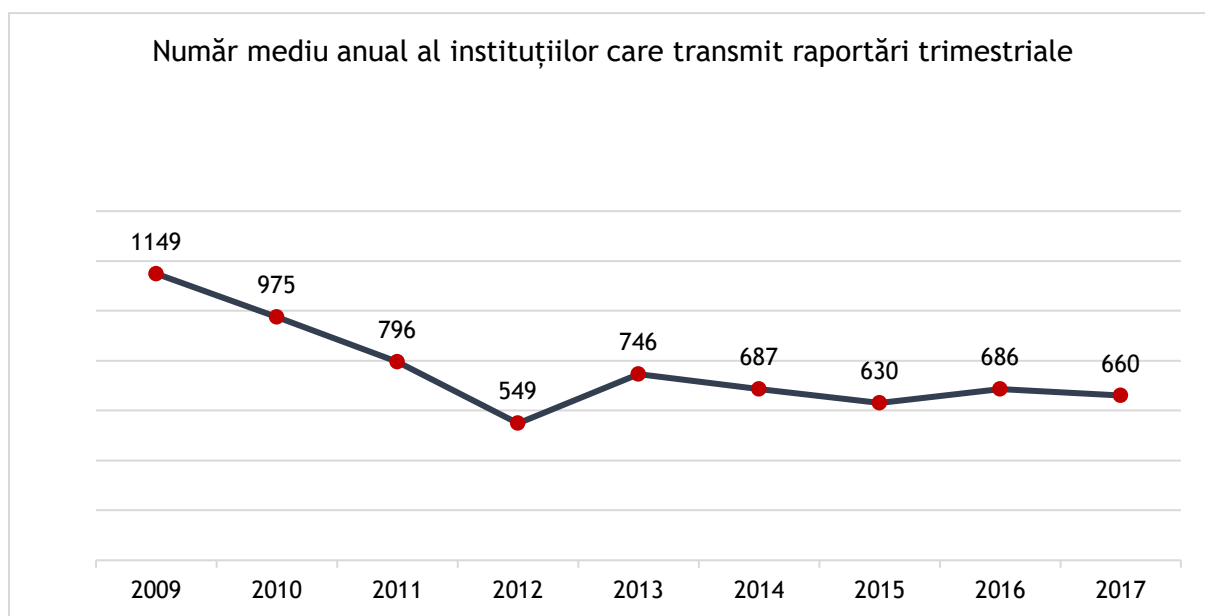


Figura 5 - Comparație: tipuri de sancțiuni disciplinare decise de către comisiile de disciplină 2009-2017

După cum se observă în graficul anterior, tendințele pentru cele trei tipuri de sancțiuni sunt în scădere, în valoare medie pentru perioada analizată, accentuând rolul preventiv al acțiunilor în favoarea celui punitiv. Prin referire la teoriile schimbării comportamentului social, graficul prezentat anterior arată că, pentru

îmbunătățirea climatului etic organizațional din instituțiile publice, accentul trebuie pus deopotrivă pe sancțiuni și **pe construcția unui mediu favorabil respectării legii**. Din acest punct de vedere, clarificarea legislativă are, de principiu, un impact ridicat.

Ultimul aspect pe care dorim să îl evidențiem ca urmare a analizei *Rapoartelor semestriale privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici, standardelor etice și implementarea procedurilor disciplinare* vizează **trendul descendent al numărului mediu anual de instituții care transmit raportări trimestriale**. Corelat cu importanța majoră a auditului etic pe care am descris-o anterior, prin mecanismele dezvoltate până în prezent (rețea de consilieri, sistem de monitorizare), obligativitatea raportării considerăm că se impune.



Figură 6 - Numărul mediu anual al instituțiilor care transmit raportări semestriale 2009-2017

Dat fiind faptul că evaluarea ex-ante a proiectului de modificare și completare a Legii nr. 7/2004 va lua în calcul patru indicatori de impact evaluați scalar: costuri financiare, beneficii de imagine la nivel instituțional general, satisfacție a calității muncii din partea funcționarilor publici, satisfacție față de serviciile primite din partea beneficiarilor de servicii publice, în evaluarea ex-post a impactului aplicării Legii nr. 7/2004 am luat în considerare și rezultatele altor studii și date relevante pentru domeniu din perioada de referință.

## Raportul "Reforma Administrației publice- o imagine a problemelor transversale" - Secretariatul General al Guvernului

Raportul "Reforma Administrației publice - o imagine a problemelor transversale", realizat de Secretariatul General al Guvernului cu sprijinul Băncii Mondiale în anul 2011, sublinia următoarele recomandări relevante la momentul studiului:

- reducerea semnificativă a politizării administrației publice și crearea unui nivel de profesionalizare înaltă la nivelul managementului superior, care să își asume responsabilitatea pentru majoritatea deciziilor operaționale, reducându-se astfel blocajele de luare a deciziilor care au loc la nivel politic. Creșterea standardelor de competență pentru intrarea în funcțiile de conducere și reducerea substanțială a personalului cu numire temporară
- atribuirea responsabilității în gestionarea strategică a resurselor, de la selecția acestora până la remunerare, gestionare care să aibă în vedere responsabilitățile la locul de muncă, competențele și nevoile generale ale sistemului; raportul atrage atenția asupra problematicii păstrării competențelor în sistem
- integrarea lecțiilor de bună practică, adoptarea unui management modern care să genereze creșterea nivelului de performanță și satisfacție generală la nivelul sistemului administrației publice din România
- în domeniul gestionării resurselor umane, raportul evidențiază faptul că gestionarea acestora trebuie adaptată nevoilor reale la nivel instituțional, că, în mod individual, crearea unui cadru legislativ modern nu atrage după sine implicit și pe termen scurt crearea unui mediu organizațional modern, fiind nevoie de o un efort instituțional consistent în implementarea și adaptarea acestui cadru la realitățile existente și că politizarea rămâne un factor de vulnerabilitate a sistemului instituțiilor publice din România.

## Studiul diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală

Studiul, rezultat al proiectului cu același nume, derulat de fosta Unitate Centrală pentru Reforma Administrației Publice din cadrul Ministerului Administrației și Internelor<sup>10</sup>, a relevat, printre altele faptul că:

- cetățenii nu sunt deplin informați cu privire la dreptul lor de a se plânde de calitatea serviciilor publice. Aproape toți reprezentanții APL (94,4%) și patru din cinci cetățeni (79,8%) consideră că este foarte important ca cetățenii să formuleze reclamații atunci când lucrurile nu merg bine în furnizarea

<sup>10</sup> <http://www.mai-dga.ro/index.php?i=1534&l=ro&t=69>



serviciilor publice de către autoritățile publice locale. Cu toate acestea trei din zece reprezentanți ai autorităților publice locale (29,1%) și doi din cinci cetățeni (41,1%) nu știu dacă există prevederi legale privind semnalarea deficiențelor în furnizarea serviciilor publice

- frecvența cererilor de mită în cadrul autorităților publice locale continuă să fie percepută ca mare, în ciuda eforturilor legislative, instituționale și de prevenire realizate în România în ultimii 10 ani. Astfel, trei din cinci reprezentanți APL (61,3%) și mai mult de jumătate dintre cetățeni (58,5%) consideră că funcționarii publici solicită des sau foarte des bani sau cadouri pentru a da curs anumitor solicitări
- frecvența dării de mită este percepută și ea ca des întâlnită la nivelul administrației publice locale. Astfel, aproape două treimi din cetățeni (63,5%) și mai mult de jumătate din reprezentanții APL (54,8%) percep că cetățenii oferă bani sau fac presiuni asupra funcționarilor publici pentru ca aceștia să primească anumite foloase în schimbul rezolvării anumitor probleme
- domeniile cele mai vulnerabile la corupție identificate atât de reprezentanții APL cât și de cetățeni este cel al achizițiilor publice și al obținerii de bunuri și servicii publice. Astfel, mai mult de jumătate din reprezentanții APL (54%) consideră că principalul domeniu vulnerabil la corupție în administrația publică locală este cel al achizițiilor publice, iar mai mult de jumătate din cetățeni (57,8%) consideră că obținerea de avantaje ca agent economic în relația cu instituțiile statului este o faptă de corupție care apare des sau foarte des
- instituția consilierului de etică este insuficient cunoscută la nivelul administrației publice locale la trei ani de la înființare. Reprezentanții APL fie nu știu dacă în instituția la care lucrează este desemnat un consilier de etică, fie declară că acest consilier nu este desemnat
- la nivelul unui număr redus de APL-uri există elaborate coduri de etică<sup>11</sup>, iar cele existente reprezintă transpunerea Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici și/sau a Legii nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice. De regulă, codurile de etică sunt elaborate de consilierul de etică fără consultarea prealabilă a întregului personal al instituției
- în majoritatea instituțiilor au fost desemnate persoane responsabile cu consilierea etică, însă atribuțiile acestora sunt mai mult formale. Majoritatea consilierilor de etică reclamă supraîncărcarea cu sarcini, considerând că această activitate ar trebui să fie una principală, nu auxiliară unui alt număr de responsabilități și atribuții cuprinse în fișa postului

---

<sup>11</sup> Se au în vedere codurile de etică interne elaborate de APL, diferite de Codul de conduită reprezentat de Legea 7/2004





- există un interes crescut declarat din partea reprezentanților instituțiilor publice pentru reglementările privind conflictul de interese și incompatibilitățile, însă nu există proceduri de prevenire a apariției acestor nereguli
- măsurile privind accesul la informațiile publice și transparența decizională sunt în mare parte cunoscute de către autoritățile administrației publice locale. Mai puțin cunoscute sunt însă informațiile privind publicarea datelor în format deschis - *open data*
- prevederile privind pantouflage-ul și instituția avertizorului de integritate sunt foarte puțin sau deloc cunoscute la nivelul instituțiilor administrației publice locale.

## Raportul privind dificultățile administrației publice în gestionarea proceselor de resurse umane

Raportul a fost elaborat în cadrul proiectului gestionat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici "Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice" (Cod SMIS 35032/2013), fiind de interes pentru subiectul analizei prezente prin următoarele constatări și concluzii:

- majoritatea specialiștilor în resurse umane nu întâmpină dificultăți în procesul de raportare privind codul de conduită. În același timp, rezultatele cercetării indică o înțelegere precară a rolului consilierului de etică, activitatea acestuia fiind percepută ca fiind de cele mai multe ori una pur formală, realizarea raportărilor fiind principala activitate realizată de către persoanele care dețin acest rol în cadrul organizației
- în opinia respondenților, ANFP ar trebui să depună eforturi pentru conștientizarea importanței pe care consilierul de etică îl are în dezvoltarea unei culturi a integrității în administrația publică prin încurajarea comportamentului profesional etic al funcționarilor publici și îndrumarea factorilor de decizie în abordarea situațiilor cum ar fi conflictul de interese
- consilierii de etică ar trebui să dedice mai multă atenție și timp pentru acordarea de consultanță și asistență funcționarilor publici cu privire la respectarea normelor de consultanță și pentru monitorizarea aplicării prevederilor codului de conduită în cadrul organizației, mai puțin pentru întocmirea de rapoarte privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici



- consilierul etic - este perceput ca ‘mama răniților’: *”fiecare face această activitate din cultura generală, dar ar trebui pregătit pentru această funcție”, ”este mare lucru când se știe în instituție că există consilier etic<sup>12</sup>”*. Activitatea este percepută ca o anexă la activitățile pe care le are persoana care îndeplinește și acest rol formal.
- nevoia de creștere a prestigiului organizațional: *”rolul omului de resurse umane este delicat, știi multe despre toți, ești și consilier etic de cele mai multe ori, informațiile pe care le deții ar trebui să îți confere un rol strategic<sup>13</sup>”*.

## Analiza cauzelor structurale care stau la baza slabei capacități a administrației publice din România - Secretariatul General al Guvernului, 2013

Creșterea capacității administrative, îmbunătățirea calității muncii și creșterea satisfacției beneficiarilor serviciilor publice din România considerăm că sunt indicator importanți în evaluarea impactului intervenției legislative la nivel sectorial. Din punct de vedere al evaluării ex-post a impactului Legii nr. 7/2004, analiza menționată este relevantă prin următoarele constatări:

- fragmentarea și delegarea neclară de responsabilități este prezentă în sectorul public, atât la nivel central, cât și local. Fragmentarea și lipsa de coerență sunt perceptibile, de asemenea, și în ceea ce privește legislația, alocarea bugetului (între politici și proiecte necorelate), managementul resurselor umane și utilizarea tehnologiei informației. Toate aceste aspecte împiedică constituirea unei viziuni strategice coerente pentru dezvoltarea viitoare a țării. Acest proces este direct corelat cu rolurile/mandatele neclare ale instituțiilor publice și creează ambiguitate în ceea ce privește mandatele și rolurile reale ale instituțiilor publice și funcționarilor publici
- politizarea și fragmentarea sectorului public, împreună cu absența unor roluri clare sau mandate ale instituțiilor publice, generează o cultură administrativă conservatoare caracterizată prin: 1) lipsa de încredere la nivel politic și administrativ, care nu este propice pentru o responsabilizare reală a funcționarilor publici profesioniști, rezultând într-o asumare deficitară; 2) rezistența la schimbare, lipsa de inițiativă și capacitate antreprenorială slabă - politizarea și personalizarea instituțiilor publice, împreună cu ambiguitatea privind mandatele instituționale, păstrează o cultură administrativă conservatoare, definită prin rezistența la schimbare și lipsa de inițiativă. În acest context, rolul instituțiilor este dirijat de la elaborarea de politici la acela de a asigura o modalitate de supraviețuire. În acest mediu, funcționarii

<sup>12</sup> Citat din raportul menționat

<sup>13</sup> Citat din raportul menționat



publici și management-ul de mijloc nu au nici un stimulent pentru a promova schimbări. Există diverse motivații în spatele acestei atitudini, variind de la aversiunea față de risc și teama de consecințe, astfel încât predomină practicile de blamare publică, la lipsa de interes pentru astfel de reforme

- cultura administrativă destul de conservatoare are un impact negativ asupra eficienței generale a administrației publice, ale cărei activități sunt afectate de: birocrație excesivă, formalism și deprofesionalizare. Aceste deficiențe se reflectă și în capacitatea scăzută a statului de a formula coerent și a implementa politici majore, ceea ce duce la o slabă capacitate de elaborare a politicilor. Această situație are un impact grav asupra eficienței guvernării
- nu există un sistem adecvat de evaluare a performanțelor, evaluările se realizează mai degrabă formal și nu au un impact real asupra carierei funcționarului public și motivării acestuia în vederea obținerii performanței în cadrul instituției. În timp ce este foarte dificil ca un funcționar public să fie eliberat din funcție din cauza performanțelor profesionale slabe, același funcționar public nu poate fi recompensat pentru rezultatele bune obținute.

## Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare 2015

Raportul semnaleză faptul că începând cu anul 2013, "numărul total de funcționari locali trimiși în judecată pentru corupție se ridică la aproape 100 de primari, peste 20 de președinți ai consiliilor județene și zeci de alți funcționari locali", în timp ce doar în cursul anului 2014, DNA a trimis în judecată peste "1.250 de inculpați, printre aceștia numărându-se un prim-ministru, foști miniștri, parlamentari, primari, președinți ai consiliilor județene, judecători, procurori și o gamă largă de înalți funcționari".

Raportul semnaleză, de asemenea, faptul că, "din analiza datelor puse la dispoziție prin raportul de activitate al Agenției Naționale de Integritate reiese că numărul total de dosare în care s-au constatat diferențe semnificative între averea dobândită și veniturile realizate, incompatibilități, conflicte de interese în materie administrativă, indicii temeinice privind săvârșirea unor fapte de natură penală (conflict de interese, fals în declarații, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție etc.) a fost de 841 în perioada 2008-2013, în 2014 a fost de 466, iar în 2015, de 431".

Tot în raport se face referire la un sondaj Euro-barometru realizat în toamna anului 2014 care "a indicat un consens puternic în cadrul societății românești cu privire la faptul că reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției constituie probleme importante pentru România. Rezultatele sondajului au arătat, de asemenea, o



creștere substanțială a numărului persoanelor care declară că au observat o îmbunătățire în ultimii ani și că au încredere că acest proces va continua”.

## Raportul final privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012 - 2015 (Ministerul Justiției)

Raportul realizează o analiză comparativă a progreselor înregistrate de România prin comparație cu standardele sau media europeană pentru diferiți parametri.

Principalele concluzii ale raportului sunt următoarele:

- pentru toate cele trei dimensiuni evaluate (oferirea de favoruri, cadouri sau bani), românii manifestă o reticență foarte mare de declarare. Unul din zece români (11%, în timp ce media europeană este 2%) *se ferește să spună că ar face o favoare* pentru a obține ceva de la administrația publică, mai mult de două treimi (69%, media europeană 72%) dezaprobă o asemenea conduită. Cei mai puțin cetățeni care ar recurge la un astfel de gest sunt din Finlanda (8%), iar cei mai mulți (68%) - mai mult de două treimi - sunt din Croația (vezi grafic).

*În ce măsură sunteți de acord să faceți o favoare pentru a obține ceva de la administrația publică sau de la sistemul de servicii publice?*

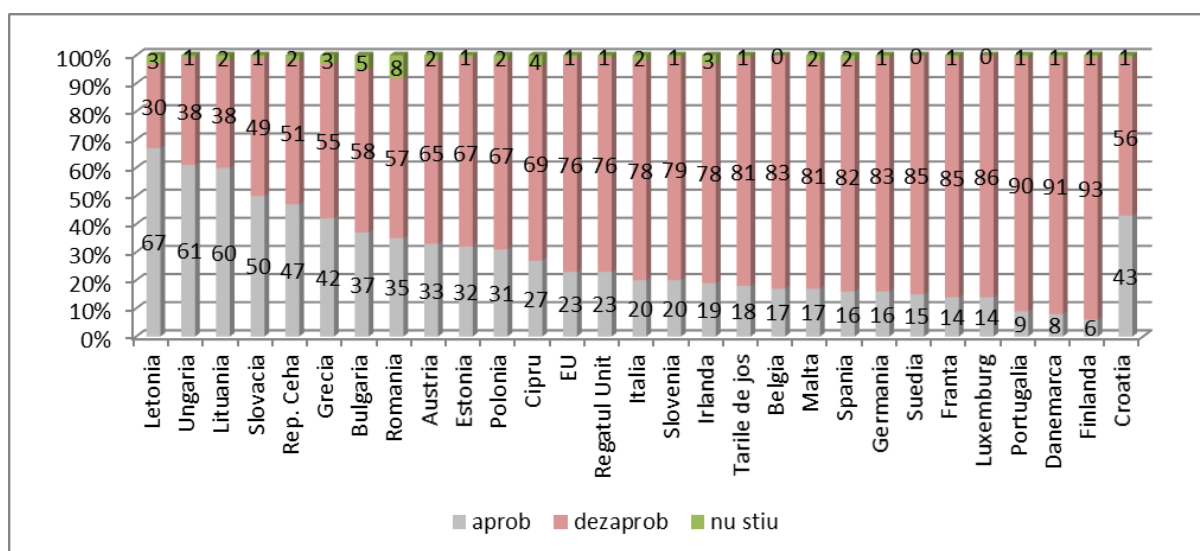


Figura 7 - Comparație la nivel UE a disponibilității sociale la corupție, 2015

- rata abținerilor rămâne mare și în ceea ce privește oferirea unui cadou pentru a obține ceva de la administrația publică sau de la sistemul de servicii publice. Media europeană a non răspunsurilor este 1%, în timp ce România înregistrează un număr de 8% non-răspunsuri. Mai mult de două treimi dintre



lituanieni (67%) sunt dispuși să ofere cadouri, iar cei mai puțin dispuși sunt finlandezii (6%) și danezii (8%)

- trendul non-răspunsurilor rămâne ascendent și în ceea ce privește oferirea de bani, aproape unul din zece români (9%) preferând să nu răspundă la această chestiune, față de media europeană de 2%. Aproape jumătate dintre lituanieni (42%) sunt gata să ofere bani, în timp ce portughezii (6%), spaniolii (7%) și finlandezii (7%) nu ar recurge la un astfel de gest. De remarcat faptul că, în Danemarca, una dintre cele mai integre țări din Europa, un sfert dintre respondenți (25%) ar fi dispuși să ofere bani
- indexul de Integritate Publică<sup>14</sup> elaborat de European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS) și Hertie School of Governance evidențiază faptul că în 2012, România era pe ultimul loc, pentru ca, în 2014, să se situeze pe locul 27 din 28 în Uniunea Europeană în ceea ce privește integritatea publică. Date mai recente arată că în 2015 România a continuat să progreseze, având cea mai mare îmbunătățire a scorului de integritate în ultimul an (0.63 puncte), devansând țări precum Croația, Bulgaria, Grecia, Slovacia și urcând pe locul 24 în UE<sup>15</sup>
- România este pe primul loc în UE în ceea ce privește costul corupției în achizițiile publice. Din cauza riscului mărit de corupție, măsurat prin IRC, care, în cazul României înregistrează prezența mai multor indicatori de risc, prețul mediu per contract este mai mare cu aproximativ 33% decât în restul țărilor europene<sup>16</sup>.

În ceea ce privește analiza comparativă între momentul 2012, când a fost lansată Strategia Națională Anticorupție și datele colectate în cadrul analizei ex-post (2015), raportul evidențiază următoarele concluzii:

- indicele de percepție a corupției este sub media europeană (65,36 - media europeană, 46 România)
- în Barometrul general al corupției, 64% dintre respondenții români consideră că nivelul corupției din România a crescut în ultimii 2 ani, față de 51.86% media UE
- percepția corupției la nivelul funcționarilor publici se situa ușor sub media europeană, 50 - indice în România, față de 50,6 media la nivel european
- în ceea ce privește prima măsură preventivă, **codul de etică/ deontologic/ de conduită**, la nivelul autorităților independente care au transmis rapoarte de evaluare s-au înregistrat 332 de sesizări privind încălcări ale normelor (238 soluționate și 118 în curs de soluționare), dintre care 220 la nivelul CSM. La nivelul administrației publice centrale s-au înregistrat 33.980 sesizări privind

<sup>14</sup> <http://sar.org.ro/raportul-anual-de-analiza-si-prognoza-romania-2016/>

<sup>15</sup> <http://dev.integrity-index.org/>

<sup>16</sup> <http://sar.org.ro/sar-a-co-organizat-conferinta-monitorizarea-guvernului-masurarea-riscurilor-de-coruptie-in-datele-privind-achizitiile-publice/>



încălcări ale normelor (29.969 soluționate și 3.961 în curs de soluționare), dintre acestea 28.128 la nivelul MAI

- în instituțiile din cadrul administrației publice centrale și la nivelul autorităților independente pentru care au existat evaluări, normele de conduită sunt bine și foarte bine cunoscute de către angajați
- pentru cunoașterea **normelor de conduită** au fost desfășurate 95 de activități de formare de către autoritățile independente, la care au participat 971 de persoane, iar la nivelul administrației publice centrale au avut loc 17.037 de activități de instruire la care au fost prezente 435.278 de persoane - cei mai mulți participanți fiind de la MAI (263.682 persoane), MAPN (59.083 persoane), MFP (54.178 persoane), MJ (26.287 persoane)
- în cazul autorităților independente, 53 de angajați au săvârșit abateri disciplinare, iar în ceea ce privește administrația publică centrală, 16.835 de persoane au săvârșit abateri disciplinare, dintre care 8.546 din cadrul MAI și 3.771 din cadrul MAPN
- există atât cod de etică<sup>17</sup> la nivelul fiecărei instituții evaluate<sup>18</sup>(în cadrul MAPN există chiar 8 tipologii de coduri care acoperă diferitele problematice ale ministerului), cât și persoane desemnate **consilieri de etică**, de obicei fără a se preciza criteriile unor astfel de numiri (spre exemplu, în unul dintre cazuri, consilierul de etică este un lucrător de la departamentul de resurse umane, care mai are și alte atribuții)
- la nivelul administrației publice centrale au fost adoptate 7.707 de măsuri administrative pentru înlăturarea cauzelor sau circumstanțelor care au favorizat încălcarea normelor<sup>19</sup>, iar la nivelul autorităților independente 14 măsuri.

În cadrul evaluării ex-post, indicatorii relevanți sintetizați pentru **consilierul de etică** cuantifică ședințele de consultare, angajații care au beneficiat de consiliere, numărul spețelor, al activităților de formare pe acest segment și al persoanelor instruite. De asemenea, este inclusă estimarea atât a gradului de cunoaștere de către angajați a normelor privind consilierul de etică, dar și a gradului de popularizare a rolului consilierului de etică.

Astfel, la nivelul instituțiilor administrației publice centrale au avut loc 7.645 de ședințe de consultare oferite de consilierul de etică/integritate, unui număr de

---

<sup>17</sup> Raportul se referă la codurile de etică adoptate la nivel de instituții și nu la Codul de conduită adoptat prin Legea 7/2004

<sup>18</sup> În ce-a de-a doua rundă de evaluare care s-a desfășurat pe parcursul anului 2014 tematica vizată a fost: codul etic/ deontologic/ de conduită; regimul incompatibilităților; transparența decizională. Instituțiile evaluate ale căror rapoarte au fost deja făcute publice, ca urmare a aprobării acestora în cadrul reuniunilor de platformă prevăzute în cadrul SNA, sunt Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Culturii, Autoritatea Electorală Permanentă și Consiliul Concurenței.

<sup>19</sup> Nu este precizat în cadrul raportului dacă sunt avute în vedere normele de conduită sau un cadru normativ mai larg.



147.136 de funcționari publici dintre care aproximativ 70% angajați MAI (105.718 persoane), aproximativ 16% angajați MApN (24.839 persoane), restul fiind din cadrul altor structuri. Pentru formarea profesională a consilierilor de etică/integritate au fost organizate 8.497 de activități, la care au fost prezente 211.505 de persoane. În ceea ce privește autoritățile independente au avut loc un număr de 54 de ședințele de consultare pentru 451 de angajați. Un număr de 800 de consilieri de etică au participat la 32 de activități de formare profesională. La instituțiile care au evaluat gradul de cunoaștere a normelor privind consilierul de etică/consilierul pentru integritate și gradul de popularizare a acestor persoane, angajații dețin astfel de cunoștințe în mare și foarte mare măsură”.

Raportul privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție pentru perioada 2012-2015 concluzionează prin: ***”Beneficiul major adus de această strategie a fost accentul pus pe implementarea standardelor de integritate. Comparativ cu nivelul de implicare în implementarea SNA privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală 2008-2010, aproximativ 2.500 de instituții publice, de la ministere la primării și de la autorități independente la companii cu capital de stat au lucrat împreună cu Ministerul Justiției (MJ) pentru a găsi cele mai eficiente mecanisme de aplicare a măsurilor preventive”.***

## Raportul de monitorizare (M2 - evaluare intermediară - 2017) a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020

La nivelul administrației publice locale, în anul 2017, Raportul sublinia următoarele elemente:

- conștientizarea în domeniul eticii și integrității profesionale este una dintre măsurile de natură organizatorică în vederea remedierii riscurilor și vulnerabilităților la corupție evidențiate de autoritățile administrației publice în rapoartele de evaluare elaborate
- cea mai mare parte a UAT-urilor raportoare au consemnat în rapoartele transmise faptul că au organizat și/sau au asigurat participarea personalului din cadrul instituției la cursuri de formare profesională atât în domeniul anticorupție, cât și în domenii specifice funcției publice
- la nivelul celor mai multe UAT-uri raportoare se constată că nu există o cultură a autopromovării, un interes pentru mediatizarea și popularizarea acelor aspecte pozitive din propria activitate, ce pot constitui atât soluții binevenite pentru alte administrații, dar și vectori pentru îmbunătățirea percepției cetățenilor cu privire la activitatea administrației publice locale
- activitatea de raportare a gradului de implementare al SNA la nivel local este tratată formal de către autoritățile administrației publice locale, o mică parte dintre UAT-urile raportoare au depășit nivelul generalizat de formalism



- mai multe autorități ale administrației publice locale au încheiat cu Ministerul Administrației și Internelor, prin DGA, protocoale de colaborare în vederea promovării unor mesaje cu conținut informativ-preventiv anticorupție. Aceste protocoale au ca obiect susținerea organizării și desfășurării unor activități de prevenire anticorupție, ce vizează în principal promovarea la nivelul opiniei publice a integrității, eticii și deontologiei profesionale, conștientizarea implicării în acte de corupție, precum și informarea cetățenilor cu privire la competența conferită de lege Direcției Generale Anticorupție și la modalitățile de prevenire și combatere a faptelor de corupție
- din analiza rapoartelor narative aferente anului 2017 a reieșit faptul că la nivelul unora dintre UAT-urile raportoare au fost adoptate proceduri de sistem interne specifice domeniului anticorupție printre care și Procedura privind *activitatea de consiliere etică* și raportarea rezultatelor acesteia
- în cursul anului 2017, conform rapoartelor narative înaintate, mai multe instituții au elaborat și depus spre finanțare în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA) 2014-2020, proiecte pentru creșterea gradului de conștientizare și a nivelului de educație anticorupție, proiecte de tipul "*Etică și integritate*"
- s-a constatat faptul că un număr foarte redus de UAT-uri au menționat în rapoartele proprii existența unor incidente de integritate și a măsurilor de remediere propuse. Este neclar dacă această situație reliefează faptul că nu există incidente de integritate la nivelul administrației publice locale sau dacă există o reticență în raportarea lor
- printre motivele invocate de către autoritățile administrației publice locale pentru nerealizarea măsurilor, sau realizarea parțială a acestora s-au regăsit: buget insuficient pentru instruirea personalului în domeniul de prevenire a corupției, respectiv al eticii profesionale
- mai multe autorități ale administrației publice locale au înaintat și o serie de propuneri în scopul creșterii gradului de punere în aplicare a măsurilor cuprinse în SNA, cum ar fi: necesitatea promovării unei prevederi legale pentru includerea în structura funcțiilor publice a funcțiilor de: responsabil managerial intern, *consilier de etică*, consilier de integritate și respectiv responsabil riscuri și vulnerabilități
- este necesară organizarea unor conferințe, sesiuni de instruire, seminarii, cursuri de formare sau oricare alte evenimente pe tematici ca: implementarea SNA 2016-2020, managementul riscurilor și vulnerabilităților la corupție, evaluarea și gestionarea funcțiilor sensibile la corupție, *etică și integritate* în administrația publică locală.





### Evoluția numărului total de cauze în perioada 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Legea 78/2000 prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție	▼ 958	▲ 1089	▲ 1078	▲ 1062	▬ 1031	▼ 942
Luare de mită	▼ 233	▬ 379	▲ 491	▲ 563	▲ 536	▬ 399
Dare de mită	▼ 127	▼ 159	▲ 221	▲ 265	▲ 242	▬ 204
Primirea de foloase necuvenite	▲ 3	▲ 3	▬ 2	▬ 2	▬ 2	▼ 0
Traficul de influență	▼ 249	▼ 228	▲ 285	▲ 306	▲ 284	▲ 284
Cumpărarea de influență (NCP)		▼ 11	▬ 22	▲ 29	▲ 25	▬ 20
Fapte de discriminare prevăzute de OUG nr. 31/ 2002	▼ 1	▼ 1	▲ 6	▲ 5	▬ 4	▼ 2
Conflictul de interese (NCP)		▼ 55	▬ 80	▲ 105	▲ 110	▼ 73
comunicare informații de interes public (legea 544/2001)		▼ 1964	▲ 2863	▲ 2799	▬ 2318	▲ 2654
Abuzul în serviciu contra intereselor publice	▼ 51	▼ 134	▲ 250	▲ 307	▲ 293	▲ 263

Figură 8 - Evoluția numărului total de cauze asociate fenomenului corupției 2013-2018

Analiza comparativă a datelor puse la dispoziție de Ministerul Justiției propune o imagine construită pe o serie de indicatori utilizați în evaluările impactului diferitelor strategii în domeniul anti-corupției, transparenței decizionale, calității actului administrativ. Menționăm faptul că această analiză reflectă deopotrivă dinamici legislative și instituționale care se adaugă evoluției cadrului strategic menționat (ex: schimbarea codului penal, schimbarea instituțională DNA, ANI etc).

### Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau înființarea unei instituții cu atribuții în gestionarea personalului contractual din administrația publică

O ultimă referință în evaluarea ex-post realizată la nivelul anul 2015 o reprezintă Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau înființarea unei instituții cu atribuții în gestionarea personalului contractual din administrația publică. Această analiză, pornind de la constatarea că în instituțiile publice din România ”*planificarea necesarului de personal nu se face pe baza necesarului de competențe, ci pe baza numărului maxim de funcții/posturi aprobate, neexistând o corelare între nevoile instituției pentru exercitarea atribuțiilor și necesarul de personal. În plus, în practică, specialiștii din domeniul resurselor umane atrag atenția asupra lipsei strategiei organizaționale pe termen lung și a lipsei de utilitate a planului de ocupare a funcțiilor publice*”, propune **consolidarea rolului ANFP și creșterea atribuțiilor Agenției** privind managementul strategic al resurselor umane din administrația publică în ansamblu.

<sup>20</sup> <http://www.just.ro/date-statistice/> - Ministerul Justiției, serii de date statistice 2013-2018

## 1.4. Cuantificarea impactului

Luând în considerare indicatorii menționați și informațiile anterior prezentate, la nivelul evaluării de impact ex-post apreciem că s-au atins următoarele nivele.

Tabel 7 - Cuantificarea impactului modificărilor legislative 2013-2017

Indicatori	Operaționalizare	Scală/ apreciere
<b>Costurile aplicării legislative</b>	Cheltuieli de personal, costuri aferente pregătirii profesionale, costuri aferente monitorizării, costuri aferente unui sistem integrat de raportare, costuri aferente promovării, costuri aferente gestionării proceselor de pregătire, monitorizare, analiză, gestionare	2 Costuri scăzute
<b>Beneficii la nivel guvernamental</b>	Beneficii de imagine externă, beneficii la nivelul imaginii interne, beneficii strategie prin îmbunătățirea perforanțelor sectoriale, beneficii legate de armonizarea legislativă la nivel european, beneficii legate de îmbunătățirea monitorizării și gestionării proceselor administrative	2 Beneficii slabe
<b>Beneficii la nivelul personalului din administrația publică</b>	Beneficii care vizează: creșterea calității muncii, creșterea gradului de satisfacție în muncă, îmbunătățirea capacității profesionale, îmbunătățirea climatului organizațional, creșterea nivelului de integritate și transparență decizională, creșterea prestigiului ocupațional	2 Beneficii slabe
<b>Beneficii la nivelul beneficiarilor finali ai serviciilor publice și la nivelul comunității</b>	Creșterea calității actului administrativ, creșterea calității serviciilor oferite populației, creșterea nivelului de integritate la nivel local, dezvoltarea culturii integrității la nivelul populației, creșterea eficienței în raport cu cetățenii și mediul de afaceri, dezvoltare economică locală, creșterea atractivității economice la nivel teritorial, creșterea indicilor de dezvoltare umană teritorială	1 Beneficii scăzute
<b>Raport beneficii/cost</b>		<b>0,75</b>



## 2. Evaluarea ex-ante - evidențierea modificărilor intenționate

Pentru comparație, din punct de vedere metodologic, în evaluarea ex-ante a impactului modificărilor legislative care se intenționează la nivelul Legii nr. 7/2004 vor fi luați în considerare aceiași indicatori ca și în evaluarea ex-post.

### Expunerea motivelor de modificare a Legii nr. 7/2004- ANFP 2014

Evaluarea ex-ante a modificărilor pentru Legea nr. 7/2004 a beneficiat de o analiză elaborată de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, la nivelul anului 2014. Analiza a propus structurarea informației prin raportare la Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice<sup>21</sup>, în conformitate cu instrumentele de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului<sup>22</sup>.

Modificările legislative propuse în cadrul documentului menționat reflectă, la nivelul anului 2014, rezultatul analizelor derulate de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, analize descrise succint în capitolul anterior, reflectă direcțiile Strategiilor Naționale Anticorupție, direcțiile strategice ale Politicii publice privind „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”, rezultatele rapoartelor MCV<sup>23</sup> privind progresele înregistrate în domeniul reformei judiciare și al luptei împotriva corupției, precum și reglementările și direcțiile de acțiune transversale în politicile sectoriale la nivel european: egalitate de șanse, lupta împotriva discriminării, creșterea gradului de integrare socială.

Schimbările vizate au avut următoarele obiective:

- actualizarea cadrului general de stabilire și monitorizare a respectării normelor de conduită, precum și a mecanismelor instituționale actuale de implementare a prevederilor legale privind conduita în exercitarea funcțiilor publice
- dezvoltarea și operaționalizarea de noi mecanisme instituționale de implementare eficientă a prevederilor legale privind conduita în exercitarea funcțiilor publice
- formarea și informarea consilierilor de etică din autorități și instituții publice
- promovarea și diseminarea către beneficiari a regulilor privind conduita, a mecanismelor instituționale și a mecanismelor-suport, a activităților și a

---

<sup>21</sup> HG523/2016

<sup>22</sup> HG1361/2006

<sup>23</sup> Mecanismul de Cooperare și Verificare



rezultatelor obținute în implementarea inițiativei de dezvoltare a standardelor etice în sistemul administrației publice.

Sub aspectul indicatorilor de impact expunerea de motive evidențiază:

- beneficii la nivelul mediului de afaceri: ”o îmbunătățire a relației cu reprezentanții acestuia, o îmbunătățire a percepției acestora din urmă cu privire la relaționarea cu administrația publică și creșterea accesibilității în ceea ce privește serviciile publice”
- beneficii la nivel social: ”o creștere a calității serviciului public, o mai bună administrare în realizarea interesului public, precum și o eficientizare a activităților de prevenire a corupției și a comportamentelor lipsite de integritate și/sau de profesionalism în administrația publică”
- beneficii la nivelul administrației publice ”crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și administrație, prin reprezentanții săi, precum și la menținerea prestigiului instituțiilor, funcției publice și al funcționarilor publici”
- costuri - creșterea cheltuielilor bugetare emergente majorării cu 5 clase de salarizare suplimentare succesive față de clasa deținută a salariului corespunzător funcției publice deținute, în condițiile legii, de persoana desemnată consilier de etică, precum și creșterea cheltuielilor generate de obligativitatea instruirii consilierilor de etică pe baza standardului de formare aprobat.

## Proiect de lege privind Codul administrativ al României

Proiectul de lege înaintat Parlamentului<sup>24</sup> reprezintă la data studiului actul legislativ care coroborează intențiile legislative ale inițiatorilor și efortul de reglementare rezultat din analizele efectuate în perioada 2013-2018 și ca urmare a aplicării Legii nr. 7/2004. Actul normativ propus Parlamentului României spre aprobare reflectă intenții de reglementare care depășesc sfera eticii și integrității, însă inițiatorii au considerat oportun ca pachetul de reglementări care vizează funcția publică să aibă un caracter unitar, aducându-se astfel un plus de claritate și simplificare legislativă în spațiul juridic românesc.

Aspectele de neconstituționalitate sesizate la nivelul actului legislativ menționat nu vizează aspectele de interes pentru analiza în domeniul reglementărilor în domeniul eticii.

La nivelul acestui act normativ, elementele de impact identificate sunt următoarele:

---

<sup>24</sup> La data studiului, Proiectul de Lege nr. 369/2018, înaintat Parlamentului României, adoptat de Senat, avizat negativ cu decizie de neconstituționalitate de către Curtea constituțională la data de 6.03.2019



Tabel 8 - Identificarea impactului modificărilor intenționate prin Proiectul de Cod Administrativ (Legea 369/2018)

Element legislativ	
Măsură	Tip de impact
<b>Art. 408 Atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici</b>	
Dezvoltarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici prin instituirea obligației ANFP de emitere a instrucțiunilor privind: organizarea și desfășurarea activităților de consiliere etică și a activităților asociate acesteia; standardul de instruire a consilierului de etică; monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare	Costuri de administrare/ gestionare/ monitorizare din partea ANFP - creștere Costuri de mentenanță pentru sisteme informatice; Costuri de comunicare/ relaționare - (2) scăzute Beneficii la nivel guvernamental prin îmbunătățirea imaginii capacității administrative - 3 (medii) Beneficii la nivelul funcționarilor publici prin clarificare legislativă și coordonare eficientă - 3 (medii) Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice prin comunicare publică și standarde de evaluare - 2 (scăzute)
<b>Art. 458. Obligațiile autorităților și instituțiilor publice cu privire la asigurarea consilierii etice a funcționarilor publici și a informării și a raportării cu privire la normele de conduită</b>	
Desemnarea consilierului de etică în cadrul autorităților și instituțiilor publice și acordarea de sprijin pentru desfășurarea corespunzătoare a activităților acestuia; Definirea standardului de organizare și desfășurare a activităților de consiliere etică și a activităților asociate acesteia într-un set unitar.	Costuri - costuri salariale pentru consilierul de etică - (2) scăzute Beneficii la nivel guvernamental prin aprecierea capacității administrative la nivel european și implementarea strategiilor in domeniul anticorupției - (4) ridicate Beneficii la nivelul funcționarilor publici prin creșterea caracterului funcțional al consilierului de etică - (3) medii Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice prin crearea unui mecanism al relației cu beneficiarii - (3) medii
<b>Art. 459. Consilierul de etică</b>	
Definirea clară a rolului și atribuțiilor consilierului de etică; Instituirea de reguli unitare pentru selecția consilierului de etică	Costuri - (2) scăzute; procesul de numire a consilierului de etică nu implică cheltuieli Beneficii la nivel guvernamental prin aprecierea capacității administrative la nivel european și



	<p>implementarea strategiilor în domeniul anticorupției - 3 (medii)</p> <p>Beneficii la nivelul funcționarilor publici prin creșterea caracterului funcțional al consilierului de etică și prin creșterea prestigiului instituțional al acestuia - 4 (ridicate)</p> <p>Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice prin includerea în atribuții a relației cu beneficiarii - 3 (medii)</p>
<b>Art. 460. Incompatibilități cu calitatea de consilier de etică</b>	
Instituirea de reguli unitare pentru selecția consilierului de etică	<p>Costuri - (2) scăzute</p> <p>Beneficii la nivel guvernamental prin aprecierea capacității administrative - (3) medii</p> <p>Beneficii la nivelul funcționarilor publici prin creșterea prestigiului instituțional al consilierului de etică - 3 (medii)</p> <p>Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice prin creșterea încrederii în administrația publică - 3 (medii)</p>
<b>Art. 461. Atribuțiile consilierului de etică</b>	
Definirea conținutului activităților de consiliere etică și a activităților asociate	<p>Costuri pentru desfășurarea activităților de consiliere și pentru logistica necesară - 2 (scăzute)</p> <p>Beneficii la nivel guvernamental prin aprecierea capacității administrative - 3 (medii)</p> <p>Beneficii la nivelul funcționarilor publici prin creșterea calității etice a mediului organizațional - 4 (ridicate)</p> <p>Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice prin creșterea nivelului de transparență și caracterului colaborativ al activității din administrația publică - 4 (ridicate)</p>
<b>Art. 462. - Evaluarea activității consilierului de etică</b>	
Creșterea responsabilității consilierului de etică în raport cu implicarea sa în activitatea etică și cu nivelul său de profesionalizare în domeniul etic	<p>Costuri pentru desfășurarea activităților de evaluare - 2 (scăzute)</p> <p>Beneficii la nivel guvernamental prin aprecierea capacității administrative - 3 (medii)</p> <p>Beneficii la nivelul funcționarilor publici: evaluarea asigură calitatea profesională și umană a consilierului de etică - 4 (ridicate)</p> <p>Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice - creșterea responsabilității</p>



	asigură premisele îmbunătățirii relației între cetățean (beneficiar) și administrația publică - 3 (mediu)
<b>Art. 463. - Încetarea calității de consilier de etică</b>	
Instituirea de reguli unitare pentru încetarea calității de consilier de etică	Costuri- (2) scăzute Beneficii la nivel guvernamental prin aprecierea capacității administrative - (3) medii Beneficii la nivelul funcționarilor publici prin creșterea prestigiului instituțional al consilierului de etică - 3 (medii) Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice prin creșterea încrederii în administrația publică - 2 (medii)
<b>Art. 464. - Informarea publicului cu privire la respectarea obligațiilor și a normelor de conduită</b>	
Menține rolul ANFP în elaborarea rapoartelor anuale privind respectarea normelor de conduită și coroborarea acestora cu rapoartele privind managementul public	Costuri - (2) scăzute Beneficii la nivel guvernamental - se menține actualul mod de lucru- 2 (scăzut) Beneficii la nivelul funcționarilor publici prin creșterea transparenței instituționale - 3 (medii) Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice prin creșterea transparenței și comunicării publice - 3 (medii)
<b>Art. 636</b>	
Constituirea unei proceduri de desemnare, atribuțiile, modalitatea de organizare a activității și procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale consilierului de etică, precum și modalitatea de raportare a instituțiilor și autorităților în scopul asigurării implementării, monitorizării și controlului respectării principiilor și normelor privind conduita funcționarilor publici	Costuri - 2 (scăzute) Beneficii la nivel guvernamental - creșterea capacității administrative prin standardizare și management al calității -3 (medii) Beneficii la nivelul funcționarilor publici prin creșterea transparenței instituționale - 3 (medii) Beneficii la nivelul comunității/beneficiarilor de servicii publice prin creșterea standardizării - 2 (scăzute)

Sintetizând aplicarea scalei pentru fiecare dintre modificările care se intenționează, rezultă următoarele scoruri de impact:

Indicatori	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	Medie
Costurile aplicării legislative	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,0
Beneficii la nivel guvernamental	3	4	3	3	3	3	3	2	3	3,0
Beneficii la nivelul personalului din administrația publică	3	3	4	3	4	4	3	3	3	3,3
Beneficii la nivelul beneficiarilor finali ai serviciilor publice și la nivelul comunității	2	3	3	3	4	3	2	3	2	2,8
<b>Raport beneficii/cost</b>										1,78

Tabelul anterior sintetizează pentru fiecare măsură (articol propus spre modificare) estimarea impactului la nivelul celor patru categorii de indicatori prin care s-a urmărit eficacitatea modificărilor propuse. După cum se poate observa, la nivel general, costurile estimate, ca urmare a modificărilor legislative înaintate prin propunerea de cod legislativ din 2018 sunt apreciate ca fiind reduse, având în vedere în special salarizarea persoanelor desemnate consilieri de etică și a pregătirii corespunzătoare a acestora.

Cele mai importante beneficii ale modificărilor legislative propuse sunt însă cele aduse la nivelul instituțiilor din administrația publică. Așa cum am precizat și anterior, consolidarea rolului consilierului de etică și implementarea Codului de conduită sunt instrumentele fundamentale pentru dezvoltarea culturii etice la nivelul instituțiilor publice.

Beneficii semnificative apreciem că se vor obține și la nivel guvernamental, nu doar prin creșterea calității culturii organizaționale, dar și prin alinierea României la eforturile europene de creștere a flexibilității instituționale, a calității etice a relațiilor inter-instituționale și nu în ultimul rând al relațiilor între instituții și beneficiarii serviciilor publice. Apropierea instituțiilor administrative de cetățean, reducerea distanței sociale dintre individ (ca beneficiar al serviciilor publice) și instituția care administrează problemele și resursele comunității este unul dintre imperativele majore ale dezvoltării capacității administrative.





Un al treilea palier de beneficii estimate sunt cele la nivelul populației în general. Așa cum am precizat în capitolul inițial, abordarea sistemică spre care se îndreaptă politicile la nivel european pune accentul pe relațiile dintre instituțiile publice și comunitate, pe creșterea reciprocă a calității relațiilor de colaborare. În plan orizontal administrația publică locală și centrală, prin volumul semnificativ de personal pe care îl gestionează, are capacitatea de a genera la nivelul societății modele de comportament, cadre de relaționare care să schimbe modul în care funcționează societatea, cultura și câmpul de valori ale societății în general. În toate societățile, de-al lungul istoriei, administrația publică a fost unul dintre vectorii sociali majori de schimbare.

### 3. Compararea rezultatelor

Utilizând metodologia anterior descrisă, pe bază de indicatori de apreciere scalari, la nivelul actualului cadru legislativ a fost evidențiat un raport sub unitar, menit să exprime faptul că eficacitatea actualului cadru legislativ depășește nivelul, minim inertial, dar nu este suficientă pentru un randament administrativ care să se reflecte în calitatea serviciului public. Cu alte cuvinte, actualul Cod de conduită, în forma Legii nr.7/2004 a adus la nivelul administrației publice o serie de beneficii: orientarea atenției instituționale către problematica eticii, definirea și numirea consilierului de etică, formalizarea monitorizării, prelucrarea și publicarea informațiilor rezultate din monitorizare. Aceste beneficii au adus un plus calității instituționale fără să solicite costuri semnificative. Această valoare adăugată poate fi, însă, semnificativ îmbunătățită.

Analiza efectuată pe cei patru indicatori, la nivelul modificărilor propuse prin proiectul de Cod administrativ elaborat în 2018, evaluează supra-unitar raportul beneficii/cost, arătând o creștere potențială a acestuia cu 42% față de valoarea de plecare.

Modificările legislative propuse prin proiectul de Cod administrativ, chiar dacă acoperă doar parțial nevoia de reglementare identificată de autoritate pe parcursul implementării Legii nr. 7/2004 sunt menite să îmbunătățească semnificativ calitatea procesului administrativ, relația cu beneficiarii serviciului public și calitatea culturii organizaționale din instituțiile publice. În plus, ele sunt un demers constructiv, în sensul simplificării legislative și a creșterii capacității de administrare la nivel local, prin crearea de instrumente și proceduri funcționale care să implementeze codul etic și să evalueze constant modul în care sunt aplicate normele de conduită și calitatea relațiilor cu cetățenii, beneficiarii ai serviciilor publice.



Analiza eficacității modificărilor legislative în aria conduitei etice propuse spre adoptare, a reliefat *o serie de recomandări* în vederea creșterii *eficienței* intervențiilor care se doresc a fi implementate:

1. Problematika etică la nivelul instituțiilor publice din România ***ar trebui abordată la nivel funcțional-sistemic***, îmbunătățirea climatului etic din administrația publică fiind rezultanta mai multor factori interni (instrumentar juridic, informare, nivel de încărcare cu sarcini, nivel de birocratizare, grad de politizare, grad de profesionalizare etc) și a mai multor factori externi (încredere în instituțiile statului, nivelul de încredere în alte instituții publice din comunitate, gradul de participare a cetățenilor la decizii, nivel de implicare socială etc). Astfel, recomandăm ca imperativ necesară ***adoptarea unui document strategic în domeniul eticii instituționale*** care:

- să *poziționeze problematica eticii la nivel instituțional* în rândul obiectivelor fundamentale ale strategiilor de dezvoltare națională în perioada 2021-2027
- să asigure un *caracter unitar* preocupărilor instituționale (mai largi decât cele din domeniul administrației publice) pentru etică
- să subsumeze la nivel instrumentar/acțional *procesele cu impact direct asupra creșterii calității etice* a mediului instituțional: simplificare, debirocratizare, transfer tehnologic, inovare, dinamică organizațională (depolitizare), implicare decizională a comunități etc.
- să *definească o serie de obiective pe termen mediu și lung*, indicatori de rezultat, plan integrat de acțiuni și o definiție unitară a categoriilor de beneficiari, precum și un set de resurse necesare atingerii obiectivelor. Menționăm că toate procesele cu impact direct asupra creșterii calității etice a spațiului instituțional enumerate anterior sunt componente ale cadrului de programare operațională a perioadei următoare, inclusiv ale actualei perioade;

2. ***Consolidarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici*** ca instituție cu rol de coordonare și implementare a cadrului strategic în domeniul eticii instituționale. Recomandăm ca ANFP să își asume rolurile de:

- *formator* în domeniul eticii nu doar pentru consilierii de etică (categorie prioritară), ci și pentru toate categoriile de funcționari publici
- *generator de instrumentar* necesar nu doar monitorizării continue, ci și evaluării periodice a climatului etic la nivel instituțional, comunitar și societal
- *evaluator* al progresului din punct de vedere al dezvoltării etice la nivelul instituțiilor publice în România
- *raportor* la nivel național și european al dinamicii, din punct de vedere etic, a instituțiilor administrației publice din România, devenind un vector de comunicare prioritar în acest domeniu atât la nivel național, cât și în parteneriatul european.



3. **Promovarea** de către ANFP, la nivelul instituțiilor publice centrale și la nivelul publicului în general, a **rezultatelor studiilor și analizelor efectuate**, a datelor statistice obținute, a rezultatelor din monitorizările obținute, astfel încât să ofere un cadru unitar de referință, contextualizat și profesionist. Recomandăm ANFP să facă parte din **rețeaua instituțiilor care oferă date deschise** la nivel național și european, să creeze un departament de gestionare de date cantitative și calitative care să asigure un suport unitar tuturor ministerelor și instituțiilor partenere implicate în administrarea sectorială la nivel național. În acest sens, poate fi luată în calcul, din punct de vedere juridic, **lărgirea ariei de competente și atribuții a ANFP**. Menționăm că una dintre problemele majore în elaborarea strategiilor sectoriale<sup>25</sup> (urmează perioada de programare strategică 2021-2027) este cea a datelor unitare și accesului la date, nu de puține ori în exercițiul anterior de programare, ca și în cel actual, strategii diferite, utilizând date diferite despre aceeași realitate socială.

4. Clarificarea conceptuală: **cod de etică-cod de conduită**. Reamintim că la nivelul Strategiei Naționale Anticorupție cele două concepte coexistă, în contexte diferite: codul de conduită este utilizat prin referire la Legea nr. 7/2004, iar codul de etică este prezentat în sfera regulamentelor interne adoptate la nivel instituțional. Strategia menționată atribuie consilierului de etică rolul de inițiator al codurilor de etică la nivelul fiecărei instituții.

5. Dezvoltarea sistemului de monitorizare inițiat de ANFP și a **rețelei de consilieri de etică**. Recomandăm ca Agenția să ia în considerare faptul că acest sistem de monitorizare este singurul activ în România în rândul administrației publice, **rețeaua consilierilor de etică fiind o resursă informațională extrem de valoroasă**, nu doar pentru transmiterea unor date statistice (care de altfel au și alte mecanisme de raportare), cât mai ales din perspectiva transmiterii unor date sociale cum sunt: rezultatele unor aprecieri efectuate de consilierii de etică (ex: cauze și efecte ale abaterilor normative); rezultatelor unor chestionare care pot fi aplicate la nivel instituțional și comunitar, rezultatele unor teste care pot fi aplicate personalului din administrația publică etc. Dezvoltarea acestui sistem de monitorizare prin oferirea de instrumente de evaluare și apreciere, dezvoltarea rețelei de consilieri de etică sub aspect cantitativ și calitativ se recomandă să fie obiective prioritare ale activității pe termen scurt ale ANFP.

---

<sup>25</sup> Apreciată ca problematică inclusiv la nivelul Comisiei Europene

# Capitolul 3 - Analiza mass-media

## 1. Metodologia analizei

### Eșantionare

Capitolul de monitorizare are ca scop identificarea modului în care încălcarea normelor de conduită din administrația publică din România este reflectată în mass-media. Analiza media on-line a urmărit evidențierea situațiilor în care încălcarea uneia sau a mai multor norme de conduită a devenit de interes pentru opinia publică prin propagare pe canalele specifice. În același timp, raportul propune o analiză a modului în care problematica etică din administrația publică este prezentată în media românească și modalitatea în care media prezintă imaginea funcționarului public.

Analiza media a fost realizată la nivel național pe perioada 1 decembrie 2017 - 31 decembrie 2018. În analiză au fost incluse 90 de surse media (site-uri de presă) câte 10 surse din fiecare regiune de dezvoltare și 10 surse media cu acoperire națională. Selectarea surselor a fost realizată în funcție de numărul de utilizatori care accesează site-ul media online, precum și prin numărul de aprecieri (like-uri) oferite de utilizatori site-ului media, în analiză fiind incluse site-uri media care, la nivelul regiunii, se aflau în top din punct de vedere al numărului de utilizatori sau de like-uri. Sursele media selectate au fost propuse autorității contractante, lista acestora fiind agreată ulterior de echipa implicată în proiect.

Tabel 9 - Sursele media online implicate în analiza și indicatorii analizați

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Total
1	aradon.ro	Vest	4	2	4	4	11	25
2	opiniatimisoarei.ro	Vest	9	1	3	2	2	17
3	tion.ro	Vest	9	1	3	1	11	25
4	ziuadevest.ro	Vest	4	1	2	1	3	11
5	renasterea.ro	Vest	3	1	4	2	2	12
6	banatulazi.ro	Vest	10	1	2	2	5	20
7	ziardearad.ro	Vest	1	1	3	1	3	9
8	sighet-online.ro	Vest	3	1	2	1	2	9
9	stiridinbeclean.ro	Vest	3	1	2	2	2	10
10	hunedoaralibera.ro	Vest	3	2	1	2	3	11
<b>TOTAL</b>			<b>49</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>44</b>	<b>149</b>
11	gorj-domino.ro	SV	9	1	6	2	2	20
12	gazetavalceana.ro	SV	3	2	4	2	3	14
13	craiovaforum.ro	SV	2	1	2	3	2	10
14	gorjeanul.ro	SV	3	2	5	2	5	17



15	voceavalcii.ro	SV	3	2	3	2	4	14
16	ziaruldecraiova.ro	SV	5	2	3	4	4	18
17	evenimentvalcean.ro	SV	2	1	2	2	5	12
18	oltenia.info	SV	3	1	1	3	2	10
19	igj.ro	SV	2	1	3	1	1	8
20	pandurul.ro	SV	5	2	4	4	7	22
<b>TOTAL</b>			<b>37</b>	<b>15</b>	<b>33</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>125</b>
21	argesenii.ro	SM	3	1	2	1	3	10
22	gazetadambovitei.ro	SM	3	2	2	1	1	9
23	ph-online.ro	SM	7	1	1	1	18	28
24	ziarulargesul.ro	SM	6	1	5	2	2	16
25	giurgiuveanul.ro	SM	3	1	2	2	1	9
26	arges-stiri.ro	SM	3	2	4	2	3	14
27	independentonline.ro	SM	12	1	8	3	1	25
28	stiridearges.ro	SM	8	1	3	4	4	20
29	ziarulargesenilor.ro	SM	2	1	2	1	1	7
30	epitesti.ro	SM	3	1	3	2	2	11
<b>TOTAL</b>			<b>50</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>36</b>	<b>149</b>
31	cugetliber.ro	Sud-Est	11	2	5	2	2	22
32	ziuact.ro	Sud-Est	13	1	9	12	8	43
33	telegrafonline.ro	Sud-Est	3	1	8	1	7	20
34	replicaonline.ro	Sud-Est	7	1	6	4	4	22
35	obiectivbr.ro	Sud-Est	6	1	4	6	5	22
36	opiniaonline.ro	Sud-Est	7	2	2	1	1	13
37	monitoruldevrancea.ro	Sud-Est	5	2	3	1	3	14
38	viata-libera.ro	Sud-Est	8	1	4	5	6	24
39	stiridebuzau.ro	Sud-Est	1	1	2	1	1	6
40	reporterbuzoian.ro	Sud-Est	5	1	4	5	3	18
<b>TOTAL</b>			<b>66</b>	<b>13</b>	<b>47</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>204</b>
41	bihon.ro	Nord-Vest	3	1	11	4	3	22
42	ebihoreanul.ro	Nord-Vest	10	1	2	10	9	32
43	stiridecluj.ro	Nord-Vest	2	1	3	1	1	8
44	bistriteanul.ro	Nord-Vest	5	1	5	5	2	18
45	ziuadecj.realitatea.net	Nord-Vest	4	2	6	2	1	15
46	ziardecluj.ro	Nord-Vest	12	2	8	4	5	31
47	timponline.ro	Nord-Vest	2	2	2	1	1	8
48	jurnalmm.ro	Nord-Vest	4	1	2	2	1	10
49	observatorbn.ro	Nord-Vest	3	2	2	1	2	10
50	monitorulcj.ro	Nord-Vest	7	1	9	3	10	30
<b>TOTAL</b>			<b>52</b>	<b>14</b>	<b>50</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>184</b>
51	ziarulevenimentul.ro	Nord-Est	12	1	11	12	7	43
52	viata-libera.ro	Nord-Est	13	1	6	5	5	30
53	vreameanoua.ro	Nord-Est	3	1	4	4	3	15



54	botosaneanul.ro	Nord-Est	8	1	4	3	3	19
55	botosaninews.ro	Nord-Est	5	1	2	2	3	13
56	newspascani.com	Nord-Est	3	2	6	2	3	16
57	stiriest.ro	Nord-Est	2	2	2	1	2	9
58	catcostaclujul.ro	Nord-Est	3	2	6	4	1	16
59	ziaruldevaslui.ro	Nord-Est	3	1	3	4	4	15
60	ziardesuceava.ro	Nord-Est	2	2	5	1	1	11
<b>TOTAL</b>			<b>54</b>	<b>14</b>	<b>49</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>187</b>
61	ziare.com	National	8	2	21	3	2	36
62	dcnews.ro	National	29	1	32	22	15	99
63	antena3.ro	National	15	1	30	19	16	81
64	stiripesurse.ro	National	27	1	26	18	18	90
65	bzi.ro	National	18	1	19	14	13	65
66	bugetul.ro	National	4	2	2	8	11	27
67	activenews.ro	National	6	2	9	12	1	30
68	curierulnational.ro	National	7	1	5	2	2	17
69	news20.ro	National	5	1	5	3	5	19
70	aktual24.ro	National	5	1	4	8	6	24
<b>TOTAL</b>			<b>124</b>	<b>13</b>	<b>153</b>	<b>109</b>	<b>89</b>	<b>488</b>
71	evz.ro	Bl	32	1	35	21	10	99
72	realitatea.net	Bl	28	3	24	19	9	83
73	luju.ro	Bl	27	1	18	8	4	58
74	psnews.ro	Bl	12	1	7	3	9	32
75	newsteam.ro	Bl	17	3	12	7	8	47
76	zi-de-zi.ro	Bl	3	1	3	4	5	16
77	national.ro	Bl	5	1	2	1	2	11
78	stiribuc.ro	Bl	24	1	9	8	6	48
79	ziarulrezist.ro	Bl	12	2	5	5	4	28
80	ziar.com	Bl	4	1	6	7	8	26
<b>TOTAL</b>			<b>164</b>	<b>15</b>	<b>121</b>	<b>83</b>	<b>65</b>	<b>448</b>
81	ziarulunirea.ro	Centru	7	2	2	1	4	16
82	alba24.ro	Centru	7	1	2	1	3	14
83	turnulsfatului.ro	Centru	8	2	1	1	1	13
84	tribuna.ro	Centru	6	1	1	3	3	14
85	ardealnews.ro	Centru	2	1	4	2	5	14
86	punctul.ro	Centru	2	1	2	1	4	10
87	bzb.ro	Centru	3	1	2	1	2	9
88	abcnewstransilvania.ro	Centru	2	1	5	2	1	11
89	bunaziuafagaras.info	Centru	6	1	4	5	2	18
90	stiridesibiu.ro	Centru	3	2	3	1	1	10
<b>TOTAL</b>			<b>46</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>129</b>



## Selecția unităților de analiză

Analiza surselor media a fost realizată pe teme de interes la nivel național, în vederea evidențierii și identificării încălcării normelor de conduită. Indicatorii relevanți în realizarea monitorizării au fost următorii: corupție<sup>26</sup>, tratament abuziv, abuz în funcție, trafic de interese, incompatibilitate<sup>27</sup>. Pentru analiza imaginii aplicării normelor de conduită în administrația publică și analiza imaginii funcționarului public din România au fost identificate în primă etapă toate articolele care conțineau indicatorii implicați în analiză pentru a realiza o cuantificare a numărului de articole pe fiecare indicator analizat. Au fost identificate un număr total de 1.575 de articole care conțineau indicatorii analizați. În a doua etapă au fost selectate pe fiecare regiune câte 5 articole pentru fiecare indicator, articole pe care s-a realizat analiza. Au fost analizate câte 45 de articole pe fiecare indicator la nivelul tuturor regiunilor. În total au fost analizate un număr de 225 de articole, care au stat la baza monitorizării.

Prezentul raport cuprinde astfel analiza realizată fiecărui indicator implicat în monitorizare, imaginea mediatică a normelor de conduită, imaginea mediatică a încălcării normelor de conduită, precum și imaginea funcționarului public prezentat în media. În prima parte a raportului este realizată o analiză generală a normelor de etică identificate în media, urmată de prezentarea diferențierilor regionale în ceea ce privește normele de conduită. Ultima parte a raportului prezintă imaginea funcționarului public în media românească.

## 2. Rezultatele analizei

### Problematika etică în mass-media

Articolele din media online analizate prezintă predominant imaginea funcționarilor publici și efectele negative care se răsfrâng asupra sistemului din administrația publică. Sunt prezentate majoritar fapte de corupție, infraționalitate, fapte de încălcare a legilor. Pe o perioadă de 13 luni, în sursele media analizate au fost identificate un număr de 1.575 articole care prezentau subiecte legate de temele de interes menționate. Regiunea București-Ilfov a înregistrat numărul cel mai mare de articole care au abordat subiecte pe temele de interes analizate (448 articole), urmată de Regiunea de Sud-Est (204 articole) și Regiunea Nord-Est (187 articole). Numărul cel mai mic de articole pe temele analizate au fost înregistrate în Regiunea Sud-Vest și Centru.

---

<sup>26</sup> Termenul este definit în cadrul capitolului I, pag 1

<sup>27</sup> Idem



Tabel 10 - Număr de articole identificate pe regiune în funcție de indicatorii analizați

Nr. crt.	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	VEST	49	12	26	18	44	149
2	SUD-VEST	37	15	33	25	35	125
3	SUD-MUNTENIA	50	12	32	19	36	149
4	SUD-EST	66	13	47	38	40	204
5	NORD-VEST	52	14	50	33	35	184
6	NORD-EST	54	14	49	38	32	187
7	BUCURESTI-ILFOV	164	15	121	83	65	448
8	CENTRU	46	13	26	18	26	129
<b>TOTAL</b>		<b>518</b>	<b>108</b>	<b>384</b>	<b>272</b>	<b>313</b>	<b>1575</b>

Din articolele analizate se pot trage următoarele concluzii:

- media prezintă predominant o imagine negativă a sistemului administrativ din România. Principala linie de caracterizare prezentată este aceea a unui sistem corupt, care, prin diverse mijloace, încearcă să înșele cetățeanul, a unui sistem lipsit de profesionalism, care urmărește propriile interese
- din perspectiva reglementărilor în domeniul eticii, imaginea publică dominantă este aceea că normele de conduită sunt puțin respectate în interiorul instituțiilor publice. Încălcarea normelor de conduită este reliefată prin prezentarea faptelor de corupție, infraționalitate, încălcarea legilor prezentate în articole
- în spațiul public analizat, la un prim nivel, conceptul de "etică în administrație" este asociat majoritar cu încălcarea normelor de conduită sau cu un comportament negativ. Problematika etică este dezbătută în media analizată din prisma comportamentelor negative sau a încălcării normelor de conduită. Indirect, prin prezentarea aproape exclusiv a încălcărilor normative de către funcționarii publici, se prezintă o imagine defectuoasă a eticii din administrația publică, un cadru legislativ care permite realizarea unor fapte de corupție
- analiza media prezintă la un al doilea nivel, care vine să-l accentueze pe primul, lupta autorităților și instituțiilor publice de eliminare a comportamentelor neconforme cu normele de conduită, reevaluarea și redefinirea comportamentului etic. Un procent semnificativ de articole din toate regiunile prezintă legile adoptate sau strategiile adoptate pentru eliminarea corupției. Atenția în creștere la nivel central asupra problematicei corupției accentuează, prin ceea ce se numește efect de bumerang, imaginea publică a gravității corupției în administrație (dacă nu ar fi foarte grav, nu ar fi nevoie de o luptă atât de intensă)
- în aceeași ordine de idei, analiza media prezintă și o serie de încercări ale administrației centrale și ale legiuitorului, de reformare a sistemului





administrativ local prin elaborarea de noi legi în vederea implementării și adoptării unui comportament etic, conform cu normele de conduită

- în cadrul articolelor analizate se prezintă și o serie de elemente care vizează conflictul de putere și decizie între sistemul juridic și politic, accentuând, în contextul analizei etice, ideea de politizare la nivel administrativ
- în cadrul publicațiilor regionale se prezintă atât fapte care au avut loc la nivel local, cât și fapte care au avut loc la nivel național, fiind frecvent omisă demarcația între funcționarul public și conducătorul politic al instituției.

## Corupție

Cele mai multe fapte de corupție au fost identificate la nivelul administrației publice locale. Faptele de corupție sunt prezentate fie prin descrierea explicită a unei cazuistici, fie prin comportamentul unor funcționari publici de sesizare a instituțiilor și autorităților publice pentru luarea unor măsuri în cazul încălcării normelor de conduită. În cele mai multe cazuri de corupție prezentate în presă sunt transmise informații exacte și explicite, precum declarațiile și plângerile elaborate împotriva unor actori instituționali, în care sunt prezentate detalii despre faptele de corupție, motivele plângerii realizate, precum și prejudiciul adus unei instituții sau unei persoane în funcție de situație. Actele de corupție identificate sunt din diverse domenii: domeniul energetic, domeniul economic, agricultură etc. Se prezintă faptele de corupție ale unor primari, precum și mandatele în care aceștia au realizat diverse fapte de corupție, acolo unde este cazul, sentințele date, sumele pe care anumiți învinuiți trebuie să le plătească prin cauțiune etc. De exemplu, publicația *Banatul azi* prezintă un articol<sup>28</sup> în care "secretarul municipiului Petroșani, directorul Direcției de Administrare a Domeniului Public și Privat Petroșani și fostul șef al Biroului de Cadastru al Primăriei Petroșani au fost trimiși în judecată, sub acuzația că au obținut pe nedrept fonduri din bugetul UE". Publicația *Pandurul.ro* prezintă că directorul executiv în cadrul Direcției pentru Agricultură Județeană Gorj a fost percheziționat de DNA sub aspectul săvârșirii infracțiunii de luare de mită. Publicația prezintă că la data de 13 decembrie 2018, directorul executiv în cadrul Direcției pentru Agricultură Județeană Gorj, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a primit de la o persoană suma de 2.000 de lei, pentru ca persoana respectivă să primească subvenții pentru programul „Ajutor de minimis pentru aplicarea programului de susținere a produsului tomate în spații protejate”. În cadrul dosarului inculpatul a depus o cauțiune în valoare de 50.000 lei. Corupția este văzută ca fiind comportamentul cel mai grav de încălcare a legii, de multe ori, fiind asimilată unei palete infracționale mai largi. În mare parte din articolele inventariate, corupției îi sunt subsumate:

- **faptele propriu-zise** de corupție ale angajatului din administrația publică (dare/ luare de foloase în scopul obținerii unui avantaj nemeritat/ilegal)

---

<sup>28</sup> Banatul azi, articol "Funcționarii din primărie trimiși în judecată pentru corupție", autor Sabina Roman, 2 iulie 2018



- **motivul** pentru care există un alt fapt reprobabil (ex: "din cauza corupției din primărie...") sau ineficiență
- **consecința** unor fapte ("clica primarului a dus corupția din primăria la un nivel superior...")
- parte a  **misiunii pe care autorul/ jurnalistul** și-o asumă la nivel deontologic ("continuăm lupta noastră împotriva corupției...")
- **misiunea unor instituții**, prezentată de cele mai multe ori pozitiv sau negativ (DNA, Parchete, ANI, "organe de urmărire penală" etc.)
- parte a culturii organizaționale definitorii pentru o instituție publică ("Primăria coruptă", corupția din ANAF", "corupția din Consiliul Județean").

### Tratament abuziv

Tratamentul abuziv este prezentat în legătură directă cu comportamentul unor angajați din administrația publică, ca acțiune sau reacție a acestora în anumite situații. Spre exemplu, o parte dintre articole prezintă reacția unor conducători de instituții (primari), care aduc injurii sau au comportamente violente/ neadecvate în urma unor decizii luate la nivel local sau central. În aceeași arie a tratamentului abuziv sunt înscrise și articole în care sunt prezentați, spre exemplu, primari care au interzis un anumit tip de comportament în cadrul instituției pe care o conduc, dar și primari care, deși nu intră în sfera de reglementare a codului de conduită, au avut reacții violente în campanii electorale. Calitatea de conducător de instituție, dobândită eventual ulterior faptelor descrise în timpul campaniei electorale, transferă prejudiciul de imagine generat de comportamentul abuziv asupra instituției în care activează. În aceeași sferă problematică au fost incluse și o serie de articole care prezintă reacția angajaților față de comportamentul abuziv pe care primarul sau un funcționar public aflat în funcție de conducere l-a manifestat, respectiv plângerile depuse pentru a reclama comportamentul violent manifestat de conducătorul instituției la adresa lor. O parte semnificativă a articolelor selectate în cadrul acestei categorii reflectă reclamații sau plângeri care au ca subiect tratamentul abuziv manifestat de conducătorul de instituție sau de funcționari cu rol de conducere asupra personalului subordonat. Un procent mic din cadrul articolelor au ca subiect tratamentul abuziv care a determinat cauze penale (lovire, vătămare). Un aspect important în cadrul analizei de conținut este dat de numărul semnificativ de articole analizate care prezintă specific comportamentul angajaților ANAF în raport cu persoanele controlate, imaginea creată de aceste articole, în raport cu acest tip particular de funcționari, fiind corelată cu *un comportament agresiv, abuziv, ultragiant*.

### Abuz în funcție

Articolele selectate în care se prezintă încălcarea normelor de conduită prin abuzul în funcție au ca obiect selecția unor persoane care nu au atribuțiile necesare în ocuparea unor funcții sau autorizarea unor instituții pentru realizarea unor servicii pe care acestea nu reușesc să le îndeplinească. În afara acestor două tipuri de



comportament, selecția instituțională deficitară, abuzul în funcție este prezentat prin îndeplinirea în litera și nu în spiritul legii a atribuțiilor acordate unei funcții (exces de zel), prin includerea unor taxe (considerate de autorii articolelor ca fiind ilegale) sau sporirea puterii într-un anumit domeniu. Un exemplu îl reprezintă articolele din Regiunea Vest, care aduc în prim-plan abuzul de putere atribuit de autorii articolelor primarului Aradului. Astfel, un număr mare de articole prezintă cum acesta a introdus în mod abuziv parcare cu plată în oraș, autorii considerând că astfel s-a încălcat legea. Ca și în cazul tratamentului abuziv, articolele care prezintă situații de abuz de putere pot fi împărțite în două categorii majore: articole ce prezintă, în opinia autorilor, fapte de abuz de putere, precum cele anterior descrise și articole care prezintă reacții ale funcționarilor publici față de faptele considerate de aceștia a fi abuz de putere.

În această categorie sunt incluse, de exemplu, articole care aduc în prim-plan plângeri și declarații ale unor funcționari pentru nerespectarea regulilor stabilite în cazul câștigării unui concurs. În cadrul acestor articole sunt prezentate, în opinia autorilor, abaterile disciplinare pe care anumiți funcționari le-ar fi realizat în cadrul serviciului public: depășirea atribuțiilor de serviciu, imixtiunea ilegală în activitatea altui funcționar public cu statut special, precum și consecințele presupuse ale acestor abateri (de exemplu producerea de pagube materiale unității din care face parte). Un aspect special în cadrul acestei categorii este reprezentat de articolele care au în centru activitatea judecătorilor. Un număr semnificativ din articolele despre abuzul în funcție are ca subiect judecători sau procurori care, în opinia autorilor, au încălcat legea prin vicierea proceselor de judecată, fraudarea unor probe sau respingerea unor probe, falsificarea actelor etc.

### *Conflict de interese*

Articolele care au fost selectate prin indicatorul *conflict de interes* fac referire aproape în totalitate la funcționarii publici din administrația locală. Tematica acestor articole vizează următoarele aspecte: decizii ale Agenției Naționale de Integritate; calitatea de inculpat, în special a unor conducători de instituții în spețe în care, prin deciziile luate s-au atribuit avantaje unor companii aflate ”în sfera de influență” a persoanei inculpate, de exemplu cazul trimiterii în judecată a președintelui Consiliului Județean Brăila și a directorului economic al Consiliului Județean Brăila, după ce au aprobat finanțarea a două cluburi sportive, SC Club Fotbal Brăila și Asociația Handbal Club ”Dunărea” Brăila, considerată ilegală de procurorii DNA; presupusul cumul de funcții în afara cadrului legal, spre exemplu cazul directorului comercial cu contract de mandat, de șef Serviciu Resurse Umane, de coordonator Oficiu Juridic, de secretar al Consiliului de Administrație, de secretar A.G.A. După cum se poate observa din enumerarea și exemplele anterioare, din cele 272 articole având ca tematică problema conflictului de interese, doar în 6 articole (din Brăila) este menționată o persoană care ar putea fi asimilată corpului funcționarilor publici, respectiv directorul economic al Consiliului Județean Brăila. Toate celelalte articole au ca subiecți actori instituționali care nu intră sub incidența Legii 188/1999 (primari, viceprimari, consilieri locali, conducători de regii



autonome, angajați ai unor societăți cu capital de stat etc). Cazuistica în domeniul conflictului de interese este însă, în toate articolele selectate, extrapolată tacit de către autorii articolelor ca fiind reprezentativă pentru modul de ”administrare publică”, implicit pentru ”administrația publică”. Niciunul din articolele menționate nu face explicit sau implicit o delimitare între cele două sfere de acțiune: administrație publică (un corp profesional) și administrare publică (un mod de a gestiona banii publici). Mai mult, instituția este, imagologic, deseori asimilată în cadrul articolului, conducătorului acestuia sau persoanei acuzate (”conflict de interese la Consiliul Județean x, la primăria y”).

### *Incompatibilitate*

Incompatibilitatea este prezentată în cadrul articolelor selectate prin referire la deciziile ANI, conflictul de interese și incompatibilitatea fiind în majoritatea cazurilor abateri prezentate simultan. Majoritatea spețelor prezentate în mass-media și analizate vizează conducători de instituții publice locale (aleși locali) care, pe lângă funcția de conducători în administrația publică, dețin și funcția de administrator sau au interese patrimoniale în raport cu entități care au obținut subvenții din fonduri publice. Un număr considerabil de articole au ca subiect modificări legislative sau propuneri de modificări legislative (ordonanțe, legi) prin care se urmărește schimbarea cadrului normativ în domeniul incompatibilității. Ca și în cazul celorlalți indicatori de selecție, majoritatea articolelor selectate pentru acest tip de problemă, incompatibilitatea, au ca actori ai faptelor presupuse sau reale persoane care nu fac parte din corpul funcționarilor publici, dar sunt purtători de imagine ai instituțiilor publice, mai ales de la nivel local.

## 3. Diferențe regionale în problematica etică

### Regiunea VEST

*Tabelul 11 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Vest*

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	aradon.ro	Vest	4	2	4	4	11	25
2	opiniatimisoarei.ro	Vest	9	1	3	2	2	17
3	tion.ro	Vest	9	1	3	1	11	25
4	ziuadevest.ro	Vest	4	1	2	1	3	11
5	renasterea.ro	Vest	3	1	4	2	2	12
6	banatulazi.ro	Vest	10	1	2	2	5	20
7	ziardearad.ro	Vest	1	1	3	1	3	9
8	sighet-online.ro	Vest	3	1	2	1	2	9



9	stiridinbeclean.ro	Vest	3	1	2	2	2	10
10	hunedoaraibera.ro	Vest	3	2	1	2	3	11
<b>SUMA</b>			<b>49</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>44</b>	<b>149</b>

Regiunea de Vest înregistrează numărul cel mai mare de articole pe tema corupției (49 de articole). La nivelul regiunii, cele mai multe articole se referă la încălcarea legilor de către conducătorii de instituție, în cadrul primăriilor sau prefecturilor. Ca pondere, numărul articolelor în cadrul cărora autorii au prezentat fapte de corupție dovedite în instanță sau presupuse fapte de corupție este urmat de numărul articolelor în care se prezintă situații sau presupuse situații de incompatibilitate (44 de articole). Pe locul al treilea se află numărul articolelor care înregistrează abuzul în funcție (26 articole), majoritatea acestora referindu-se la comportamentul agresiv pe care anumiți conducători de instituție l-au avut la adresa personalului aflat în subordine. Indicatorul care măsoară conflictul de interese a înregistrat un număr de 18 articole, pe ultimul loc aflându-se tratamentul abuziv cu un număr de 12 articole.

## Regiunea Sud-Oltenia

Tabelul 12 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Sud-Oltenia

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	gorj-domino.ro	SV	9	1	6	2	2	20
2	gazetavalceana.ro	SV	3	2	4	2	3	14
3	craiovaforum.ro	SV	2	1	2	3	2	10
4	gorjeanul.ro	SV	3	2	5	2	5	17
5	voceavalcii.ro	SV	3	2	3	2	4	14
6	ziaruldecraiova.ro	SV	5	2	3	4	4	18
7	evenimentvalcean.ro	SV	2	1	2	2	5	12
8	oltenia.info	SV	3	1	1	3	2	10
9	igj.ro	SV	2	1	3	1	1	8
10	pandurul.ro	SV	5	2	4	4	7	22
<b>SUMA</b>			<b>37</b>	<b>15</b>	<b>33</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>125</b>

Regiunea Sud-Oltenia înregistrează numărul cel mai mare de articole, la nivel regional, în cadrul indicatorului corupție (37 articole). Pe locul al doilea se află numărul de articole reprezentative pentru indicatorul incompatibilitate (35 articole), urmat de articolele care au ca subiect abuzul în funcție (33 articole). Ultimele locuri sunt ocupate de articolele care ating tematici precum conflictul de interese (25 articole) și tratamentul abuziv (15 articole).



## Regiunea Sud-Muntenia

Tabelul 13 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Sud-Muntenia

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	argesenii.ro	SM	3	1	2	1	3	10
2	gazetadambovitei.ro	SM	3	2	2	1	1	9
3	ph-online.ro	SM	7	1	1	1	18	28
4	ziarulargesul.ro	SM	6	1	5	2	2	16
5	giurgiuveanul.ro	SM	3	1	2	2	1	9
6	arges-stiri.ro	SM	3	2	4	2	3	14
7	independentonline.ro	SM	12	1	8	3	1	25
8	stiridearges.ro	SM	8	1	3	4	4	20
9	ziarulargesenilor.ro	SM	2	1	2	1	1	7
10	epitesti.ro	SM	3	1	3	2	2	11
SUMA			50	12	32	19	36	149

Regiunea Sud-Muntenia înregistrează cel mai mare număr de articole care au ca subiect faptele de corupție (50 articole). Încălcarea normelor de conduită în ceea ce privește incompatibilitatea se află pe locul 2, cu un număr de 36 articole. Articolele care aduc în prim-plan abuzul în funcție se află pe locul al treilea din punct de vedere al numărului (32 articole). Pe locul patru se află articolele (19 articole) înregistrate la indicatorul conflict de interese. Pe ultimul loc din punct de vedere al articolelor se află indicatorul care se referă la tratamentul abuziv.

## Regiunea Sud-Est

Tabelul 14 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Sud-Est

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	cugetliber.ro	Sud-Est	11	2	5	2	2	22
2	ziuact.ro	Sud-Est	13	1	9	12	8	43
3	telegrafonline.ro	Sud-Est	3	1	8	1	7	20
4	replicaonline.ro	Sud-Est	7	1	6	4	4	22
5	obiectivbr.ro	Sud-Est	6	1	4	6	5	22
6	opiniaonline.ro	Sud-Est	7	2	2	1	1	13
7	monitoruldevrancea.ro	Sud-Est	5	2	3	1	3	14
8	viata-libera.ro	Sud-Est	8	1	4	5	6	24
9	stiridebuzau.ro	Sud-Est	1	1	2	1	1	6
10	reporterbuzoian.ro	Sud-Est	5	1	4	5	3	18
SUMA			66	13	47	38	40	204



La nivelul Regiunii Sud-Est numărul cel mai mare de articole (66) a fost înregistrat pentru indicatorul corupție. Numărul articolelor referitoare la abuzul în funcție se află pe locul al doilea (47 articole). Pe locul al treilea se poziționează numărul articolelor care înregistrează incompatibilități în cadrul funcționarilor publici (40 articole). Articolele care înregistrează abuzul în funcție de situează pe locul patru (38 articole). Pe ultimul loc se poziționează articolele care se referă la tratamentul abuziv (13 articole).

## Regiunea Nord-Vest

Tabelul 15 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Nord-Vest

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	bihor.ro	Nord-Vest	3	1	11	4	3	22
2	ebihoreanul.ro	Nord-Vest	10	1	2	10	9	32
3	stiridecluj.ro	Nord-Vest	2	1	3	1	1	8
4	bistriteanul.ro	Nord-Vest	5	1	5	5	2	18
5	ziuadecj.realitatea.net	Nord-Vest	4	2	6	2	1	15
6	ziardecluj.ro	Nord-Vest	12	2	8	4	5	31
7	timponline.ro	Nord-Vest	2	2	2	1	1	8
8	jurnalmm.ro	Nord-Vest	4	1	2	2	1	10
9	observatorbn.ro	Nord-Vest	3	2	2	1	2	10
10	monitorulcj.ro	Nord-Vest	7	1	9	3	10	30
<b>SUMA</b>			<b>52</b>	<b>14</b>	<b>50</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>184</b>

În regiunea Nord Vest, statistica articolelor monitorizate evidențiază faptul că pe primul loc se află faptele de corupție (52 articole), abuzul în funcție se află pe locul al doilea din punct de vedere al numărului de articole (50 articole), incompatibilitatea se situează pe locul al treilea (35 articole), iar pe ultimele locuri conflictul de interese (33 articole) și tratamentul abuziv (14 articole).



## Regiunea Nord-Est

Tabel 16-Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Nord-Est

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	ziarulevenimentul.ro	Nord-Est	12	1	11	12	7	43
2	viata-libera.ro	Nord-Est	13	1	6	5	5	30
3	vremeanoua.ro	Nord-Est	3	1	4	4	3	15
4	botosaneanul.ro	Nord-Est	8	1	4	3	3	19
5	botosaninews.ro	Nord-Est	5	1	2	2	3	13
6	newspascani.com	Nord-Est	3	2	6	2	3	16
7	stiriest.ro	Nord-Est	2	2	2	1	2	9
8	catcostaclujul.ro	Nord-Est	3	2	6	4	1	16
9	ziaruldevaslui.ro	Nord-Est	3	1	3	4	4	15
10	ziarudesuceava.ro	Nord-Est	2	2	5	1	1	11
<b>SUMA</b>			<b>54</b>	<b>14</b>	<b>49</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>187</b>

Analiza media din Regiunea Nord-Est evidențiază, din perspectiva numărului total de articole identificate, o pondere ridicată a încălcării codului de conduită prin comparație cu celelalte regiuni, Nord-Estul fiind, după Sud-Est, regiunea cu numărul cel mai ridicat de articole în legătură cu tematica din sfera eticii în administrația publică, luând în considerare indicatorii utilizați pentru selecție. Media analizată evidențiază că, la nivelul regiunii, faptele de corupție ocupă primul loc în încălcarea normelor de etică (54 articole), abuzul în funcție (49 articole) ocupă locul al doilea. Conflictul de interese ocupă locul al treilea, cu 38 de articole înregistrate la nivelul regiunii. Incompatibilitatea se situează pe penultimul (32 articole). Pe ultimul loc se află încălcarea normele de conduită care înregistrează un tratament abuziv (14 articole).

## Regiunea București- Ilfov

Tabel 17-Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea București-Ilfov

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	evz.ro	BI	32	1	35	21	10	99
2	realitatea.net	BI	28	3	24	19	9	83
3	luju.ro	BI	27	1	18	8	4	58
4	psnews.ro	BI	12	1	7	3	9	32
5	newsteam.ro	BI	17	3	12	7	8	47
6	zi-de-zi.ro	BI	3	1	3	4	5	16
7	national.ro	BI	5	1	2	1	2	11
8	stiribuc.ro	BI	24	1	9	8	6	48
9	ziarulrezist.ro	BI	12	2	5	5	4	28
10	ziar.com	BI	4	1	6	7	8	26
<b>SUMA</b>			<b>164</b>	<b>15</b>	<b>121</b>	<b>83</b>	<b>65</b>	<b>448</b>





Regiunea București Ilfov, prin articolele selectate pe baza celor cinci indicatori utilizați în analiză, a înregistrat cel mai mare număr de articole (448). Principalele argumente pentru acest număr sunt evidente: număr mare de instituții media, prezența administrației centrale, număr mare de personal implicat în exercitarea funcțiilor în cadrul sistemului public administrativ. Numărul articolelor selectate care au avut ca obiect fapte de corupție a fost de 164, cele care au avut ca subiect abuzul în funcție - 121 articole, conflictul de interese - 83 articole, incompatibilități - 65 de articole, iar tratamentul abuziv - 15 articole.

## Regiunea Centru

Tabel 18-Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Centru

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	ziarulunirea.ro	Centru	7	2	2	1	4	16
2	alba24.ro	Centru	7	1	2	1	3	14
3	turnulsfatului.ro	Centru	8	2	1	1	1	13
4	tribuna.ro	Centru	6	1	1	3	3	14
5	ardealnews.ro	Centru	2	1	4	2	5	14
6	punctul.ro	Centru	2	1	2	1	4	10
7	bzb.ro	Centru	3	1	2	1	2	9
8	abcnewstransilvania.ro	Centru	2	1	5	2	1	11
9	bunaziuafagaras.info	Centru	6	1	4	5	2	18
10	stiridesibiu.ro	Centru	3	2	3	1	1	10
<b>SUMA</b>			<b>46</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>129</b>

În Regiunea Centru a fost înregistrat numărul cel mai mic de articole care prezintă încălcarea normelor de conduită de către funcționarii publici. Este de remarcat, din punct de vedere stilistic, faptul că modul în care sunt prezentate și scrise articole care descriu sau fac referință la un comportament negativ al funcționarului este mai puțin agresiv, iar faptele sunt prezentate într-o notă mai puțin dramatică. Faptele de corupție ocupă primul loc în cadrul articolelor selectate (46 articole). Faptele de incompatibilitate se află pe locul doi cu un număr de 26 de articole. Pe același loc se află și faptele care aduc în prim plan abuzul de putere (26 articole). Faptele care generează conflict de interese se află pe locul al treilea cu un număr de 18 articole. Pe ultimul loc se află tratamentul abuziv cu un număr de 13 articole.

## Național

Tabel 19 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în media națională

Nr. crt.	Denumire site	Regiune	Corupție	Tratament abuziv	Abuz în funcție	Conflict de interese	Incompatibilitate	Suma
1	ziare.com	National	8	2	21	3	2	36
2	dcnews.ro	National	29	1	32	22	15	99
3	antena3.ro	National	15	1	30	19	16	81
4	stiripesurse.ro	National	27	1	26	18	18	90
5	bzi.ro	National	18	1	19	14	13	65
6	bugetul.ro	National	4	2	2	8	11	27
7	activenews.ro	National	6	2	9	12	1	30
8	curierulnational.ro	National	7	1	5	2	2	17
9	news20.ro	National	5	1	5	3	5	19
10	aktual24.ro	National	5	1	4	8	6	24
SUMA			124	13	153	109	89	488

Articolele din sursele media naționale prezintă o imagine puțin diferită a comportamentului etic din administrația publică, prin raportare la imaginea oferită la nivel regional. În cadrul articolelor selectate la nivel național, cauzistica principală vizează abuzul în funcție (153 articole), spre deosebire de cea la nivel regional, unde faptele de corupție ocupau primul loc. În cadrul articolelor prezentate la nivel național, corupția ocupă locul doi ca număr de articole care tratează subiectul analizat (124 articole). Pe locul trei ca număr de articole sunt faptele care duc la conflictul de interese (109 articole). Incompatibilitatea se află pe penultimul loc (89 articole), iar pe ultimul loc la fel ca și în cadrul regiunilor se află articolele care prezintă tratamentul abuziv. Spre deosebire de articolele regionale, media națională prezintă imaginea personalului din administrația publică într-o modalitate stilistică mai dură și într-un limbaj mai agresiv, fiind orientată pregnant spre imaginea negativă a acestuia.

Diferențele între regiuni sunt legate de poziția pe care unul din indicatorii incluși în analiză o ocupă din punct de vedere al numărului de articole. Faptele de corupție reprezintă principala normă de conduită încălcată la nivelul celor 8 regiuni de dezvoltare. Tratamentul abuziv este situat pe ultimul loc la nivelul tuturor regiunilor de dezvoltare, numărul de articole selectate pe baza acestui indicator fiind cel mai mic la nivelul tuturor regiunilor de dezvoltare. Diferențe între regiuni se înregistrează și în ceea ce privește numărul total de articole care vizează încălcarea eticii în administrația publică. La nivelul Regiunii București Ilfov sunt înregistrate cele mai multe articole, urmată de Regiunea de Sud-Est. Cele mai puține articole sunt înregistrate în Regiunea Sud-Vest și în Regiunea Centru.



## 4. Imaginea funcționarului public în media Românească

La nivel general, remarcăm faptul că prezentarea faptelor negative dovedite sau presupuse a fi săvârșite de funcționarii publici prin încălcarea normelor de conduită sunt expuse într-o manieră dramatică, cuvintele cu conotații puternice de tipul "deosebit de grav", "pile și relații", "nenorocit", "descinderi" "agresiv", "abuz", "penal", "abuzul de putere este în floare" ocupă un loc foarte important în construcția imaginii. Principalele linii negative prin care este prezentat funcționarul public sunt: îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor, abuzul în raport cu rolul deținut în cadrul instituției prin realizarea unui prejudiciu (fapte de corupție, spălare de bani, luarea de mită), sau la extrema cealaltă prin neîndeplinirea atribuțiilor funcției deținute.

Imaginea funcționarului public este prezentată într-un limbaj de cele mai multe ori colocvial, prin sintagme de genul: *funcționarii trimiși în judecată; funcționarii corupți; funcționari trimiși la DNA; funcționari care au realizat mai multe cazuri de corupție; funcționari implicați în mai multe cazuri penale; fals în acte făcut de un funcționar public; un important funcționar public a fost trimis în judecată.*

Imaginea funcționarului public este asociată cel mai adesea cu conducătorul de instituție (ales local/demnitar): *fostul primar din comuna/ orașul x trimis în judecată; edili care au falsificat mai multe acte/ Primăria falsifică; edili care au luat șpagă/ mită la Primărie; fostul primar ajuns în spatele gratiilor/ Primăria a fost sancționată.*

Principalele atribute ale angajatului din administrația publică în cadrul articolelor analizate sunt:

1. corupt - faptele de corupție sunt principalul filtru de prezentare a personalului din administrația publică din România. Indiferent de vinovăția dovedită în instanță, din punct de vedere mediatic, majoritatea activităților și acțiunilor întreprinse de aceștia sunt prezentate sub spectrul actelor de corupție. Cea mai mare parte a articolelor prezintă cazuri de corupție în care funcționarul public este vinovat sau presupus vinovat de fapta în care este implicat. Un procent nesemnificativ de articole (3) prezintă situații de nevinovăție, în care un ales public (primarul din Măxineni, cel din Urziceni și un important ministru) a fost implicat nedrept într-o faptă de corupție. Principalele fapte de corupție vizează luarea de mită sau oferirea de mită; falsificarea unor dosare; atribuirea unor funcții sau a unor contracte în afara cadrului legal. În abordarea subiectului corupției, media analizată prezintă, indirect, și o imagine pozitivă a actorului instituțional implicat în lupta anticorupție prin prezentarea instituțiilor care luptă pentru eliminarea corupției (DNA) sau care încearcă să creeze/mențină un cadru legislativ în acest domeniu (magistrați care susțin DNA).
2. slab pregătit din punct de vedere profesional - lipsa de competență necesară îndeplinirii funcției reprezintă un alt atribut care apare frecvent în media în



strânsă legătură cu funcționarul public și personalul din administrație. Direct sau indirect imaginea prezentată de media este aceea că o mare parte a funcțiilor publice sunt atribuite fie pe criterii de rudenie, fie în urma primirii de către decident a unor sume de bani sau avantaje pentru obținerea postului respectiv.

3. depășit de volumul de muncă alocat - la nivelul articolelor analizate, volumul mare de muncă și neîndeplinirea atribuțiilor reprezintă cel de al treilea atribut major al actorului instituțional din administrația publică. Dezvoltarea acestui atribut se realizează în special în raport cu beneficiarii serviciului public. Regăsim în articolele selectate cazuri de persoane care au fost date afară din instituției, ghișeul le-a fost închis în față din cauza terminării programului, sau persoane care așteaptă mai multe ore la ghișeul unei instituții rezolvarea anumitor acte. În toate aceste articole prima linie de acuzare este funcționarul public, identificat de autorii articolelor ca fiind principalul "vinovat" și primul care se confruntă cu nemulțumirile beneficiarilor serviciului public.

## 5. Concluzii și recomandări

### Concluzii

Din monitorizarea realizată, pe baza analizării indicatorilor folosiți în monitorizare reiese că în perioada analizată (1 decembrie 2017 - 31 decembrie 2018):

- mass-media analizată se raportează la instituțiile publice, în special prin perspectiva faptelor de corupție pe care conducătorii de instituții (aleși locali sau demnitari) și/ sau funcționarii publici le-au săvârșit sau se presupune, în opinia autorilor articolelor, că le-au săvârșit
- atenția majorității autorilor articolelor analizate față de prezumția de nevinovăție în cazul actorilor instituționali prezentați ca făptuitori ai unor acte de corupție este foarte redusă. Indiferent că se prezintă un caz validat de justiție sau doar reclamat, atributele sunt la fel de dure, etichetele la fel de negative. Mai mult, clamarea nevinovăției de către cel învinuit este prezentată de cele mai multe ori conotativ (cu ghilimele), ca argumente ale minciunii, ipocriziei, tupeului de care cel acuzat dă dovadă
- în prezentarea corupției la nivel instituțional mass-media se prezintă, în ansamblu, ca agent de persuadare socială, cu misiune de cele mai multe ori explicită ("*lupta noastră împotriva mafiei din oraș*", "*lupta împotriva clanului primarului*", "*războiul nostru cu gașca din Consiliul Județean*" etc.)
- numărul cel mai mare de articole pe tema corupției au fost înregistrate în Regiunea București-Ilfov (164 articole), urmat de Regiunea Sud-Est cu un număr de 66 articole pe tema corupției



- abuzul de putere (abuzul în funcție) reprezintă de asemenea un atribut important în special al conducătorilor de instituții. Prin contagiune se creează imaginea publică a instituțiilor discreționare, în care "edilul taie și spânzură", în care meritocrația și managementul performant nu sunt locuri comune
- abuzul de putere este asimilat, ca imagine, fie abuzului în funcție în sensul reglementat de Codul Penal, fie unei atitudini presupus discreționare în îndeplinirea funcției publice. Eticheta de "baron" asociată conducătorului instituției este menită să prezume vinovăția abuzului de putere în cazul respectivului actor instituțional
- există un interes scăzut pentru mediatizarea aspectelor pozitive din cadrul administrației publice și prezentarea cazurilor de bune practici, care pot constitui soluții în anumite situații, dar și vectori pentru îmbunătățirea percepției cetățenilor față de activitatea din administrația locală
- noțiunea de consilier de etică nu a fost identificată în nici unul din articolele monitorizate în această perioadă. Într-un număr mic de articole se face referire la normele de conduită și la cadrul legislative care abordează și analizează normele de conduită
- mass-media analizată reclamă indirect necesitatea unui comportament "civilizat/ occidental" al funcționarului public din administrația publică locală și centrală, redefinirea relației dintre funcționarul public și cetățean, redefinirea rolurilor funcționarului public și redefinirea comportamentului în concordanță cu normele de conduită
- reacția instituțiilor publice asupra cărora se transferă imaginea negativă generată de abaterile conducătorului ales sau ale unui funcționar public, tind, în majoritate (excepție Guvernul, DNA, Parchetul General) să nu reacționeze în sensul apărării imaginii publice. Se accentuează astfel imaginea publică a unei administrații cu deficiențe generate de lipsa respectării normelor de conduită
- majoritatea articolelor analizate sunt punctuale și reactive, de tip "știre", fără să ofere un istoric al faptei sau să caute o cauzalitate a acesteia. Astfel, atenția este centrată pe persoane și nu pe problemă, în majoritatea cazurilor prezumându-se că ieșirea persoanei acuzate din sistem (prin demisie, sentință penală, demitere etc) duce la rezolvarea problemei în întregime
- prezentarea cazurilor din mass-media de încălcare a normelor de conduită și de comportament negativ al funcționarului public scoate în evidență necesitatea unui nou cadru legislativ, îndreptat în special pe respectarea normelor de conduită și sancționarea comportamentului funcționarilor publici, care încalcă normele de conduită



## Recomandări

- raportarea la actorii media (jurnaliști, bloggeri, formatori de opinie) predominant ca la actori de influență publică și secundar de informare publică. În acest sens, personalul însărcinat cu relația cu presa din instituțiile publice are nevoie de o pregătire specială destinată construcției de imagine a instituției, modului în care se promovează o instituție, creării de evenimente mediatice, modului în care informațiile pozitive pot fi transmise într-un mediu comunicațional dominat de persuasiune
- comunicarea publică intensă în vederea disocierii comportamentului aleșilor publici sau personalului contractual de corpul funcționarilor publici, astfel încât așteptările beneficiarilor serviciului public să fie realiste, iar modul în care sunt reflectate abaterile de etică, de către mass-media să nu afecteze un corp profesional în integralitate
- transparență decizională și crearea unui parteneriat real cu mediul economic și social al instituțiilor publice. Rolul consilierului de etică, prin instrumentarul propus în vederea evaluării percepției publicului în raport cu serviciul public este extrem de important
- publicitatea intensă (în sensul creării de evenimente) a rapoartelor de evaluare privind respectarea codului de conduită la nivelul instituțiilor publice din România de către ANFP poate fi un instrument extrem de util în îmbunătățirea imaginii instituțiilor publice din România. Un ”raport de țară anual” privind progresele înregistrate ar putea constitui un astfel de eveniment. De asemenea, evenimente naționale care să premieze cazurile de bună practică sau progresele obținute, dar și funcționari publici sau consilieri de etică ce au povești și fapte deosebite ar putea fi extrem de importante în crearea unei imagini publice pozitive.

Din păcate, istoricul opoziției stat-cetățean se păstrează, atât din punct de vedere mediatic, cât și la nivel social, prezumțiile negative care grefează peste această relație (de vinovăție, de corupție, de nepotism, de incompetență, de superioritate etc.) lăsând foarte puțin loc (de cele mai multe ori niciunul) pentru acțiuni care să evidențieze buna practică (cetățean model, funcționar model).



# Capitolul 4 - Analiza cu privire la nevoile de dezvoltare în domeniul definirii și facilitării aplicării normelor de conduită, cât și în domeniul monitorizării conformității cu acestea

## 4.1. Eficiența reglementărilor

Cadrul legislativ dezvoltat în perioada 2013-2018 a situat problematica etică la nivel prioritar în lupta împotriva corupției, dezvoltarea funcției publice și stabilirea unui cadru de formare la nivelul administrației publice din România pentru creșterea calității muncii în administrația publică și a performanței serviciului public în raport cu beneficiarii sistemului public de servicii.

Preponderent, cadrul legislativ adoptat în perioada de referință a abordat problematica etică și a codului de conduită sub aspect general, strategic, prin recomandarea unor măsuri și acțiuni menite să crească nivelul de aplicabilitate a codului de conduită la nivel instituțional și să îmbunătățească nivelul de reflectare în cadrul codului de conduită a problematicii instituționale circumscrise sferei etice.

Implementarea propunerilor legislative propuse prin ghidul *"Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică"*, propuneri care să ofere un cadru legal concret și aplicabil măsurilor asumate la nivel strategic prin majoritatea actelor legislative aprobate în perioada 2013-2018, este de maximă actualitate, fiind reflectată inclusiv prin rezultatele studiilor efectuate la nivelul populației și administrației publice din România.

În prezent, prin raportare la indicatorii de rezultat ai SNA 2016-2020 eficiența reglementărilor actuale este moderată, deoarece:

1. au fost adoptate parțial măsuri legislative "care să aibă în vedere revizuirea și completarea cadrului normativ privind consilierul de etică, prin consolidarea statutului și mandatului acestuia, inclusiv prin asigurarea resurselor necesare" (obiectivul general 2, obiectivul specific 2). OPANFP 3753/2015 transmite o serie de recomandări în domeniu, fără ca acestea să fie dublate de sancțiuni în cazul neadoptării lor;
2. au fost desfășurate programe în cadrul administrației locale de realizare a unor "proiecte în comun cu participarea autorităților publice și a reprezentanților societății civile, în vederea prevenirii corupției, promovării eticii și integrității" (obiectivul general.3 obiectivul specific 8);



3. au fost elaborate "instrumente de educare a angajaților", dar nu și de stimulare a conduitei corecte. Au fost elaborate parțial modalități prin care "*publicul să își cunoască drepturile și să aibă acces la mecanisme de semnalare a corupției și să aibă acces la finalitatea proceselor astfel inițiate*" (obiectivul general 4);

Principalele nevoi de reglementare rămase neacoperite la nivel legislativ, nevoi generate de necesitatea implementării eficiente a Legii 7/2004 vizează:

- asigurarea creșterii interpretării unitare în aplicarea Legii 7/2004;
- completarea standardelor de conduită cu cele care vizează aria problematică a nediscriminării
- obligativitatea desemnării consilierului de etică în cadrul autorităților și instituțiilor publice și, ulterior, acordării de sprijin pentru desfășurarea corespunzătoare a activităților
- definirea clară a rolului și atribuțiilor consilierului de etică
- instituirea de reguli unitare pentru selecția consilierului de etică
- stabilirea și implementarea regulilor, standardelor și procedurilor de monitorizare a respectării normelor de conduită- crearea unei arhive a cauzisticii etice la nivel instituțional
- dezvoltarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în gestionarea modului în care este aplicat codul de conduită la nivel instituțional
- stabilirea cadrului de publicitate a cazurilor de încălcare a normelor de conduită
- stabilirea răspunderii asociate încălcării obligațiilor instituite prin Codul de conduită
- definirea standardului de organizare și desfășurare a activităților de consiliere etică și a activităților asociate acestora
- definirea conținutului activităților de consiliere etică și a activităților asociate
- stabilirea modului de organizare și desfășurare a activităților de consiliere etică și a activităților asociate
- evaluarea și utilizarea rezultatelor activității de consiliere etică și a activităților asociate
- instituirea răspunderii consilierului de etică pentru îndeplinirea corespunzătoare a fiecăreia dintre activitățile reglementate
- definirea standardului de instruire a consilierului de etică și stabilirea unui set unitar de cerințe minime privind organizarea și derularea programele de formare în domeniul eticii.

Acest set de propuneri de modificări legislative vine să răspundă, atât recomandărilor strategice, cât și realității din sistemul instituțiilor publice din România, realități evidențiate în expunerile de motive pentru cadrele strategice adoptate în perioada 2013-2018.





## 4.2. Eficacitatea reglementărilor

Proiectul de modificare a Codului administrativ înaintat Parlamentului în anul 2018 reflectă intenții de reglementare care au în vedere mai multe aspecte decât cele presupuse de sfera eticii și integrității în administrația publică. Inițiatorii proiectului au considerat oportun ca pachetul de reglementări care vizează funcția publică să aibă un caracter unitar, aducându-se astfel un plus de claritate și simplificare legislativă în spațiul juridic românesc. Aspectele de neconstituționalitate sesizate la nivelul actului legislativ menționat nu vizează aspectele de interes pentru analiza în domeniul reglementărilor în domeniul eticii.

Aspectele vizate de modificările legislative propuse sunt următoarele:

- dezvoltarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici prin instituirea obligației ANFP de emitere a instrucțiunilor privind: organizarea și desfășurarea activităților de consiliere etică și a activităților asociate acestora; standardul de instruire a consilierului de etică; monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare
- desemnarea consilierului de etică în cadrul autorităților și instituțiilor publice și acordarea de sprijin pentru desfășurarea corespunzătoare a activităților acestuia
- definirea standardului de organizare și desfășurare a activităților de consiliere etică și a activităților asociate acestora într-un set unitar
- definirea clară a rolului și atribuțiilor consilierului de etică
- instituirea de reguli unitare pentru selecția consilierului de etică
- definirea conținutului activităților de consiliere etică și a activităților asociate
- creșterea responsabilității consilierului de etică în raport cu implicarea sa în activitatea etică și cu nivelul său de profesionalizare în domeniul etic
- instituirea de reguli unitare pentru selecția consilierului de etică;
- menținerea rolului ANFP în elaborarea rapoartelor anuale privind respectarea normelor de conduită și coroborarea acestora cu rapoartele privind managementul public
- constituirea unei proceduri de desemnare, atribuțiile, modalitatea de organizare a activității și procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale consilierului de etică, precum și modalitatea de raportare a instituțiilor și autorităților în scopul asigurării implementării, monitorizării, și controlului respectării principiilor și normelor privind conduita funcționarilor publici.



Analiza efectuată la nivelul modificărilor propuse prin proiectul de Cod administrativ elaborat în 2018, pe baza a patru indicatori scalari, evaluează supra-unitar raportul beneficii/cost, arătând o creștere potențială a beneficiilor cu 42% față de valoarea de plecare, în cazul adoptării modificărilor normative în domeniul eticii, în forma propusă. Aceste beneficii au în vedere: 1) randamentul instituțional măsurat în: eficiență, satisfacție la locul de muncă, încredere în propria instituție, transparență decizională, 2) îmbunătățirea imaginii externe a instituțiilor publice și îndeplinirea condiționalităților generate de acordurile cu Uniunea Europeană și de procesul de integrarea europeană a României și 3) creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile publice și a satisfacției generale a acestora, în calitatea de beneficiari, față de serviciile prestate de instituțiile administrației publice.

### 4.3. Sondajul realizat la nivelul populației

Studiul privind așteptările cetățenilor în legătură cu etica /conduita în administrația publică din România, realizat pe baza unui sondaj de opinie efectuat în luna octombrie 2018<sup>29</sup>, a evidențiat următoarele concluzii:

- evaluarea cetățenilor privind conduita în administrația publică din România se realizează prioritar prin prisma imaginii asupra administrației publice și secundar prin prisma experiențelor individuale
- 48% dintre respondenți consideră că administrația publică din România este eficientă
- corupția, birocrăția și competențele scăzute ale funcționarilor din administrația publică sunt principalele probleme identificate de către respondenți în caracterizarea administrației publice din România
- imaginea din mentalul colectiv a funcționarului public este negativă pentru 44% din populație, ceea ce creează un deficit de încredere aprioric și un potențial conflictual în cadrul relației directe
- aproximativ o treime din populație (31%) consideră că funcționarii publici din România au un comportament discriminatoriu (au acordat note de patru sau mai mici pe scala de apreciere cu valori de la 1 la 10 privind discriminarea). Imaginea incidenței comportamentului discriminatoriu depășește semnificativ experiența efectivă a discriminării cetățeanului în relația cu funcționarul public
- 44% dintre respondenți declară că, în relația cu funcționarii publici, în ultimii doi ani, au fost victima unui tip de tratament abuziv, iar cea mai mare parte (55%) dintre cei care s-au simțit lezați de comportamentul unui funcționar public nu au luat măsuri în vederea soluționării sau sancționării problemei apărute

---

<sup>29</sup> "Sondaj de opinie privind percepția în rândul cetățenilor cu privire la etica și conduita în administrație elaborat în cadrul proiectului "ETICA- Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație", cod SIPOCA 63", implementat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Volumul total al eșantionului a fost de 1.203 persoane chestionate, la nivel național, marja de eroare statistică aferentă +/-2,8%.



- aproximativ una din cinci persoane (22% din populație) declară că este informată cu privire la existența consilierului de etică la nivelul fiecărei instituții publice din România. Din punctul de vedere al cetățenilor, consilierul de etică ar trebui să întrunească o serie de calități care să răspundă unor criterii de selecție speciale
- din perspectiva expectanțelor referitoare la relația cu funcționarul public principala solicitare a populației vizează rezolvarea problemelor
- principalele nevoi de dezvoltare în sfera eticii aplicate în administrația publică vizează: standarde de calitate clare și transparente, coduri de comportament în relația cu cetățenii și reguli și procedee simple.

Principalele nevoi de dezvoltare în sfera eticii aplicate în administrația publică evidențiate de rezultatele sondajului de opinie la nivelul populației vizează următoarele aspecte:

- standarde de calitate clare și transparente pentru prestarea serviciilor publice: 69% dintre respondenți consideră că această măsură ar urma să crească eficiența și calitatea serviciilor oferite cetățenilor de către instituțiile publice din România. În plus, față de această opinie majoritară la nivelul populației creșterea nivelului de standardizare ar diminua așteptările nerealiste ale cetățenilor în raport cu timpul și modul de rezolvare a unei probleme și ar diminua presiunea socială pentru diferențiere în relația dintre cetățean și funcționarul public
- reguli și procedee simple - simplificarea este o nevoie evidențiată de 67% dintre respondenți și o tendință atât la nivel național, cât mai ales european. Simplificarea ca modalitate de apropiere a instituției de nevoile cetățeanului, ca mecanism de gestionare mai eficientă a resurselor, în special cele de timp, duce la creșterea satisfacției generale față de instituția publică din partea beneficiarilor de servicii publice și la creșterea flexibilității instituționale în raport cu problemele cetățeanului
- codurile de comportament în relația cu cetățenii sunt considerate de către 68% dintre respondenți măsuri de creștere a eficienței și calității serviciilor publice din România. Dat fiind faptul că domeniul eticii nu are o istorie a reglementării semnificativă în țara noastră, aceste coduri de comportament, dincolo de o serie de interdicții în zona manifestărilor etice și, eventual sancțiuni aferente, ar trebui să fie însoțite de o serie de exemple de bună practică sau de un portofoliu de exemple care să ofere în primul rând funcționarului public posibilitatea de a răspunde adecvat în situațiile problemă, dar și cetățenilor posibilitatea de a evolua, din punct de vedere cultural, în sensul dezvoltării unei relații etice cu funcționarul public, bazată pe respect reciproc, drepturi și îndatoriri reciproce.



## 4.4. Sondajul realizat la nivelul personalului din administrație

Studiul privind percepția personalului din administrația publică din România cu privire la conduita etică din administrație, realizat în baza sondajului de opinie desfășurat la nivel național în luna noiembrie 2018, a fost reprezentativ la nivel național<sup>30</sup>, pe trei grupuri țintă distincte, stabilite, ale proiectului

- personal cu rol de management al autorităților și instituțiilor publice, în calitatea persoanelor de lideri și conducători ai unor colective obligate la respectarea unor anumite standarde de etică/integritate. Această categorie se referă la: demnitari și aleși locali, înalți funcționari publici și funcționari publici de conducere
- consilierilor de etică, în calitatea lor de facilitatori în aplicarea normelor privind conduita
- funcționari publici de execuție.

Analiza rezultatelor acestui demers de cercetare a evidențiat următoarele aspecte:

- valorile cu nivel mai scăzut de internalizare, la nivel general, în instituțiile publice sunt: corectitudinea, obiectivitatea, profesionalismul. La nivel regional, atitudinile cele mai critice, în privința corectitudinii, obiectivității și profesionalismului au fost înregistrate în regiunile Vest, București-Ilfov și Centru. Analiza comparativă a mediilor pe regiuni arată și un deficit în privința imparțialității și amabilității cu cetățenii în regiunea Centru. Tinerii, până în 29 de ani, au evaluat sub pragul limită imparțialitatea funcționarilor publici
- în aproximativ 30% dintre situațiile care presupun o problemă etică nu se apelează la consilierul de etică, ci direct la superiorul ierarhic sau la conducătorul instituției
- în proporție de 60% consilierii de etică au declarat că în instituțiile în care lucrează există un interes scăzut sau foarte scăzut pentru activitățile de consiliere etică
- în cazul în care a fost solicitat, principala modalitate de intervenție a consilierului de etică a fost cea de a discuta cu persoana care a încălcat codul de conduită, de a acorda consiliere acesteia. Cel de-al doilea pas, după purtarea discuției a fost, pentru consilierul de etică, acela de a se adresa șefului direct sau conducătorului instituției
- aproximativ două treimi dintre personalul din administrație interviuat este mulțumit de modul în care sunt gestionate conflictele interpersonale în instituția în care lucrează. În administrația locală, mai ales din mediul rural, nivelul de apreciere este semnificativ mai scăzut decât în administrația

---

<sup>30</sup> 818 chestionare valide, din toate județele, urban/ rural, 528 instituții implicate, realizat în cadrul proiectului ETICA



centrală. Nivelul cel mai scăzut de apreciere a fost înregistrat în rândul persoanelor tinere, până în 30 de ani

- 89% dintre respondenți declară că știu care sunt măsurile legale prin care funcționarii publici pot fi sancționați pentru încălcarea codului de conduită. Din punct de vedere statistic, s-a înregistrat un nivel semnificativ mai scăzut de cunoaștere al sancțiunilor pentru încălcarea normelor de conduită în cazul funcționarilor publici de execuție
- aproximativ două treimi din funcționarii publici de execuție (65%) au declarat că știu că în instituție sunt monitorizate cazurile de abatere de la normele din codul de conduită. 77% din personalul cu rol de management cunoaște acest lucru
- atitudinea personalului de management din instituțiile participante la sondaj este rezervată în privința aspectelor monitorizării și raportării care vizează relevanța aspectelor raportate și posibilitatea de comparare a soluțiilor oferite pe tipuri de cazuri de etică. Din punctul de vedere al consilierilor de etică, principalele aspecte deficitare ale monitorizării au în vedere utilitatea acestora pentru activitatea efectivă a consilierului de etică și utilitatea la nivel național pentru îmbunătățirea climatului etic din instituțiile publice
- unul din cinci consilieri care au avut ”înaintași” în rolul de consilieri de etică a primit din partea acestora o documentație care să sprijine activitatea de etică pe care continuă să o desfășoare, respectiv un istoric al problemelor de etică din instituție, dosare de caz sau alt mod de transmitere a situațiilor cu care s-au confruntat
- activitatea de monitorizare se desfășoară în mod formal, în majoritatea instituțiilor publice, având ca scop raportarea, acesta din urmă pierzându-și valoarea instrumentală în favoarea valorii finale
- la nivel informal legitimitatea consilierului de etică se conturează pe trei paliere care împart eșantionul în părți aproximativ egale: legitimitate bazată pe experiență, legitimitate bazată pe educație și ”legitimitate negativă”, bazată pe criterii care nu sunt cunoscute sau care ”subminează” prestigiul consilierului de etică
- 50% dintre consilierii de etică se declară nemulțumiți de condițiile în care își desfășoară activitatea de consiliere etică în cadrul instituțiilor în care lucrează, luând în considerație spațiul pe care îl au la dispoziție, timpul, resursele și condițiile de asigurare a confidențialității
- principala problemă cu care se confruntă consilierii de etică este lipsa timpului necesar consilierii etice
- la nivelul eșantionului s-a înregistrat un nivel de satisfacție mediu față de activitatea consilierului de etică. Astfel, pe o scală de la 1 (mulțumire în foarte mică măsură) la 10 (nivel maxim de mulțumiri) funcționarii publici de execuție au acordat consilierilor de etică media 8,1, iar personalul cu rol de management în instituție 8,6. Tinerii până în 30 de ani au acordat o medie semnificativ mai scăzută decât restul eșantionului



- nivelul de încredere în capacitatea consilierului de etică de a oferi suportul necesar în luarea unor decizii privind gestionarea problemelor de etică din instituția publică în care lucrează este sensibil mai ridicat decât nivelul de satisfacție, atât în cazul personalului cu rol de management (media 9.2), cât și al funcționarilor de execuție (media 8,6). Încredere mai scăzută decât media eșantionului a fost înregistrată în rândul respondenților cu studii universitare și a acelor cu vechime de până în 5 ani în instituție
- întrebat, în cadrul sondajului de opinie, cum ar putea sprijini activitatea consilierilor de etică, personalul cu rol de management a menționat ca primă opțiune (69%) încurajarea personalului din instituție de a colabora cu consilierul de etică
- un sfert dintre cei intervievați declară că în instituția unde lucrează, în ultimul an, a avut loc cel puțin o sesiune de pregătire (curs, seminar, sesiune de formare/ informare) pentru funcționarii publici privind Codul de conduită al funcționarilor publici
- pe prima poziție în ierarhia persoanelor la care s-a apelat, în cazul în care a existat o problemă de etică, pentru un sfat, este, la nivel de total eșantion, conducătorul instituției. Consilierul de etică se află pe poziție secundă. Consilierul de etică este apelat în primă instanță doar de către personalul cu rol de management, de unde și percepția că acesta este prioritar "consilierul de etică al conducătorilor instituției"
- probleme de etică majoritare nu se înscriu în sfera dilemelor etice, ci în zona abaterilor disciplinare sau încălcării atribuțiilor de serviciu, în care conducătorul instituției/ șeful direct/ organele judiciare au abilități acționale. În prezent, intervenția consilierului de etică în situații problematice, indiferent de soluție, nu atrage nicio responsabilitate a acestuia
- majoritatea respondenților din toate trei grupurile țintă investigate consideră că administrația publică din România este eficientă în mare măsură sau în foarte mare. Profilul personalului din administrație care exprimă un nivel de satisfacție mai scăzut față de eficiența administrației publice din România este următorul: înalt funcționar public sau conducător de instituție (demnitar, ales local), cu o vechime sub 5 ani în instituție, din administrația centrală, mediul urban, în special din Centrul și Vestul țării, mai degrabă tânăr, până în 30 de ani, bărbat, cu studii superioare
- principalele două probleme cu care se confruntă respondenții din administrația publică din România sunt cele care vizează aprecierea scăzută a funcției publice în opinia publică (68% din total participanți la sondaj) și birocrația din instituțiile publice (67% din total). În administrația centrală una din problemele percepute ca fiind acute este politizarea instituțiilor publice
- majoritatea consilierilor de etică, 83%, au declarat că, în opinia lor, a fost necesară numirea unui consilier de etică la nivelul fiecărei instituții publice din România. De asemenea, 57% consideră că ar fi bine ca în fiecare instituție



publică să existe un funcționar public cu atribuții exclusiv pe probleme de etică

- 57% dintre consilierii de etică participanți la sondajul de opinie așteaptă ca Agenția Națională a Funcționarilor Publici să organizeze cursuri, sesiuni de pregătire, seminarii, întâlniri de lucru cu consilierii de etică la nivel național
- 38% dintre consilierii de etică participanți la sondaj consideră că, pentru buna desfășurare a activităților de consiliere etică, un consilier ar trebui să aibă o pregătire specială.

Prin urmare, studiul realizat la nivelul funcționarilor publici, al consilierilor de etică și al personalului de conducere din instituțiile/ autoritățile publice susține și argumentează suplimentar nevoia de reglementare identificată ca urmare a aplicării Legii 7/2004, în sensul consolidării rolului consilierului de etică, a activității acestuia, a modului unitar în care se realizează activitatea de consiliere etică și selecția funcționarului public desemnat consilier de etică și a creșterii rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în implementarea unui standard ocupațional și profesional pentru consilierea etică (norme de performanță, cursuri de pregătire, standarde de pregătire, standarde de evaluare, instrumentar de evaluare etc.)

## 4.5. Analiza media

Din monitorizarea realizată, pe baza analizării indicatorilor folosiți în monitorizare reiese că în perioada analizată (1 decembrie 2017 - 31 decembrie 2018):

- mass-media analizată se raportează la instituțiile publice, în special prin perspectiva faptelor de corupție pe care conducătorii de instituții (aleși locali sau demnitari) și/ sau funcționarii publici le-au săvârșit sau, se presupune, în opinia autorilor articolelor, că le-au săvârșit
- atenția majorității autorilor articolelor analizate față de prezumția de nevinovăție în cazul actorilor instituționali prezentați ca făptuitori ai unor acte de corupție este foarte redusă. Indiferent că se prezintă un caz validat de justiție sau doar reclamat, atributele sunt la fel de dure, etichetele la fel de negative. Mai mult, clamarea nevinovăției de către cel învinuit este prezentată de cele mai multe ori conotativ (cu ghilimele), ca argumente al minciunii, ipocriziei, tupeului de care cel acuzat dă dovadă
- în prezentarea corupției la nivel instituțional mass-media se prezintă, în ansamblu a agent de persuadare socială, cu misiune de cele mai multe ori explicită ("lupta noastră împotriva mafiei din oraș", "lupta împotriva clanului primarului", "războiul nostru cu gașca din Consiliul Județean" etc.)
- numărul cel mai mare de articole pe tema corupției au fost înregistrate în Regiunea București-Ilfov (164 articole), urmat de Regiunea Sud-Est cu un număr de 66 articole pe tema corupției



- abuzul de putere (abuzul în funcție) reprezintă de asemenea un atribut important în special al conducătorilor de instituții. Prin contagiune se creează imaginea publică a instituțiilor discreționare, în care "edilul taie și spânzură", în care meritocrația și managementul performant nu sunt locuri comune
- abuzul de putere este asimilat, ca imagine, fie abuzului în funcție în sensul reglementat de Codul Penal, fie unei atitudini presupus discreționare în îndeplinirea funcției publice. Eticheta de "baron" asociată conducătorului instituției este menită să prezume vinovăția abuzului de putere în cazul respectivului actor instituțional
- există un interes scăzut pentru mediatizarea aspectelor pozitive din cadrul administrației publice și prezentarea cazurilor de bune practici, care pot constitui soluții în anumite situații, dar și vectori pentru îmbunătățirea percepției cetățenilor față de activitatea din administrația locală
- noțiunea de consilier de etică nu a fost identificată în nici unul din articolele monitorizate în această perioadă. Într-un număr mic de articole se face referire la normele de conduită și la cadrul legislativ care abordează și analizează normele de conduită
- mass-media analizată reclamă indirect necesitatea unui comportament "civilizat/ occidental" al funcționarului public din administrația publică locală și centrală, redefinirea relației dintre funcționarul public și cetățean, redefinirea rolurilor funcționarului public și redefinirea comportamentului în concordanță cu normele de conduită
- reacția instituțiilor publice asupra cărora se transferă imaginea negativă generată de abaterile conducătorului ales sau ale unui funcționar public tinde, în majoritate (excepție Guvernul, DNA, Parchetul general) să nu fie în sensul apărării imaginii publice. Se accentuează astfel imaginea publică a unei administrații cu deficiențe generate de lipsa respectării normelor de conduită
- majoritatea articolelor analizate sunt punctuale și reactive, de tip "știre", fără să ofere un istoric al faptei sau să caute o cauzalitate a acesteia. Astfel, atenția este centrată pe persoane și nu pe problemă, în majoritatea cazurilor prezumându-se că ieșirea persoanei acuzate din sistem (prin demisie, sentință penală, demitere etc) duce la rezolvarea problemei în întregime
- prezentarea cazurilor din mass-media de încălcare a normelor de conduită și de comportament negativ al funcționarului public scoate în evidență necesitatea unui nou cadru legislativ, îndreptat în special pe respectarea normelor de conduită și sancționarea comportamentului funcționarilor publici, care încalcă normele de conduită.





## 4.6. Concluzii și recomandări

Dinamica instituțională din cei 15 ani care au trecut de la adoptarea Codului de conduită, dinamica legislativă, acumularea de informații din sistemul administrativ, experiența în implementarea Legii 7/2004 impun, în opinia noastră o adaptare rapidă a cadrului normativ la nevoile de reglementare identificate. În caz contrar, instituția consilierului de etică va deveni caducă, prejudiciul de imagine și încredere generat de lipsa unui cadru normativ consolidat fiind din ce în ce mai greu de recuperat odată cu trecerea timpului. Eșecul instituirii consilierii etice ca activitate instituțională importantă, menită să crească prestigiul instituțional, încrederea cetățenilor în administrație și performanța serviciului public, poate fi asimilat unui eșec strategic, atât la nivelul luptei împotriva corupției, cât și la nivelul creșterii capacității și calității administrative din România. Constituirea unui mediu etic la nivel instituțional și a unor mecanisme de monitorizare și evaluare a eticii instituțional constituie condiții fundamentale ale performanței sistemului administrativ și ale întăririi capacității instituționale în vederea descentralizării.

Din punctul nostru de vedere, principala limitare a dezvoltării cadrului de reglementare provine tocmai din păstrarea Codului de conduită la nivelul de instrumentar în lupta împotriva corupției, ceea ce restrânge sfera de dezvoltarea a eticii instituționale, atât din punct de vedere al perspectivei de abordare a eticii, cât și la nivel de metodologii de implementare.

Faptul că nu a fost adoptată o Politică publică în domeniul dezvoltării eticii instituționale, care să ofere o viziune asupra problematicii etice la nivel instituțional a constituit un factor de blocaj în dezvoltarea unui set de reglementări menite să dezvolte cultura etică la nivelul instituțiilor publice.

Sfera eticii instituționale depășește sfera luptei anticorupție, atât în abordările la nivel național, cât și în perspectiva asupra problematicii eticii la nivel european. Tot efortul de reglementare propus de ANFP (Ordinele Președintelui ANFP 1200/2013, 3753/2015, 1040/2018) vine să extindă în mod firesc sfera eticii instituționale la nivelul unei viziuni strategice de tip funcțional, în care dezvoltarea unui climat etic să ia în considerare o serie de cauze evidențiate în cadrul raportărilor, un statut instituțional al consilierului de etică, o serie de condiții și facilități pentru ca acesta să aibă performanță.

Modificările legislative propuse prin proiectul de Cod administrativ, chiar dacă acoperă doar parțial nevoia de reglementare identificată de autoritate pe parcursul implementării Legii 7/2004, sunt menite să îmbunătățească semnificativ calitatea procesului administrativ, relația cu beneficiarii serviciului public și calitatea culturii organizaționale din instituțiile publice. În plus, ele sunt un demers constructiv în sensul simplificării legislative și a creșterii capacității de administrare la nivel local,



prin crearea de instrumente și proceduri funcționale care să implementeze codul de conduită și să evalueze constant modul în care sunt aplicate normele de conduită și calitatea relațiilor cu cetățenii, beneficiari ai serviciilor publice.

Problematica etică la nivelul instituțiilor publice din România ar trebui abordată la nivel funcțional- sistemic, îmbunătățirea climatului etic din administrația publică fiind rezultanta mai multor factori interni (instrumentar juridic, informare, nivel de încărcare cu sarcini, nivel de birocratizare, grad de politizare, grad de profesionalizare etc) și a mai multor factori externi (încredere în instituțiile publice, nivelul de încredere în alte instituții publice din comunitate, gradul de participare a cetățenilor la decizii, nivel de implicare socială etc). Astfel recomandăm adoptarea unui document strategic în domeniul eticii instituționale care să poziționeze problematica eticii la nivel instituțional în rândul obiectivelor fundamentale ale strategiilor de dezvoltare națională în perioada 2021-2027; să asigure un caracter unitar preocupărilor instituționale pentru etică; să subsumeze la nivel instrumentar/acțional procesele cu impact direct asupra creșterii calității etice a mediului instituțional: simplificare, debirocratizare, transfer tehnologic, inovare, dinamică organizațională (depolitizare), implicare decizională a comunități etc.; să definească o serie de obiective pe termen mediu și lung, indicatori de rezultat, plan integrat de acțiuni și o definire unitară a categoriilor de beneficiari, precum și un set de resurse necesare atingerii obiectivelor.

Prin urmare, din punctul nostru de vedere, adoptarea propunerilor legislative propuse trebuie subscrisă unui cadru strategic și programatic generat de o Politică publică privind dezvoltarea culturii etice în instituțiile publice din România. Aceasta poate genera rezultate semnificative într-un orizont de tip mediu și poate duce la atingerea în mod sustenabil a obiectivelor și scopurilor propuse prin strategii sectoriale, incluzând aici strategiile anti-corupecție.

Recomandăm consolidarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici ca instituție cu rol de coordonare și implementare a cadrului strategic în domeniul eticii instituționale. Considerăm că ANFP ar trebui să își asume rolurile de: *formator* în domeniul eticii pentru toate categoriile de funcționari publici; *generator de instrumentar* necesar evaluării periodice a climatului etic la nivel instituțional, comunitar și societal; *evaluator* al progresului din punct de vedere al dezvoltării etice la nivelul instituțiilor publice în România; *raportor* la nivel național și european a dinamicii, din punct de vedere etic a instituțiilor administrației publice din România, devenind un *vector de comunicare prioritar* în acest domeniu.

Apreciem ca fiind imediat necesară clarificarea conceptuală: *cod de etică-cod de conduită*. Reamintim că la nivelul Strategiei Naționale Anticorupecție cele două concepte coexistă, în contexte diferite.



Recomandăm dezvoltarea sistemului de monitorizare inițiat de ANFP și a *rețelei de consilieri de etică*. Apreciem că este oportun ca Agenția să ia în considerare faptul că acest sistem de monitorizare este singurul activ în România în rândul administrației publice, *rețeaua consilierilor de etică fiind o resursă informațională extrem de valoroasă*, nu doar pentru transmiterea unor date statistice, cât mai ales din perspectiva transmiterii unor date sociale. Dezvoltarea acestui sistem de monitorizare prin oferirea de instrumente clare de evaluare și apreciere și dezvoltarea rețelei de consilieri de etică sub aspect cantitativ și calitativ considerăm că ar trebui să fie obiective prioritare ale activității pe termen scurt ale ANFP.



## Index de figuri și tabele

Figura 1 - Evoluția numărului de funcționari publici care au solicitat consiliere etică în perioada 2009-2017 .....	60
Figura 2 - Evoluția numărului de funcționari publici care au primit consiliere etică în perioada 2009-2017 .....	63
Figura 3 - Comparație între numărul de funcționari publici împotriva cărora s-au făcut sesizări și numărul de sesizări ale Comisiilor de disciplină 2009-2017 .....	66
Figura 4 - Comparație între numărul propunerilor de clasare și numărul propunerilor de sancționare a funcționarilor publici 2009-2017 .....	66
Figura 5 - Comparație: tipuri de sancțiuni disciplinare decise de către comisiile de disciplină 2009-2017 .....	67
Figură 6 - Numărul mediu anual al instituțiilor care transmit raportări semestriale .....	68
Figura 7 - Comparație la nivel UE a disponibilității sociale la corupție, 2015 .....	74
Figură 8 - Evoluția numărului total de cauze asociate fenomenului corupției 2013-2018 ...	79
Tabelul 1 - Intervenții juridice în domeniul definirii și conceptualizării conduitei etice în perioada 2013-2018 .....	28
Tabelul 2 - Intervenții juridice în domeniul aplicării normelor de conduită în perioada 2013-2018 .....	30
Tabelul 3 - Intervenții juridice în domeniul monitorizării aplicării normelor de conduită în perioada 2013-2018 .....	31
Tabelul 4 - Principalele modificări legislative propuse în cadrul Ghidului "Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică" .....	41
Tabelul 5 - Modalitățile în care nevoile de reglementare au fost vizate de cadrul legislativ elaborat în perioada 2013-2018 în domeniul conduitei etice .....	47
Tabelul 6 - Indicatori de evaluare a eficacității reglementărilor .....	58
Tabel 7 - Cuantificarea impactului modificărilor legislative 2013-2017 .....	80
Tabel 8 - Identificarea impactului modificărilor intenționate prin Proiectul de Cod Administrativ (Legea 369/2018) .....	83
Tabel 9 - Sursele media online implicate în analiza și indicatorii analizați .....	90
Tabel 10 - Număr de articole identificate pe regiune în funcție de indicatorii analizați ....	94
Tabelul 11 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Vest .....	98
Tabelul 12 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Sud-Oltenia	99
Tabelul 13 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Sud-Muntenia .....	100
Tabelul 14 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Sud-Est .....	100
Tabelul 15 - Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Nord-Vest.	101
Tabel 16-Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Nord-Est .....	102
Tabel 17-Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea București-Ilfov .....	102
Tabel 18-Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în Regiunea Centru .....	103
Tabel 19 -Surse identificate în funcție de indicatorii analizați în media națională .....	104



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin  
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

---

**Titlul proiectului: ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru  
Conduita din Administrație  
Cod SIPOCA 63**  
**Denumirea beneficiarului: Agenția Națională a Funcționarilor Publici  
martie 2019**

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu  
poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.

---