

Programul Phare al Uniunii Europene în România

Modernizarea Managementului Resurselor Umane în cadrul Funcției Publice din România

RO 2005/017-553.01.03.01 (Europe Aid/123 509/D/SV/RO)

Management Etica în Funcția Publică Studiu Comparativ

Autor: Dr. Hans-Achim Roll

4 octombrie 2008



**Proiect finantat de către Uniunea
Europeana**



**Proiectul este implementat de un consorțiu
condus de către European Consultants
Organization**

Continutul acestui material este responsabilitatea ECO și nu reflectă poziția
oficială a Uniunii Europene

- 1 Prezentare generala
- 2 Informatii generale
 - 2.1 Etica în contextul reformei actuale
 - 2.2 Instrumente si politici cheie pentru asigurarea conduitei etice
- 3 Instrumente de management
 - 3.1. Managementul resurselor umane în general
 - 3.2 Coduri de conduita
 - 3.3 Îndrumari, recomandari si consultanta în vederea abordarii problemelor de etica la locul de munca
 - 3.4 Proceduri de raportare, identificare si investigare a cazurilor de nerespectare a normelor etice
 - 3.5 Conducere
- 4 Observatii la nivel de tara
- 5 Politici de reforma

Anexa 1: Fragment: Directiva Guvernului German cu privire la Prevenirea Coruptiei în Administratia Federala din 30 iulie 2004

Anexa 3: Responsabilitatile la nivel de conducere cu privire la conduita etica. Exemplu:

Îndrumari pentru Controlorii si Sefii Autoritatilor / Agentiilor Publice (Anexa 2 al Directivei din 2004 Directive)

Anexa 4: Recomandari si Propuneri pentru Reforma, Fragment din: EIPA, Stabilirea unor Elemente Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, pagina 83ff

1 Prezentare generala

Acest raport prezinta managementul eticii în cadrul report **functiei publice, dintr-o perspectiva comparativa**. Raportul se bazeaza pe descrierea tendintelor de dezvoltare actuale, cu privire la instrumente si mecanisme, în scopul stabilirii unor stimulente, recomandari si îndrumari pentru încurajarea folosirii unor standarde înalte de conduita etica, prevenirii conflictelor de interese, identificarea cazurilor de non-conformitate si expunerea cazurilor de conduita neadecvata prin procesele de monitorizare si control intern si extern.

Abordarea corecta a eticii în domeniul functiei publice ar trebui sa fie **multi-dimensionala**, întrucât nu exista nicio diferenta fata de abordarea eticii în contextul mai larg al functiei publice (Membrii Parlamentului, Guvernul, alti functionari). Prezentul raport dezbate aspectele relevante cu privire la principiile de baza si instrumentele administrative si legale cheie din domeniul managementului eticii.

Rolul si functiile **consilierilor si consultantilor în domeniul eticii**, introduse în foarte multe sisteme ca urmare a initiativelor din partea Uniunii Europene, sunt prezentate detaliat în acest raport, mentionându-se de asemenea îndrumari relevante extrase din sistemele folosite în Olanda si Germania.

Din punct de vedere organizational exista mai multe optiuni de abordare a managementului eticii: pe de o parte, abordarea referitoare la gradul mare de birocratie în domeniul eticii speciale (de exemplu, sistemul din S.U.A.), pe de alta parte responsabilitatea unica a managerilor din anumite ministere sau agentii; de asemenea, abordari intermediare ca de exemplu în sistemul din Olanda (Biroul National de Integritate (BIOS)) sau Marea Britanie (Echipa de Conformitate si Etica în Cabinet) care are ca scop institutionalizarea capacitatii centrale în vederea coordonarii si coerentei sistemului.

Urmatoarele **lucrari/carti** au o relevanta majora în acest domeniu (desi o parte din acestea se axeaza mai mult pe Membrii Parlamentului, Membrii Guvernului, Curtea Suprema, Banca Centrala, Curtea de Audit, si nu pe functia publica):

- OECD, Încrederea în Guvern, Masuri etice în tarile OECD, 2000
- SIGMA, Masuri de promovare si prevenire a Coruptiei: Cum se evalueaza acestea? (A 30-a Reuniune a Comitetului Guvernului Public 28-29 octombrie 2004)
- EIPA, Studiu pentru cea de-a 42-a reuniune a Directorilor Generali din cadrul Administratiei Publice din Statele membre ale Uniunii Europene (Dublin, Irlanda, 27-28 Mai, 2004) "Etica în Serviciile Publice ale Statelor Membre ale Uniunii Europene".
- EIPA, Studiu pentru cea de-a 43-a reuniune a Directorilor Generali din cadrul Administratiei Publice din Statele membre ale Uniunii Europene (Maastricht 21-21 noiembrie 2004) "Stabilirea unor Elemente Comune în domeniul Eticii si Integritatii" autor C. Demmke, Septembrie 2004)
- OECD, OECD Îndrumari pentru Gestionarea Conflictelor de Interese în domeniul Functiei Publice, Raport cu privire la Implementare, 2007
- SIGMA, Politici si Practici cu privire la Conflictul de Interese în noua State Membre ale Uniunii Europene: o abordare comparativa, SIGMA Volumul Nr. 36, 2007
- C. Demmke/M. Bovens/T. Henökl/K. van Lierop/T. Moilanen/G. Pikker/A. Salminen, Reglementarea Conflictelor de Interese pentru Titularii Functiilor Publice în Uniunea Europeana, Studiu Comparativ cu privire la Regulile si Standardele Eticii Profesionale

2 Informatii generale

2.1 Etica în contextul discutiilor actuale

Etica în domeniul functiei publice a fost un **aspect cheie** în ultimii ani, prevenirea si gestionarea conflictelor de interese, coruptiei si a altor forme de conduita neetica fiind considerate aspecte esentiale pentru asigurarea unei guvernari publice puternice si pentru a mentine nivelul de încredere în procesul de luare a deciziilor.

Sensibilitatea discutiilor publice, mai ales a celor din mass media, cu privire la conduita etica a titularilor functiilor publice, în special a Membrilor Parlamentului si Membrilor Guvernului, a crescut în ultimul timp iar conceptia generala este ca se face prea putin în domeniul combaterii comportamentului neetic. Totusi, spre deosebire de aceasta perceptie publica, un numar semnificativ de state membre ale Uniunii Europene au adoptat politici noi si au amendat legislatia sau au elaborat noi coduri si standarde. În special noile State Membre ale Uniunii Europene au introdus regulamente noi si stricte. Aceasta tendinta este în contrast evident cu majoritatea tarilor scandinave, care au din ce în ce mai putine reguli si standarde dar care au, în acelasi timp, un nivel scazut de coruptie si mita. De fapt, nu este cu siguranta vorba despre o reducere a regulilor si regulamentelor, problema reala fiind de fapt implementarea si lipsa capacitatii si eforturilor de aplicare a acestora.

Diferitele masuri de reforma se bazeaza pe un punct de vedere extrem de raspândit conform caruia comportamentul etic în sectorul public, în special conduita care nu se expune faptelor de coruptie, nu depinde de un singur instrument, cum ar fi de exemplu legislatia disciplinara, stabilirea unor organisme de monitorizare si control eficiente sau a unui cod de conduita cuprinzator, ci de existenta, la nivel national, a unui sistem de integritate (Transparency International), a unei strategii anti-coruptie pe termen lung (World Bank) sau a unei infrastructuri etice mult i-dimensionale (OECD)¹. În acest context, ancheta EIPA diferentiaza **cinci strategii majore**:

- Strategia represiva se bazeaza pe asigurarea conformitatii, prin sanctiuni severe si extinderea activitatilor de urmarire în cadrul organizatiei
- Strategia economica subliniaza necesitatea de a diminua stimulii financiari si economici, în vederea combaterii fraudelor si coruptiei;
- Strategia culturala are ca scop modificarea valorilor si atitudinilor referitoare la etica si integritate, prin cresterea nivelului de constientizare cu privire la probleme, prin instruire si educatie;
- Strategia organizationala se bazeaza pe caracteristicile structurii organizationale, incluzând îmbunatatirea controlului si monitorizarii politicilor de personal;

• ¹ EIPA, Studiu pentru cea de-a 42-a reuniune a Directorilor Generali din cadrul Administratiei Publice din Statele membre ale Uniunii Europene (Dublin, Irlanda, 27-28 Mai, 2004) "Etica în Serviciile Publice ale Statelor Membre ale Uniunii Europene".

- Strategia politica are ca scop combaterea aspectelor mai specifice referitoare la conducere, bazându-se pe angajamentul si exemplul oferit de managementul organizatiei.

Totusi, etica în functia publica, si mai ales în administratia publica, este determinata si de factori mai generali ai **sistemului politic** si ai culturii respectivei tari. Elementele cheie cu privire la acest context sunt:

- Încrederea publica în institutiile politice
- O societate civila vigilenta
- Liberate de expresie pentru mass-media
- Separare clara a atributiilor la nivel executiv si judiciar
- O functie de control exercitata în mod eficient de catre Parlament, de exemplu prin comisiile de ancheta, comitetele permanente, în mod ad hoc.
- Administratie publica depolitizata
- Finantare a partidelor puternica si transparenta
- Sistem judiciar eficient si independent
- Procurori independenti
- Organisme de implementare si monitorizare eficiente
- Mecanisme de contestatii si recurs eficiente.

Înfiintarea unui sector public etic este încurajata de asemenea de **factorii economici** cum ar fi de exemplu o economie de piata care sa func?ioneze în mod corespunzator, un sector privat competitiv, independent si etic si un cadrul legislativ referitor la achizitiile publice avansat. În acest context, s-a demonstrat clar ca nivelul de coruptie în administratia publica este mai mare în tarile aflate în tranzitie, în care tranzitia a avut ca efect o concentrare a puterii economice în cadrul unor institutii fundamentale slabe.

2.2 Politici cheie si instrumente de asigurare a conduitei etice

Conduita etica în functia publica depinde pe de o parte de stabilirea principiilor etice într-un cadru legislativ si constitutional, si pe de alta parte de managementul general al eticii în organizatii si de includerea acestora în managementul resurselor umane. OECD diferentiaza doua tipuri de abordari: **o abordare bazata pe conformitate si o abordare bazata pe integritate**. Într-un studiu realizat de EIPA în 2004, au fost identificate trei abordari: o abordare bazata pe conformitate, o abordare bazata pe prevenire, si o abordare bazata pe valoare². Diferenta dintre aceste concepte se caracterizeaza prin faptul ca prima dintre ele este o abordare de sus în jos si se bazeaza pe reguli si legi, lasând putin spatiu deciziilor individuale. Celelalte abordari se bazeaza pe atingerea unor niveluri de etica înalte, prin încurajarea angajamentului si valorilor, în vederea obtinerii unui nivel mai mare de constientizare, prin utilizarea unor instrumente de stimulare a motivatiei si prin încurajarea responsabilitatii functionarilor.

Într-un document SIGMA diferitele instrumente relevante pentru conduita etica sunt grupate în **patru categorii**:³

² EIPA, Cooperare în directia Elementelor Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, p. 55ff

³ SIGMA, Politici si Practici cu privire la Conflictul de Interese în noua State Membre ale Uniunii Europene: o abordare comparativa, SIGMA Volumul Nr. 36, 2007, pagina 9

- Cadrul structural, care include nu doar angajamentul politic și conducerea etică, ci și strategiile și politicile ce au ca scop evitarea inegalităților nesemnificative, elaborate în mod generalizat și care includ nivelurile de încredere, alocarea capitalului social și implementarea unei democrații de un nivel calitativ ridicat. Un cadru structural temeinic necesită anumite condiții constituționale, pentru că o democrație cu un nivel calitativ ridicat include principiile referitoare la controlul popular și egalitatea politică.
- Instrumentele de prevenire, care includ un cadru legal eficient, coduri de conduită practică, un sistem de responsabilizare eficient, un serviciu public bazat pe carieră și merite și mecanisme de socializare profesională, mai ales cu privire la etică și valori democratice.
- Instrumente de detectare și investigare, care includ organisme de coordonare cum ar fi de exemplu: watchdog., linii telefonice whistle-blower și programe de protecție whistle-blower, o rețea eficientă de procurori publici specializați și, de asemenea, un sistem juridic suficient de specializat, inspectori generali și controlori.
- Instrumente de sancționare, cu legislație penală, sisteme disciplinare, proceduri de responsabilitate economică și sancțiuni administrative.

Desigur, acestea sunt aspecte teoretice în principiu problema, în practică, fiind găsirea **combinatiei și echilibrului** dintre constrângere și motivație⁴.

Măsurile utilizate de **Statele membre ale Uniunii Europene** în vederea prevenirii și combaterii comportamentului neetic:⁵

- Măsuri punitive: Marea Britanie; Spania; Germania; Malta; Irlanda; Luxemburg; Grecia; Ungaria; Comisia Europeană; Slovacia; Bulgaria; Cipru; Estonia; Franța; Portugalia; Letonia; Suedia; Olanda
- Coduri de conduită: Marea Britanie; Spania; Irlanda; Grecia; Ungaria; Comisia Europeană; Slovacia; Bulgaria; Cipru; Franța; Lituania; Slovenia; Belgia; Danemarca; Republica Cehă; Italia; Olanda
- Instruire: Marea Britanie; Spania; Germania; Malta; Irlanda; Grecia; Ungaria; Comisia Europeană; Bulgaria; Cipru; Estonia; Franța; Portugalia; Lituania; Austria; Slovenia; Polonia; Belgia; Danemarca; Finlanda; Italia; Olanda
- Angajament din partea conducerii politice: Marea Britanie; Spania; Germania; Malta; Irlanda; Ungaria; Comisia Europeană; Slovacia; Bulgaria; Cipru; Estonia; Portugalia; Letonia; Austria; Slovenia; Polonia; Danemarca; Finlanda; Olanda. Totuși, în acest context, ancheta realizată de EIPA în 2004 menționează că mai mult de o treime din țări au menționat aspectele referitoare la conducere ca fiind printre cele mai importante trei obstacole⁶.
- Condiții de lucru: Marea Britanie; Spania; Germania; Luxemburg; Grecia; Ungaria; Slovacia; Bulgaria; Letonia; Lituania; Austria; Slovenia; Polonia; Danemarca; Republica Cehă; Italia. Conform ancheta realizată de EIPA în 2004 numai 8 state (Republica Cehă, Spania, Bulgaria, Lituania, Slovacia, Slovenia, Ungaria, Letonia) inclusiv Comisia Europeană consideră salariile scăzute ca fiind unul dintre cele mai importante trei obstacole în încurajarea standardelor etice înalte în administrația publică.

⁴ Revizuire a anchetei în Statele Membre ale Uniunii Europene: EIPA, Cooperare în direcția Elementelor Comune în Domeniul Eticii și Integrității, 2004, p. 57

⁵ A se consulta ancheta EIPA (nota de subsol 1), toate Statele Membre, cu excepția României au participat la ancheta.

⁶ A se vedea ancheta EIPA (nota de subsol 1), p. 87

- Suspendarea de catre un organism independent: Malta; Comisia Europeana; Bulgaria; Letonia;
- Alte masuri, cum ar fi de exemplu Angajamentul luat de catre manageri si introducerea valorilor în activitatile practice ale agentiei (Finlanda); grad mare de deschidere si o cultura împartasita referitoare la actiunile îndreptate spre binele comun (Suedia)

Urmatoarea lista ofera **o perspectiva de ansamblu asupra instrumentelor cheie politice, organizationale si legale** ce pot fi utilizate în acest context.⁷

- Prevederi constitutionale referitoare la etica
- Legislatie disciplinara prin care sa se stabileasca criteriile minime de functionare profesionala si eficienta a sectorului public si proceduri, mecanisme si sanctiuni clare cu privire la cazurile grave de fraudă si activitati infractionale⁸.
- Reguli referitoare la conflictul de interese, care sa includa, de exemplu, declaratia cu privire la interesele personale relevante pentru managementul contractelor; declaratia cu privire la interesele personale legate de procesul de luare a deciziilor, declaratia cu privire la interesele personale relevante pentru participarea la elaborarea sau recomandarea unor linii strategice. Declaratia periodica cu privire la interesele personale, într-un registru, este cel mai des folosit mecanism de abordare a conflictelor de interese: În 2003 OECD a realizat un Ghid de Gestionare a Conflictelor în Administratia Publica. Implementarea acestui Ghid a fost revizuita într-un Raport din 2007⁹
- Proceduri administrative si referitoare la politici prin care se asigura pastrarea informatiilor din interiorul organizatiei în regim securizat si utilizarea corespunzatoare a acestora de catre angajati.
- Aplicarea legislatiei penale pentru cazurile grave de conduita neetica
- Coduri de etica, coduri de conduita. (a se vedea informatiile de mai jos)
- Mecanisme de reclamatii si whistle blowing (a se vedea informatiile de mai jos)

⁷ sursa: ancheta EIPA (nota de subsol 1); pentru o prezentare generala a instrumentelor tipice utilizate în Statele Membre ale Uniunii Europene, consultati de asemenea EIPA, Cooperare în directia Elementelor Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, 2004, p. 31ff; consultati de asemenea SIGMA Raport Nr. 36 (2007), p.9 ff; consultati de asemenea: OECD, Îndrumari pentru Gestionarea Conflictelor de Interese în domeniul Functiei Publice, 2005; mai ales p.28ff (Identificarea "domeniilor de risc în cazul conflictelor de riscuri)

⁸ În special detalii cu privire la organismele de investigatii: OECD, Încredere în Guvern, Masuri legate de etica în tarile OECD, 2000, 58 ff

⁹ Conform recomandarilor OECD cu privire la Îndrumarile pentru Gestionarea Conflictelor de Interese în domeniul Functiei Publice, douazeci de tari OECD au revizuit politica si practica referitoare la conflictul de interese. Raspunsurile la ancheta OECD indica faptul ca s-au identificat punctele slabe, mai ales lipsa de claritate si constientizare, si realizarea unor propuneri pentru restrângerea restrictiilor si simplificarea regulilor. Douazeci si trei de tari si-au adoptat reglementarile – mai ales pe baza standardelor – prin aplicarea noilor Acte referitoare la conflictele de interese, de exemplu în Republica Ceha, Italia si Spania; revizuirea reglementarilor în Germania, Grecia si Slovacia. Codurile de conduita actuale au fost modernizate, de exemplu în Canada, Irlanda, Japonia, Korea si Mexic, iar Norvegia si Spania au elaborat noi coduri, a se vedea OECD, Îndrumari pentru Gestionarea Conflictelor de Interese în domeniul Functiei Publice, Raport cu privire la Implementare, 2007 (pentru mai multe informatii, consultati www.oecd.org/gov/ethics)

- Restrictii cu privire la forta de munca auxiliara, si controlul altor angajamente externe concomitente; restrictii si control al activitatilor de dupa angajare¹⁰.
- Declaratii cu privire la venitul personal si familial, la interesele financiare si bunurile personale si familiale. Sistemele variaza în functie de grupul de functionari care trebuie sa își înregistreze interesele financiare (functionari superiori, sotii / sotiile acestora, copiii), în ceea ce priveste perioada de înregistrare (periodic sau doar în caz de modificari) si cu privire la continutul declaratiei (toate interesele financiare, venituri, actionariate, tranzactii comune, participarea la societati, alte bunuri si cu privire la dezvaluirea publica a declaratiilor.
- Restrictii si control (declaratii) cu privire la acceptarea cadourilor si altor forme de avantaje.
- Avocatul Poporului¹¹
- Mecanisme de audit intern
- Audituri financiare independente

3 Instrumente de management

3.1. Managementul Resurselor Umane în general

Practicile si politicile generale de management creeaza cadrul necesar pentru angajamentul personalului în vederea respectarii standardelor de etica, care depasesc standardele de etica solicitate de la ceilalti angajati¹². Salariile corecte si instruirea corespunzatoare¹³ sunt factori importanti cu privire la promovarea conduitei etice, unui sistem transparent, unor strategii de comunicare, aplicare si control reprezinta factori indispensabili ai unui sistem de integritate puternic¹⁴. Masurile specifice de management al resurselor umane, care au ca scop minimizarea riscurilor de aparitie a unor cazuri de comportament neetic în cazul functionarilor publici cu functii vulnerabile includ urmatoarele aspecte¹⁵: Proceduri de selectie si recrutare echitabile, criterii de promovare obiective si bazate pe merit, oportunitati de rotatie a posturilor, descriere clara a atributiilor, alocare transparenta a responsabilitatilor, separarea competentelor, monitorizarea personalului, împartirea responsabilitatilor. Detalii:¹⁶

- Rotatia posturilor: Portugalia, Franta, Estonia, Cipru, Bulgaria, Comisia Europeana, Germania, Slovenia, Malta, Polonia, Irlanda, Marea Britanie, Belgia, Grecia, Suedia, Olanda, Letonia
- Separarea competentelor: Portugalia, Franta, Estonia, Cipru, Italia,

¹⁰ preventing conflict of interest in post-public employment is one of the key issues discussed in the 2007 OECD Report (OECD, Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, Report on Implementation, 2007, p. 10 ff)

¹¹ OECD, Încrederea în Guvern, Masuri etice în tarile OECD, 2000, p. 65

¹² Valorile comune (traditionale) europene ale serviciului public sunt descrise în: EIPA, Cooperare în directia Elementelor Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, p. 15ff, acestea sunt confruntate de asemenea cu valorile reale si în curs de schimbare ale administratiei publice moderne (p. 45ff)

¹³ Demmke/ Bovens si altii, Reglementarea Conflictelor de Interese pentru Titularii Functiilor Publice în Uniunea Europeana 2008, p.117: doar 27% dintre demnitari beneficiaza de instruire în domeniul aspectelor referitoare la etica.

¹⁴ SIGMA (Comitetul Guvernarii Publice), Masuri de promovare si prevenire a Coruptiei: Cum se evalueaza acestea? ,2004, p. 46

¹⁵ OECD, Încrederea în Guvern, Masuri etice în tarile OECD, 2000, p. 44 ff

¹⁶ sursa a se consulta ancheta EIPA (nota de subsol 1)

Bulgaria, Austria, Slovacia, Comisia Europeana, Germania, Slovenia, Malta, Polonia, Ungaria, Irlanda, Marea Britanie, Belgia, Danemarca (doar pentru anumite sectoare), Republica Ceha, Suedia, Olanda, Letonia

- Monitorizarea personalului: Portugalia, Franta, Cipru, Italia, Austria, Comisia Europeana, Polonia, Ungaria, Irlanda, Marea Britanie, Belgia, Suedia, Olanda
- Împartirea responsabilitatilor: Estonia, Cipru, Comisia Europeana, Germania, Slovenia, Malta, Polonia, Ungaria, Irlanda, Marea Britanie, Belgia, Republica Ceha, Grecia, Suedia, Olanda, Letonia
- Nu exista prevederi specifice: Spania, Lituania, Luxemburg, Finlanda,
- Alte prevederi: Introducerea unui singur concept (Bulgaria); Grad mai ridicat de supraveghere, identificarea pozitiiilor expuse coruptiei (Germania).

Totusi, conduita etica nu poate fi modificata sau influentata numai de introducerea unor noi instrumente legale sau prin oferirea unor stimulente financiare, pentru ca, în realitate, comportamentul etic sau neetic individual este influentat în mare masura de conducere, comunicare si **emotii si sentimente personale**, întrucât functionarii publici trebuie sa simta ca problemele lor reale se reflecta în discutiile si proiectele de reforma cu privire la etica¹⁷. Aceste aspecte de natura psihologica trebuie rezolvate de catre superiori, fiind de asemenea un domeniu important de activitate pentru ofiterii de integritate, cum ar fi de exemplu consilierii etici.

3.2 Coduri de Conduita

Pe lângă legislatia anticoruptie, multe tari¹⁸ au introdus **coduri de conduita** pentru functionarii publici, prin care se defineste conduita pe care functionarii publici ar trebui sa o adopte sau sa o evite¹⁹. Un scop important al codurilor este de a spori sensibilitatea si rationamentele etice si de a oferi o imagine clara cu privire la responsabilitate.

Exista totusi o diferenta între tarile ce aplica **dreptul roman si tarile ce aplica dreptul comun**. În mod traditional, tarile ce aplica dreptul roman au reglementat statutul si conditiile aplicabile functionarilor publici cu o precizie mai mare decât tarile ce aplica dreptul comun. Etica si coruptia au fost reglementate mai în detaliu atât prin constitutie, cât si prin alte documente legislative (de obicei fragmentate) în tari ca Franta, Germania si Spania, etc. În consecinta, abordarile legislative mai putin puternice, cum ar fi de exemplu codurile de conduita, au fost considerate mai putin importante. În aceste tari, conduita administrativa s-a bazat mai ales pe actiunile în interesul public si de îndeplinire a atributiilor. De cele mai multe ori, functionarii publici au educatie juridica solida si nu sunt la fel de mobili ca omologii lor din Statele Unite. Asadar, conflictele de interese au fost considerate reglementate superficial²⁰. Totusi, aceasta atitudine s-a modificat în ultimii ani.

¹⁷ Acest aspect este subliniat în: EIPA, Cooperare în directia Elementelor Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, p. 11, 45ff

¹⁸ Pentru cod si alte activitati de reglementare în domeniul eticii la nivelul international si al Uniunii Europene, consultati: EIPA, Cooperare în directia Elementelor Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, p. 21ff

¹⁹ A se consulta prezentarea generala inclusa în Moilanen/Salminen, Studiu Comparativ cu privire la Etica în Functia Publica, în Statele Membre ale Uniunii Europene, Raport elaborate de Grupul de Lucru în domeniul Resurselor Umane EUPAN 2006, p. 13

²⁰ Demmke/ Bovens si altii, Reglementarea Conflictelor de Interese pentru Titularii Functiilor Publice în Uniunea Europeana, 2008, p.125

Înca din 2000, **Comitetul Ministrilor si Consiliul Europei** a adoptat recomandari cu privire la codurile de conduita pentru functionarii publici, care au încurajat statele europene sa introduca recomandari legate de: Declaratia de interese în domeniile sensibile, incompatibilitati, interese, activitati politice sau publice, cadouri, reactia la ofertele necorespunzatoare, posibilitatea unor influente din partea celorlalti, utilizarea neadecvata a avantajelor functiei, a informatiilor detinute de catre autoritatile publice, resurse publice si oficiale, monitorizarea integritatii, responsabilitate, parasirea sectorului public, relatiile cu fostii functionari publici. Între timp, multe tari au urmat aceste recomandari.

Codurile de conduita pot avea diferite forme; unele includ doar un numar limitat de principii generale, în timp ce altele sunt prezentate mai detaliat. Exemplele referitoare la existenta diferitelor coduri se afla pe paginile web ale OECD,²¹ care a implementat un "Observator cu privire la Codurile de Etica si Codurile de Conduita în Tarile OECD". Diferitele exemple reprezinta diferite culturi si traditii de reglementare. Exista de asemenea diferente cu privire la **natura juridica a codului**. În tari cum ar fi de exemplu Ungaria, Republica Ceha si Slovenia unde exista codurile de conduita clasice caracterizate prin recomandari simple, recomandari si lipsa sanctiunilor, ceea ce nu se întâmpla întotdeauna în alte state si Comisia Europeana, unde caracterul depinde de forma în care acestea sunt adoptate. În Italia, de exemplu, codurile de conduita au o valoare disciplinara adaugata. În Estonia, codul de conduita este anexa a Actului referitor la Serviciul Public, iar functionarii publici au obligatia legala de a respecta cu strictete acest cod. De exemplu, fiecare functionar public are obligatia de a depune un juramânt si de a semna codul în momentul în care este admis în corpul functionarilor publici, aderând astfel la principiile mentionate în acest cod. În Marea Britanie, codurile fac parte din conditiile de angajare pentru toti functionarii publici si sunt asadar aplicabile în conformitate cu legislatia referitoare la ocuparea fortei de munca. Celelalte diferente se refera la nivelul la care se adopta codurile (unele la nivel central, altele la nivel decentralizat, altele pentru o anumita organizatie sau pentru un anumit grup de functionari publici).

Recomandarile de elaborare ale unui cod de conduita se afla într-un document din 2004 adoptat de catre Directorii Generali responsabili cu Administratia Publica în Statele Membre ale Uniunii Europene, la propunerea presedintiei olandeze²².

21

http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_201185_35532108_1_1_1_1,00.html.

²² Principalele caracteristici ale Cadrului Etic pentru Sectorul Public, propuse de presedintia olandeza si adoptate de catre Directorii Generali responsabili cu Administratia Publica în statele membre si institutiile Uniunii Europene în cadrul celei de-a 43a reuniune de la Maastricht (Olanda) 2004: Sectiunea I identifica o serie de valori generale de baza, unele dintre acestea reprezentând exemple din anumite state membre, care ar putea servi ca exemple de bune practici pentru administratia publica din statele membre ale Uniunii Europene. Sectiunea II prezinta standardele mai specifice de conduita pentru o serie de aspecte particulare, considerate ca derivând sau ca fiind specificatii mai detaliate ale valorilor generale de baza; acestea au legatura cu reglementarile referitoare la aspecte pe care fiecare stat membru doreste sa le ia în considerare. Sectiunea III contine o serie de actiuni de implementare, promovare si stimulare a valorilor referitoare la integritate si a standardelor adoptate de catre statele membre în vederea protejarii integritatii în cadrul organizatiei. Sectiunea IV contine exemple de metode si proceduri de raportare a cazurilor de încălcare a normelor de integritate din cadrul organizatiei.

Subiectele acoperite de codul de conduita/codul de etica aplicabile în cazul administratiei centrale:²³

- Acceptarea si / sau înmânarea cadourilor si favorurilor unor cunostinte: Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Slovacia, Cipru, Belgia, Republica Ceha, Finlanda, Slovenia, Suedia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Polonia, Franta, Bulgaria. Într-un grup mai mare de tari este interzisa acceptarea unor cadouri si invitatii în cazul exista o posibilitate sau doar o presupunere cu privire la conflicte de interese sau acte de coruptie. În unele din aceste state, acceptarea unor cadouri sau invitatii trebuie de asemenea raportata.
- Raportarea si înregistrarea posturilor suplimentare si / sau activitatilor (inclusiv activitatilor de consultanta): Malta, Germania, Irlanda, Cipru, Belgia, Finlanda, Slovenia, Suedia, Italia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Polonia, Franta. Atunci când se permite ocuparea fortei de munca secundara, principiul comun este ca functiile si activita?ile suplimentare trebuie raportate sau înregistrate.
- Interzicerea anumitor functii si / sau activitati suplimentare: Germania, Irlanda, Cipru, Belgia, Slovenia, Italia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Polonia, Franta si Bulgaria. Conform majoritatii prevederilor legislative nationale, functionarii publici au obligatia de a se dedica exclusiv unei functii în sectorul public si ca toate activitatile suplimentare sa fie secundare. În unele state, functionarilor publici li se interzice sa desfasoare activitati private (angajare, pozitii din companii) legate de pozitia pe care o detin în sectorul public; se permit anumite exceptii, cu aprobarea respectivului superior având în vedere natura si continutul activitatii suplimentare. Totusi, un alt principiu comun se refera la activitatile intelectuale generale, de exemplu, cercetare si literare, activitati ?tiin?ifice si artistice, care nu sunt interzise, pentru ca sunt legate direct de drepturile fundamentale ale omului (libertatea gândirii si libertatea de expresie).
- Publicarea functiilor / pozitiilor suplimentare: Irlanda, Olanda, Italia, Estonia, Suedia si Austria.
- Raportarea intereselor financiare: Malta, Cipru, Belgia, Finlanda, Suedia, Italia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Bulgaria,
- Contractare consultanti, manageri provizorii, etc. care au fost înainte angaja? i: Germania, Irlanda, Belgia, Slovenia, Italia, Olanda, Comisia Europeana, Letonia, Polonia, Bulgaria,
- Achizitii: Germania, Irlanda, Cipru, Belgia, Republica Ceha, Slovenia, Suedia, Italia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Franta, Bulgaria,
- Acceptarea unor tichete de masa oferite de catre cunostinte: Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Belgia, Republica Ceha, Suedia, Italia, Marea Britanie, Letonia, Lituania, Bulgaria,
- Utilizarea cartilor de credit ale angajatilor: Germania, Belgia, Slovenia, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia,
- Calatorii de afaceri (cheltuieli): Germania, Cipru, Belgia, Slovenia, Italia, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia,

²³ Sursa: A se consulta ancheta EIPA (nota de subsol 1), p.101, a se consulta de asemenea EIPA, Cooperare în directia Elementelor Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, p. 62ff

- Utilizarea privata a serviciilor (fotocopiatoare, calculatoare si comunicare, birotica): Malta, Germania, Irlanda, Cipru, Belgia, Republica Ceha, Slovenia, Italia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Lituania, Bulgaria,
- Informatii confidentiale: Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Slovacia, Cipru, Estonia, Belgia, Republica Ceha, Finlanda, Slovenia, Suedia, Italia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Lituania, Polonia, Franta, Bulgaria,
- Implicarea în activitati politice: Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Slovacia, Cipru, Belgia, Republica Ceha, Slovenia, Italia, Comisia Europeana, Marea Britanie, Polonia, Bulgaria,
- Plati pentru activitati, din partea organismelor din afara organizatiei: Malta, Germania, Irlanda, Cipru, Republica Ceha, Italia, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Bulgaria.

Pentru a dobândi eficienta, un cod de conduita trebuie exprimat astfel încât sa poata fi usor înțeles si implementat de catre grupul tinta relevant: trebuie sa fie clar si sa nu contina ambiguitati, conform cu celelalte documente legislative, cuprinzator, si relevant pentru practica de zi cu zi. În plus, **eficienta codurilor** ar putea fi redusa daca acestea nu reflecta cultura organizationala si valorile grupurilor tinta în mod corespunzator. În acest context, nu este recomandabil sa se copieze coduri de la o organizatia la alta sau sa se transpuna un cod fara a avea în vedere factorii de mediu cheie. Masurarea eficientei codurilor este bineînțeles dificil sunt discutate diferite metode într-un document SIGMA 2004²⁴.

O functionare eficienta a codurilor depinde si de o **comunicare corespunzatoare**. În aceasta privinta, se utilizeaza urmatoarele instrumente de catre Statele Membre ale Uniunii Europene:

- Internet: Malta, Ungaria, Slovacia, Belgia, Finlanda, Slovenia, Italia, Olanda, Marea Britanie, Letonia, Lituania, Polonia, Franta, Estonia, Bulgaria, Irlanda, Germania
- Intranet: Malta, Ungaria, Belgia, Republica Ceha, Finlanda, Italia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Polonia, Franta, Estonia, Bulgaria, Irlanda, Germania
- Brosura: Malta, Slovacia, Belgia, Republica Ceha, Finlanda, Italia, Olanda, Polonia, Franta, Bulgaria, Irlanda, Germania
- Angajat / consultant personal: Republica Ceha, Italia, Letonia, Lituania, Estonia, Germania
- Mail individual Marea Britanie

3.3 Îndrumari, recomandari si consiliere pentru rezolvarea problemelor legate de etica

Majoritatea sistemelor de etica includ **mecanisme de consiliere** prin care functionarii publici pot obtine sfaturi cu privire la aspecte etice, mai ales în cazul valorilor opuse si contrare²⁵. Aceste sisteme de consiliere variaza în mod

²⁴ SIGMA (Comitetul Guvernelor Publice), Masuri de promovare si prevenire a Coruptiei: Cum se evalueaza acestea? ,2004, p. 52 ff, raportul include o evaluare a sistemului de integritate francez (pagina 116 ff), consultati de asemenea Demmke/ Bovens si celelalte, Reglementarea Conflictelor de Interese pentru Titularii Functiilor Publice în Uniunea Europeana, 2008, p.105 ff

²⁵ Dilemele etice de zi cu zi ale functionarilor publici sunt descrise în: Cooperare în directia Elementelor Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, p. 40ff

considerabil de la centralizat la foarte decentralizat. Sfatul se poate aplica la nivel de agentie sau guvern. Si, în final, autoritatile de investigatie pot ignora recomandarile sau pot impune angajatilor sa le respecte.

În multe tari, superiorii ierarhici si managerii sunt responsabili cu elaborarea acestor îndrumari, sfaturi si consiliere pentru ca functionarii publici sa își solutioneze problemele etice la locul de munca. Recomandarile si consilierea se bazeaza mai ales pe codurile de conduita (a se vedea informatiile de mai sus). Managerii își împart responsabilitatile cu reprezentantii sindicatelor (Danemarca), agentiile centrale si comisiile de etica, ca de exemplu Comisarii din Domeniul Functiei Publice, în Marea Britanie si persoanele desemnate special ca **ofiteri “de integritate”**.

Daca **Comisiile de Etica** se stabilesc pentru functia publica²⁶, acestea se limiteaza mai ales la functiile de consiliere si nu au statutul de organisme independente si nici atributii de monitorizare si aplicare.²⁷

Conceptul de “ofiteri de integritate” ca mecanism specific de consiliere a fost introdus în documentul din 2004 adoptat de **Directorii Generali în domeniul Managementului Resurselor Umane**, dupa cum urmeaza:²⁸

“Situatii care nu sunt (în totalitate) incluse în regulamente au loc tot timpul. În astfel de situatii, este recomandabil ca functionarii publici sa se consulte cu un coleg sau supraveghetor – sau, în situatiile în care se considera mai puțin recomandabile, cu un consilier de integritate confidential. Consilierul poate discuta situatia cu acestia în regim confidential, si poate face recomandari cu privire la modul de abordare a aspectelor referitoare la integritate. În plus, functionarii publici se pot confrunta de asemenea cu o situatie în care îi observa pe ceilalti din organizatie încalcând regulile sau standardele.. Atunci când se întâmpla acest lucru, întrebarea este: Ce ar trebui sa faca acestia? În unele cazuri, acestia au obligatia de a raporta incidentul. În cazurile în care se comite o infractiune de catre un functionar public, functionarul public are obligatia de a raporta acest incident procurorului public; în cazul încălcării unei norme de integritate, acestia pot raporta incidentul managerului. În toate aceste cazuri, functionarii publici pot contacta un consilier de integritate pentru recomandari. În ceea ce priveste pozitia acestora în cadrul organizatiei, din punct de vedere al abordării, este recomandabil sa se numeasca o persoana care nu ocupa o pozitie prea mica sau prea înalta în ierarhie, si de asemenea, ar trebui numit un consilier de integritate auxiliar sau extern”.

²⁶ Comisiile de etica se ocupa mai ales de problemele Membrilor Parlamentului si Membrilor Guvernului, si de alti functionari publici alesi, nu de functionarii publici “obisnuiti”. Cinci din 23 de State Membre au înfiintat o comisie de etica pentru Membrii Guvernului: Austria, Estonia, Irlanda, Spania, si Marea Britanie (22%); 18/optsprezece State member nu au un comitet de etica (78%): Belgia, Bulgaria, Cipru, Danemarca, Finlanda, Franta, Germania, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Olanda, Polonia, Portugalia, România, Slovenia si Suedia (78%).

²⁷ Demmke/ Bovens si altii, Reglementarea Conflictelor de Interese pentru Titularii Functiilor Publice în Uniunea Europeana, 2008, p.88

²⁸ Principalele trasaturi ale Cadrului de Etica pentru Sectorul Public, asa cum sunt acestea propuse de catre Prezidentia olandeza si adoptate de catre Directorii Generale responsabili cu Administratia Publica din statele membre si institutiile din Uniunea Europeana în cea de-a 43 a Reuniune de la Maastricht (Olanda) 2004

Conceptul **de ofiteri de integritate** corespunde practicii din mai multe tari (de exemplu, Olanda, Germania, Slovenia, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia) si a fost adoptat de curând în alte tari, de asemenea (de exemplu, România). În Italia, fiecare institutie desemneaza un ofiter responsabil cu consilierea functionarilor publici si initierea procedurilor formale si informale.

Prevederile relevante ale Directivei germane sunt mentionate în **Anexa 1** (pentru mai multe detalii, consultati www.bmi.bund.de apoi accesati publicatiile si apoi "Korruptionsbekämpfung"). Situatia din Olanda este prezentata în **Anexa 2** (pentru mai multe detalii, consultati www.integriteitsoverheid.nl) .

În cazul activitatilor practice ale consilierilor etici, un ghid furnizat de catre **OECD** ar putea fi extrem de relevant. Acest ghid include mai multe liste de control, recomandari la nivel de management, si studii de caz în scopuri de instruire.²⁹ Desigur, acesta nu contine material comparativ, totusi, include "cazuri de buna practica" în sens autentic.

Desigur, realizarea unei **birocratii etice** are consecinte financiare. Se estimeaza ca aproximativ 15,000 oficiali în domeniul eticii, cu norma partiala sau întreaga, sunt angajati în ramura executiva din Statele Unite. În 2004, doar Los Angeles avea un Program de Management în domeniul Eticii, cu un buget de peste doua milioane de dolari si 24 de angajati. În Canada, Biroul Comisarului Etic are 34 de angajati si un buget de 5,026,000.00 dolari canadieni pe parcursul anului 2006-2007. Conform acestor cifre, este contestabil faptul ca toate Statele Membre din Uniunea Europeana pot urma exemplele Statelor Unite si Canadei. În plus, este de asemenea discutabil ca o parte din (cele mai noi) State Membre (care si-au reformat sistemele de reglementare si au adoptat reguli etice detaliate, standarde si cerinte de diseminare extrem de complicate) sunt constiente de costurile pe care le presupune implementarea, monitorizarea si aplicarea cerintelor referitoare la aceste reguli³⁰.

3.4 Proceduri de raportare, detectare si investigare a cazurilor de nerespectare a normelor

Conduita neetica este identificata si investigata **în cadrul ierarhiei respective**. În plus, majoritatea tarilor OECD fie impun functionarilor publici sa raporteze cazurile de nerespectare a normelor si / sau sa elaboreze proceduri pentru a facilita raportarea³¹. Procedurile clare (de exemplu, raportarea anonima sau la o persoana desemnata special sau unei comisii independente: whistle blowing³²) sunt instrumente esentiale pentru lupta împotriva coruptiei. Daca nu exista astfel de reguli interne, functionarii publici pot opta sa raporteze mass-mediei– fapt ce nu conduce întotdeauna la gasirea unei solutii constructive si care pot dauna cu usurinta reputatiei sectorului public. Este important, în acest sens, ca abuzurile administrative de raportare nu atrag victimizarea whistleblowerului, si ca exista instrumentele necesare pentru a identifica aceste abuzuri³³. Cele mai extinse proceduri au fost adoptate în Marea Britanie, Comisia Europeana si Olanda si Suedia, unde se interzic în mod explicit

²⁹ OECD, Îndrumari pentru Gestionarea Conflictelor de Interese în domeniul Functiei Publice, 2005;

³⁰ Demmke/ Bovens si altii, Reglementarea Conflictelor de Interese pentru Titularii Functiilor Publice în Uniunea Europeana, 2008, p. 115

³¹ OECD, Încrederea în Guvern, p 53

³² OECD, Îndrumari pentru Gestionarea Conflictelor de Interese în domeniul Functiei Publice, 2005; a se consulta p.72 ff care include un cadru de politici de bune practice pentru raportarea infractiunilor din sectorul public.

³³ A se consulta ancheta EIPA (nota de subsol 1), p. 105

Încercările de a identifica un angajat care a informat mass media cu privire la aspectele legate de organizatie.

Statele membre ale Uniunii Europene au optat pentru diferite proceduri pentru a **raporta suspiciunile** cu privire la încălcarea normelor de integritate³⁴:

- Este posibila raportarea anonima în cazul Slovaciei, Portugaliei, Sloveniei, Suediei, Austriei, Comisiei Europene, Marii Britanii, Letoniei, Bulgariei
- Este posibila raportarea la management: Ungaria, Slovacia, Cipru, Portugalia, Republica Ceha, Slovenia, Suedia, Olanda, Austria, Marea Britanie, Letonia, Franta, Luxemburg, Bulgaria, Irlanda, Germania, Malta
- Este posibila raportarea la ofiterul de integritate special: Slovenia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Germania
- Este posibila raportarea la o comisie independenta: Cipru, Slovenia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britania, Irlanda, Italia, Malta
- Experientele comisiei independente sunt dezvaluite: Cipru, Slovenia, Olanda, Marea Britanie
- Managementul este obligat sa informeze whistleblowerii cu privire la rezultatul investigatiilor si activitatile realizate: Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia
- Protectia legala pentru whistlebloweri: Slovenia, Suedia, Olanda, Comisia Europeana, Marea Britanie, Letonia, Germania

În unele tari exista **organisme independente sau or semi independente** responsabile cu detectarea si investigarea conduitelor neetice, mai ales cu privire la conflictul de interese.³⁵ Biroul de Combatere si Prevenire a Coruptiei din **Letonia** beneficiaza de un anumit grad de independenta si are atributii extinse de investigatie si urmarire. Poate investiga conturi bancare sau tranzactii de afaceri si are acces la bazele de date ale agentilor fiscale. În **Ungaria**, Biroul de Control si Înregistrare a Declaratiilor referitoare la Bunuri este organismul responsabil cu investigarea, în momentul în care primește cazul investigat de la autoritatile relevante. Poate investiga conturi bancare sau tranzactii de afaceri si are acces la bazele de date ale agentilor fiscale. Totusi, singurul organism cu adevarat independent, pare a fi Curtea Constitutionala din **Portugalia**. Exista totusi îndoieli rezonabile cu privire la faptul ca procedura în instanta ar putea fi un mecanism corespunzator pentru identificarea conflictelor de interese. Unele tari au respins aceasta solutie. În **Marea Britanie**, nu exista un organism responsabil cu analiza si evaluarea implementarii regulamentelor referitoare la conflictele de interese. În departamentele din cadrul administratiei centrale, aceste aspecte fiind analizate de catre Biroul National de Audit, conform rolului sau de auditor si în revizuirile economiei, eficientei si eficacitatii cheltuielilor guvernului. Comisia de Audit are un rol similar în legatura cu cheltuielile guvernului local, dar aspectele referitoare la conduita membrilor autoritatii locale sunt supuse acum atentiei Comitetului de Standarde pentru Anglia (si organisme similitare din Scotia si Tara Galilor), care a început sa primeasca plângeri în anul 2002. În **Franta** un organism non-independent controleaza declaratiile referitoare la bunuri: Comisia Transparentei Politico - Financiara (PFTC). Trei comisii de etica profesionala controleaza aspectele post-angajare si posturile fostilor functionari

³⁴ A se consulta acheta EIPA (nota de subsol 1), p. 106, a se consulta de asemenea EIPA, Cooperare în directia Elementelor Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, p. 66ff

³⁵ Extras din: SIGMA, Politici si Practici cu privire la Conflictul de Interese în noua State Membre ale Uniunii Europene: o abordare comparativa, SIGMA Volumul Nr. 36, p.15

publici. În final, **Spania** va înființa un Birou al Conflictelor de Interese (cu un anumit grad de independență, scăzut) responsabil cu conflictele de interese ale membrilor guvernului și persoanelor desemnate politic.

3.5 Conducere

Conducerea este o altă componentă importantă a managementului resurselor umane, crucială pentru etică în domeniul funcției publice. Conducătorii trebuie să încerce să devină **un model de conduită etică** prin stabilirea unui exemplu bun pentru angajați; aceștia ar trebui să fie stricti cu privire la abordarea erorilor de conduită ale angajaților și ar trebui să fie deschisi cu privire la discutarea problemelor și dilemelor. Dacă nu se întâmplă așa, chiar și un cadru legislativ foarte bun poate deveni inutil. În practică, integritatea în funcția publică va fi încurajată de conducători prin obiective consecvente și coerente, un set de valori clar, comportament corect demonstrat și management profesional; dacă aceștia au carisma, aceasta va contribui la stabilirea unui exemplu de succes. În multe țări, acest obiectiv este sprijinit de programe de instruire pentru funcționarii publici superiori.³⁶

Tendințele recente de dezvoltare din unele țări, cum ar fi de exemplu angajarea contractuală a funcționarilor publici superiori și nivelul crescut de mobilitate între sectorul privat și sectorul public ar putea **reprezenta o provocare pentru acest rol model**; totuși, nu este încă prea devreme pentru a evalua clar impactul anumitor măsuri de reformă cu privire la funcția publică superioară.³⁷

Detalii cu privire la implementarea acestui rol de conducere sunt incluse în Ghidul pentru Superioari și Manageri ai Autorităților / Agențiilor Publice. Aceste îndrumări includ de asemenea semnale și indicatori pentru comportamentul neetic (**Anexa 3**).

4 Observații la nivel de țară

Următoarele observații nu au ca scop oferirea unei imagini cuprinzătoare a respectivelor sisteme de management în domeniul eticii, ci la prezentarea unor trasături specifice cu privire la managementul în domeniul eticii din diferite țări. Cu excepția cazurilor în care se prevede altfel, acestea se bazează pe **Raportul SIGMA 2007**³⁸.

Danemarca³⁹: Deși Ministerele Finanțelor și Justiției joacă roluri cheie în domeniul soluționării problemelor etice în sectorul public, nu există o **institucie specifică** responsabilă cu coordonarea și gestionarea procesului de implementare a valorilor în serviciul public și politici referitoare la etică. Principalele mecanisme de control al corupției interne: funcția investigativă din cadrul agențiilor și departamentelor publice, Avocatul Poporului, și o comisie specială de investigații. Activitățile disciplinare sunt responsabilitatea fiecărei agenții sau departamente. Instruirea în domeniul eticii se oferă de asemenea de către departamentele individuale.

³⁶ pentru detalii, consultați Moilanen/Salminen, Studiu comparativ cu privire la Etică în Sectorul public în Statele Membre ale Uniunii Europene, Raport realizat de grupul de lucru în domeniul Resurselor Umane EUPAN 2006, p. 22

³⁷ Ancheta EIPA (nota de subsol 1), p.90 ff

³⁸ SIGMA, Politicile și practicile referitoare la conflictul de interese în noua State Membre ale Uniunii Europene: prezentare comparativă, Raportul SIGMA Nr. 36, 2007

³⁹ A se consulta Agenția Sectorului Public Canada, Infrastructura eticii în Administrația Publică (Australia, Canada, Danemarca, Noua Zeelandă, Statele Unite, Marea Britanie)

Franta: France are o reglementare referitoare la activitatile post-angajare ale functionarilor publici. Exista de asemenea un sistem foarte strict de incompatibilitati în domeniul functiei publice. Controlul si identificarea incompatibilitatilor si încălcarilor post-angajare sunt realizate prin controlul ierarhic. Totusi, exista de asemenea trei **comisii profesionale de etica** (una pentru functia publica, una pentru serviciul public la nivel regional si local si una pentru sistemul national de sanatate), care trebuie consultate înainte ca un demnitar sa accepte o functie în sectorul privat, dupa parasirea sectorului public. Aceste comisii ar putea initia o procedura formala de colectare a informatiilor relevante si, dupa audierea tuturor partilor interesate, emit o rezolutie optionala cu privire la procesul de consultare. Rezolutia este trimisa la autoritatea administrativa care are responsabilitatea legala de a lua decizii. Prin aceasta rezolutie functia în sectorul privat poate fi declarata compatibila, incompatibila, sau compatibila în anumite conditii.

Un functionar public sau un angajat al sectorului public ar putea fi acuzat de o infractiune atunci când accepta o functie într-o companie care a fost controlata de acesta / aceasta în ultimii cinci ani. Se considera de asemenea un caz de infractiune daca un demnitar public (inclusiv un demnitar ales) detine sau primeste actiuni într-o companie aflata în controlul sau.

Germania: Nu exista o capacitate centrala pentru aspectele referitoare la etica în sectorul public. Identificarea si investigarea încălcării normelor referitoare la etica se bazeaza mai ales pe controlul ierarhic din cadrul ministerului sau agentiei respective. Pentru aspecte referitoare la consilierii etici, consultati Anexa 1.

Ungaria: În 2004, Ungaria a înfiintat un organism consultativ denumit **Organismul Consultativ Viata Publica fara Coruptie** care are atributii similare cu Serviciul Central Francez de Prevenire a Coruptiei. Totusi faptul ca organismele responsabile cu identificarea si investigarea infractiunilor nu sunt independente este un punct slab al sistemului din Ungaria.

Letonia: Biroul de Prevenire si Combatere a Coruptiei are atributii multiple cu privire la etica în sectorul public. Seful Biroului este numit pe o perioada de cinci ani, dar poate fi concediat de catre parlament sau la recomandarea Guvernului, iar demnitarilor de la nivelul administratiei centrale si regionale si sefii sucursalelor teritoriale ale Biroului sunt numiti si pot fi concediati de catre Seful Biroului. Atributiile Biroului includ, printre altele:

- Elaborarea unei strategii anti-coruptie si a unui program national anti-coruptie; de asemenea, coordonarea implementarii programului;
- Monitorizarea respectarii legislatiei referitoare la etica;
- Revizuirea reclamatilor si organizarea de investigatii la sugestia Presedintelui, Parlamentului si Procurorului General;
- Analizarea declaratiilor depuse de catre demnitari, conform prevederilor legislatiei referitoare la etica;
- Deciziile luate în cazul încălcării prevederilor referitoare la coruptie;
- Identificarea si investigarea infractiunilor din domeniul coruptiei în sectorul public, în conformitate cu prevederile Codului Penal.

Olanda: Biroul National de Integritate (BIOS) a fost înfiintata în martie 2006 din cadrul Ministerului de Interne (Directia Generala de Management Public) pentru a sprijini organizatiile guvernamentale în politicile de integritate, într-un mod coerent.

Atributiile principale sunt definite mai jos: promovarea si sprijinirea integritatii si politicilor de integritate, elaborarea politicilor si instrumentelor, colectarea informatiilor, diseminarea si schimbul de cunostinte, si generarea unor noi informatii. Instrumentele elaborate de curând: un instrument de instruire multimedia ("Integrity Cube") cu cinci situatii de lucru fictive, în care se solutioneaza aspecte referitoare la integritate, prezentate sub forma de dileme (cu un CD-ROM); un instrument de auto-evaluare pentru integritate (SAINT) pe care organizatiile îl pot utiliza pentru a identifica principalele puncte vulnerabile si riscuri. SAINT a fost elaborat în parteneriat cu Municipality din Amsterdam si Curtea de Audit din Olanda, si s-a realizat un Cadru de realizare a Investigatiilor în conformitate cu prevederile legii administrative. Biroul National de Integritate monitorizeaza în mod activ tendintele de dezvoltare la nivel national si international în domeniul integritatii, identifica bunele practici nationale si internationale, organizeaza conferinte si ateliere de lucru si participa la proiecte de cercetare si studii academice. Biroul a emis o serie de îndrumari practice pentru ofiterii de integritate (a se consulta Anexa 2). Pentru o lista completa de publicatii, consultati: www.integriteitsoverheid.nl

Polonia: Sistemul legal care se ocupa de conflictele de interese si aspectele legate de acest domeniu este complet si detaliat, totusi, exista deficiente cu privire la **implementarea** în practica si nu exista un organism specific si independent responsabil cu identificarea si investigarea conflictelor de interese.

Portugalia: O trasatura specifica a sistemului portughez specific este rolul **Curtii Constitutionale** în monitorizarea si identificarea conflictului de interese în sectorul public. Demnitarii trebuie sa declare în termen de 60 de zile de la ocuparea functiei, în fata Curtii Constitutionale, inexistenta incompetentelor si altor tipuri de impedimente, si existenta unor acțiuni pe care acesta / aceasta le-ar putea detine. Curtea Constitutionala analizeaza, monitorizeaza si, atunci când este nevoie, aplica sanctiunile prevazute de legislatie cu privire la încălcarea sau nerespectarea regulilor referitoare la incompatibilitate.

Spania: Reglementarile referitoare la conflictele de interese ce afecteaza demnitarii si membrii guvernului au fost introduse de curând, Codul Bunei Guvernari al membrilor guvernului si înaltilor functionari publici din cadrul administratiei generale a statului, si Registrul Conflictelor de Interese. **Secretarul de Stat pentru Administratia Publica** va raporta în fiecare an Cabinetului cazurile de încălcare a principiilor etice mentionate în aceste reglementari, pentru a corecta procedurile eronate si a propune masuri convenabile de asigurare a obiectivitatii deciziilor administratiei. În scopuri de management, Biroul de Conflicte de Interese a fost înfiintat ca parte a portofoliului Ministerului Administratiei Publice. Acesta va fi organismul responsabil cu administrarea Registrului de Activitati, Bunurilor si Patrimoniului si va fi responsabil cu administrarea, securitatea si integritatea datelor si documentelor mentionate în Registru. Au existat îndoeli cu privire la independenta pe care Biroul o are de a își îndeplini responsabilitatile, întrucât Biroul se afla în ierarhia guvernului.

Marea Britanie: Etica în domeniul public se bazeaza pe cele **Sapte Principii ale Vietii Publice** (Altruism, Integritate, Obiectivitate, Responsabilitate, Deschidere, Onestitate, Conducere); aceste principii au devenit acum elementul comparativ prin care se evalueaza standardele vietii publice. A fost emis un nou Cod referitor la

Serviciul Public la data de 6 iunie 2006. Acesta este parte a Codului de Management al Serviciilor Publice, un document mult mai elaborat în care se stabilește cadrul central pentru managementul serviciului public. Codul referitor la Serviciul Public tratează mai ales valorile și standardele de bază pe care funcționarii publici trebuie să le respecte. Există totuși o gamă variată de coduri specifice pentru consilierii speciali, organismele publice non-departamentale și pentru ministere, etc.⁴⁰. În cazuri neclare, Clauza 16 stabilește atribuția funcționarilor publici de a solicita consultanță: “Dacă aveți o nelămurire, începeți prin a vorbi cu managerul ierarhic sau cu următoarea persoană din lanțul ierarhic. Dacă din anumite motive, vi se pare dificil să faceți acest lucru, ar trebui să discutați despre aceste probleme cu ofiterii desemnați pe probleme de consiliere cu privire la prevederile Codului din cadrul departamentului dumneavoastră”.

Nu există o **singură instituție** care se ocupă explicit și de coordonarea și administrarea procesului de implementare a programelor de etică în domeniul public.. Ministerele și agențiile definesc și asigură implementarea standardelor de comportament pentru personal și se asigură ca acestea reflectă în totalitate legislația relevantă, Codul referitor la Serviciile Publice și Codul referitor la Managementul Serviciilor Publice. Trezoreria (Ministerul Finanelor) elaborează politici care guvernează standardele profesionale pentru auditul intern și determină cadrul pentru auditul extern. Noii angajați beneficiază de instruire cu privire la Codul Serviciului Public și utilizarea regulilor detaliate ale respectivului departament sau agenție.

Totuși, Biroul Cabinetului, al cărei rol este de a sprijini reforma guvernului și programul de furnizare a serviciilor, de a oferi consultanță, prin intermediul uneia dintre unități, **Echipa de Etică și Proprietate**, Secretarul Cabinetului, ministerele și departamentele acoperă o gamă largă de aspecte referitoare la standardele de conduită în sectorul public și sunt responsabile cu diferitele acțiuni ce guvernează conduita funcționarilor publici. Echipa elaborează de asemenea linii directoare cu privire la o gamă largă de aspecte referitoare la serviciul public (a se vedea cele două volume de îndrumări referitoare la Serviciul Public) care pot fi obținute de pe pagina web a Biroului Cabinetului (www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and-ethics.aspx).

Comitetul pentru Standarde în Viața Publică (comitet parlamentar) analizează aspectele neclare referitoare la standardele de conduită ale demnitarilor (demnitari ai guvernului local și central, membrii ai parlamentului, demnitari ai Serviciului Național de Sănătate și organismelor publice non-guvernamentale), și deciziile referitoare la aspectele financiare și comerciale. Comitetul recomandă modificări ale deciziilor, necesare în vederea asigurării unor standarde înalte referitoare la proprietatea în viața publică.

5 Politici de reforma

Propunerile de îmbunătățiri viitoare pentru infrastructura eticii sunt numeroase. Un exemplu cuprinzător se referă la Raportul EIPA 2004 EIPA pentru Directorii generali din domeniul Managementului Resurselor Umane poate fi consultat în **Anexa 4**.

⁴⁰ Pe lângă aceasta, există un cadru etic pentru guvernul local, bazat pe Actul Local al Guvernului 2000. Conform acestui act, Comitetul de Standarde din Anglia a fost înființat. Acest Comitet numește ofiterii responsabili cu standardele etice, care au atribuția de a investiga cazurile de încălcare a prevederilor codului.

Anexa 1

Fragment: Directiva Guvernului German cu privire la Prevenirea Coruptiei în Administratia Federala din 30 iulie 2004

5. Persoane de contact pentru prevenirea actelor de coruptie

5.1 Se va desemna o persoana de contact pentru prevenirea actelor de coruptie pe baza atributiilor si dimensiunii agentiei. O persoana de contact va fi responsabila cu mai multe agentii. Persoanele de contact vor avea urmatoarele atributii:

- a)** reprezinta persoana de contact pentru personalul si conducerea agentiei, daca este necesar, fara a fi nevoie sa se apeleze la canalele oficiale, alaturi de persoanele fizice;
- b)** consiliaza conducerea agentiei;
- c)** informeaza angajatii (de exemplu, prin seminarii si prezentari periodice);
- d)** ofera sprijin în organizarea instruirilor;
- e)** monitorizeaza si evalueaza faptele de coruptie;
- f)** informeaza publicul cu privire la penalitatile acordate în conformitate cu legislatia referitoare la administratia publica si codul penal (efect de prevenire) si respecta drepturile referitoare la confidentialitatea persoanelor implicate.

5.2 În cazul în care persoana de contact constata producerea unor fapte care ar putea reprezenta fapte de coruptie, acesta / aceasta va informa agentia si va face recomandari cu privire la realizarea unor investigatii interne, cu privire la luarea unor masuri de prevenire a ascunderii si informarea autoritatilor de aplicare a legii. Conducerea agentiei va lua masurile necesare pentru a rezolva acest aspect.

5.3 Persoanele de contact nu vor avea nicio autoritate cu privire la masurile disciplinare; acestea nu vor conduce investigatii legate de procedurile disciplinare în cazurile de coruptie.

5.4 Agentiile vor stabili cu promptitudine persoane de contact care s acopere informatiile necesare pentru realizarea atributiilor, mai ales cu privire la incidentele referitoare la posibile fapte de coruptie.

5.5 În realizarea atributiilor referitoare la prevenirea faptelor de coruptie, persoanele de contact nu vor primi instructiuni. Acestea au dreptul de a raporta direct sefului agentiei si nu pot fi supuse unor acte de discriminare ca rezultat al realizarii atributiilor.

5.6 Chiar si dupa finalizarea perioadei pentru care sunt desemnate, persoanele de contact nu vor dezvalui informatiile personale referitoare la angajati pe care le-au obtinut; acestia pot totusi oferi astfel de informatii conducerii agentiei sau conducerii departamentului de resurse umane, daca exista o banuiala întemeiata cu privire la producerea unei fapte de coruptie. Datele personale vor fi gestionate în conformitate cu principiile managementului evidentei personalului.

6. Unitatea organizationala de prevenire a actelor de coruptie

În cazul în care rezultatele analizelor de risc sau alte circumstante solicita acest lucru, se va înfiinta o unitate organizationala permanenta, care va supraveghea toate masurile de prevenire a coruptiei luate într-o agentie; aceste unitati nu vor primi instructiuni si au dreptul de a raporta direct sefului agentiei. Aceasta atributie poate fi realizata de asemenea prin departamentul de audit intern. Aceasta unitate organizationala va informa direct seful agentiei si persoana de contact desemnata pentru prevenirea actelor de coruptie, în cazul aparitiei unor deficiente în cazul masurilor de prevenire a cazurilor de coruptie si va face recomandari cu privire la modificarile necesare.

Recomandarea cu privire la Nr. 5 al Directivei:

Persoana de contact desemnata pentru prevenirea actelor de coruptie

1. Persoana de contact pentru prevenirea actelor de coruptie va fi desemnata oficial. Aceasta desemnare va fi anuntata pentru domeniul de responsabilitate al persoanei respective. În cazul în care persoana de contact desemnata pentru prevenirea actelor de coruptie va fi responsabila si cu implementarea Directivei, mai ales cu conducerea unitatii organizationale independente mentionata la Nr. 6 al Directivei, agentia respectiva va desemna formal persoana de contact care o va reprezenta oficial.

2. Angajatii cu atributii de efectuare a platilor pot fi de asemenea persoane de contact.

3. Angajatii din cadrul unitatii organizationale responsabile cu validarea de securitate nu pot fi persoane de contact.

4. În timpul exercitarii atributiilor, persoana de contact va lucra cu angajatii în unitatea de audit intern si cu persoanele responsabile cu implementarea masurilor de prevenire a actelor de coruptie.

5. Agentia va sprijini persoana de contact în exercitarea atributiilor (de exemplu, prin configurarea unor adrese de e-mail speciale sau prin oferirea spatiului necesar pentru birouri).

Anexa 3

Responsabilitatile la nivel de conducere cu privire la conduita etica. Exemplu: Îndrumari pentru Controlorii si Sefii Autoritatilor / Agentiilor Publice (Anexa 2 al Directivei din 2004 Directive)

Ca supraveghetori si sefi ai autoritatilor sau agentii publice, aveti responsabilitatea si reprezentati un exemplu pentru subordonatii dumneavoastra. Conduita este extrem de importanta în prevenirea actelor de coruptie. Din acest motiv, ar trebui sa aveti o atitudine pro-activa în managementul personalului si evaluari. Ar trebui mai ales sa va asigurati ca responsabilitatile sunt alocate clar, ca fisele de post sunt transparente si ca performantele personalului sunt evaluate în mod frecvent.

Exemple de puncte slabe care ar putea avea ca rezultat fapte de coruptie includ:

1. administrare necorespunzatoare si supraveghere a sarcinilor;
2. încredere oarba în angajatii superiori din punct de vedere ierarhic sau în cei cu functii specializate;
3. slabiciunea de caracter a personalului, în domenii sensibile;
4. exemple negative promovate de catre supraveghetorii care accepta cadouri;
5. lipsa unor consecinte dupa identificarea unor fapte de manipulare, deci lipsa unor efecte de prevenire.

Puteti combate aceste puncte slabe prin urmatoarele masuri:

1. Instruirea si educarea personalului

Având în vedere prevederile Codului de Conduita Anti-corupție, discutati periodic cu angajatii dumneavoastra cu privire la obligatiile care deriva din interdictia de a accepta recompense sau cadouri si din regulamentele ce au ca scop evitarea conflictelor de interese.

2. Masuri organizationale (în functie de autoritatea dumneavoastra)

Asigurati-va ca discretia în procesul de luare a deciziilor este definita clar si limitata în mod corespunzator. Discutati cu personalul cu privire la structurile de delegare a autoritatii, limitele puterii discretionare si nevoia de co-semnături.

În domeniile de activitate vulnerabile din punct de vedere al coruptiei, asigurati-va ca operatiunile sunt procesate în mod flexibil, în conformitate cu sistemele numerice si alfabetice, prin

- a) revizuirea în detaliu a procesarii realizate în conformitate cu aceste sisteme,
- b) alocarea aleatorie a sarcinilor, sau
- c) modificarea repetata a gamelor numerice sau alfabetice care reprezinta responsabilitatea angajatilor.

Daca este posibil, implementarea unui sistem de supraveghere în domeniul dumneavoastra de activitate. Este recomandabil sa se organizeze echipe sau grupuri de lucru. Verificati daca angajatii trebuie însoțiti de catre un al doilea angajat la întâlnirile locale; se recomanda organizarea vizitelor de lucru, etc.; si analiza posibilitatii de a înfiinta un birou "transparent" pentru vizitatori astfel încât contactele din afara organizatiei sa fie mereu cercetate amanuntit. Daca acest lucru nu este posibil din cauza circumstantelor, organizati controale la intervale periodice. Utilizati în mod consecvent instrumentele de management de personal, în special pentru activitatile care necesita cunostinte tehnice care pot fi obtinute rapid:

1. rotatia, ca regula, la fiecare cinci ani, mai ales în domeniile vulnerabile în ceea ce priveste actele de coruptie;
2. Daca, în cazuri exceptionale, personalul nu respecta regulile referitoare la rotatie, de exemplu, în cazul pozitiiilor care necesita cunostinte acumulate pe parcursul a mai multor ani, motivele care au dus la aplicarea unei exceptii vor fi mentionate în scris, iar personalul de supraveghere va revizui în detaliu domeniul de activitate. Daca la locul dumneavoastra de munca nu este o practica neobisnuita ca doi membrii ai personalului sa împarta acelasi birou, profitati de acest lucru pentru a preveni coruptia din domeniile extrem de vulnerabile la riscuri de exemplu, schimbati atributiile ocazional (chiar si fara a schimba atributiile determinante ale personalului).

3. Responsabilitatea fata de ceilalti

În domeniile de activitate extrem de vulnerabile la faptele de coruptie, este nevoie de eforturi de suplimentare în vederea supravegherii angajatilor.

- a) Fiti întotdeauna constienti de riscurile sporite la nivel individual.
- b) Mentineti liniile de comunicare deschise, pentru a va putea supraveghea angajatii.
- c) Luati în considerare orice probleme personale si / sau legate de activitatile profesionale cu care angajatii s-ar putea confrunta.

- d) Dacă sunteți conștient de faptul că un angajat are probleme legate de conflicte de interese din cauza activităților secundare sau activităților unuia dintre membrii familiei, propuneți o soluție, de exemplu, eliminarea unor atribuții ale respectivului funcționar public.
- e) Este nevoie de atenție sporită dacă solicitările unei persoane sunt în mod evident prea scăzute sau prea ridicate.
- f) Se va acorda o atenție specială identificării unor slăbiciuni ale personalului (de exemplu, probleme de dependență, semne ce duc la concluzia că angajatul respectiv are hobby-uri scumpe care sunt greu de plătit) sau datorii excesive; angajații ai căror finanțe personale nu au o anumită stabilitate, nu ar trebui să ocupe poziții care le conferă responsabilități în domeniul achizițiilor publice sau poziții vulnerabile în fața unor influențe oneroase ale unor terțe parti.
- g) În cazul în care un angajat își exprimă în mod deschis nemulțumirea față de angajatorul său, aveți grijă să luați măsurile necesare pentru a rezolva nemulțumirea acestuia.

4. Supraveghere și stil de management

Asigurați-vă că, în cazuri de corupție, nu există o victimă care să facă o plângere; asadar, prevenirea corupției depinde mai ales de nivelul de conștientizare al dumneavoastră și al angajaților dumneavoastră. Este nevoie de asemenea de supraveghere administrativă și a atribuțiilor – atribuția dumneavoastră de bază ca supraveghetor. O noțiune de stil cooperativ de management înțeleasă greșit, sau „o atitudine laissez-faire” se poate dovedi dezastruoasă mai ales pentru domeniile vulnerabile. Din acest motiv, ar trebui să încercați să

- a) optimizați monitorizarea tranzacțiilor și operațiunilor prin mecanisme de control (re-depunerea documentelor și datelor, etc.) încorporate în procedurile de management;
- b) preveniți situațiile în care angajații dumneavoastră se izolează de colegi și devin prea;
- c) urmăriți îndeaproape semnele de corupție;
- d) realizați verificări aleatorii pentru a identifica posibilele cazuri de aplicare a puterii discreționare, în conformitate cu regulile;
- e) evaluați gradul de acceptanță al activităților administrative, prin purtarea unor discuții cu „clienții” dumneavoastră. Participați la instruirea avansată în domeniul prevenirii corupției.

II.

1. Semne de corupție, semnale de avertizare

Totuși, corupția nu poate fi eliminată în totalitate. Conform unei anchete realizată de Biroul Poliției Federale, activitatea de corupție este adesea asociată cu o serie de comportamente tipice. Totuși, acești indicatori nu sunt 100 % siguri, deoarece o parte din aceștia pot fi considerați neutri sau chiar pozitivi și, în principiu, s-au dovedit a fi reali. Niciunul din acești indicatori nu poate fi considerat o „dovadă” de corupție. Totuși, dacă din cauza unor comentarii sau observații, se identifică o conduită ostentativă, ar trebui să verificați dacă acest indicator, alături de circumstanțe, indică un pericol de corupție.

1.1 Semne neutre

- a) Mod de viață ostentativ și nejustificat de înalt; stil de viață excesiv de risipitor, afisarea unor simboluri cu privire la statut;
- b) Contacte personale ostentative, între angajat și terțe parti (de exemplu, invitații, activități secundare, contracte de consultanță, investiții de capital);
- c) Rezistență inexplicabilă la schimbarea sau transferul atribuțiilor, mai ales dacă acestea au legătură cu o promovare posibilă sau reală sau cu o creștere salariaală;
- d) Activități secundare realizate fără autorizațiile sau notificările necesare;
- e) Comportament neobisnuit, inexplicabil (de exemplu, datorat șantajului sau unor conduite neadecvate); reticență excesivă; modificări neașteptate în comportamentul cu superiorii sau colegii;
- f) Un nivel din ce în ce mai scăzut de identificare cu locul de muncă sau atribuțiile alocate;
- g) Probleme sociale (alcool sau dependență de droguri sau pasiune pentru jocurile de noroc, etc.);
- h) Dorință excesivă de recunoaștere, evidențierea unor contacte personale sau profesionale;
- i) Acceptarea sau obținerea unor avantaje de la terțe parti (condiții speciale pentru achiziționarea unor produse sau servicii, mese gratuite la restaurant, invitații la evenimente private sau de afaceri organizate de „clienți”);
- j) Un nivel ridicat de generozitate din partea anumitor clienți (de exemplu, sponsorizari).

1.2 Semne de avertizare

Pe lângă acești indicatori neutri, există – conform Biroului de Poliție federal – alte caracteristici ale corupției în domeniul administrativ care trebuie considerate „semne de avertizare”.

Indicatori la locul de muncă:

- a) Evitarea sau „omiterea” prevederilor unor regulamente; un număr din ce în ce mai mare de „neregularități minore”; discrepante Angajatul nu se identifică cu locul de muncă sau cu atribuțiile ce îi revin;
- c) Decizii neobisnuite, fără o justificare rațională;

- d) Diferite evaluari si decizii referitoare la tranzactii si operatiuni, cu continut similar, dar candidati diferiti; utilizarea abuziva a puterii discreționare;
- e) Autorizarea (de exemplu, fara a respecta prevederile legale) în defavoarea altor agentii responsabile;
- f) Evitarea intentionata a controalelor; persoanele responsabile cu anumite atributii se izoleaza;
- g) Realizarea unor operatiuni în secret;
- h) Timpi de procesare neobisnuit de mici, în cazul anumitor aprobari;
- i) Preferinta pentru anumiti candidati sau persoane care participa la licitatii;
- j) Trivializarea principiului economiilor;
- k) Încercarea de a influenta decizii în domenii ce depasesc aria de responsabilitate a unui angajat si pentru care interesele unor terte parti este important;
- l) Acceptarea tacita a comportamentelor eronate, în special a comportamentelor ilegale;
- m) Control necorespunzator sau inexistent al unor operatiuni pentru care este nevoie de astfel de control; nivel scazut de supraveghere administrativa a atributiilor;
- n) Lipsa unui raspuns pentru circumstantele sau evenimentele suspecte;
- o) Prea multe atributii pentru o singura persoana.

Indicatori legati de contactele externe:

- a) Tratament diferentiat evident al unor candidati sau persoane care participa la o licitatie;
- b) Preferinta pentru utilizarea unor proceduri limitate de licitatie sau invitarea anumitor companii la licitatiile de atribuire a contractelor; de asemenea, împartirea contractelor astfel încât sa se permita atribuirea discreționara a acestora; evitarea situatiilor comparative în cazul licitatiilor;
- c) Depasirea substantiala sau repetata a sumelor din contracte;
- d) Achizitia nu se realizeaza la pretul pietei; achizitii nejustificate; încheierea unor contracte pe termen lung fara organizarea unei competiții transparente sau includerea unor conditii nefavorabile pentru anumite agentii;
- e) "Calcul gresite" frecvente; corectarea ulterioara a specificatiilor pentru bunuri si servicii;
- f) Corespondenta referitoare la atribuirea unor contracte, fara stampila oficiala de intrare (primita prin intermediul unor "canale personale");
- g) Activitati suplimentare costisitoare;
- h) Activitati secundare ale angajatilor sau activitati în care se implica membrii familiei, pe pozitie de contractori sau candidati;
- i) Un mod excesiv de familiar sau care avantajeaza o anumita parte în mod evident în negocierile c companiile;
- j) Companii ce exploateaza pozitiiile ce confera o anumita (presupusa) putere;
- k) "Calatorii de afaceri" frecvente la anumite firme (evidente mai ales daca se ramâne si peste noapte, fara sa fie neaparat necesar);
- l) Companiile au o "prezenta permanenta" la locul de munca (cu anumiti factori de decizie sau ofiteri); reprezentantii anumitor companii vin în vizita doar atunci când angajatii „lor” sunt prezenti;
- m) Lipsa unor conflicte normale cu companiile si candidatii.

Conform cercetarii realizate de catre Biroul Federal de Politie (BKA), aspectele de pe aceasta lista pot fi considerate de interes doar daca se petrec în mod neobisnuit ("inexplicabil", "de neînțeles", "modificari bruste" "fapte evidente"). Biroul Federal de Politie subliniaza urmatoarele semnale ca fiind evidente: un standard de viata deosebit de ridicat al angajatilor cu "venituri externe", inclusiv afisarea unor simboluri evidente referitoare la statut. Conform Biroului Federal de Politie, discretia nu este unul din elementele caracteristice ale acestor grupuri. Expertii consultati de catre Biroul Federal de Politie mentioneaza faptul ca aceste semnale de avertizare sunt aluzii ce vin din partea colegilor, zvonuri venite din afara si comentarii anonime (de exemplu, venite din partea companiilor dezavantajate care se afla în situatii financiare sensibile. Conform concluziilor realizate de catre acesti experti, aceste semnale devin si mai clare în momentul în care se întâmpla de mai multe ori si în legatura cu anumite persoane sau domenii de activitate, desi este absolut necesar sa se analizeze informatiile ce vin din partea acestor "persoane ce raspândesc zvonurile" pentru a elimina posibilele cazuri de abuz. Pe de alta parte, comentariile anonime au avut deseori ca rezultat investigatii prin care s-au identificat cazuri de coruptie.

2. Banuieli

În cazul unor suspiciuni fondate cu privire la cazuri de coruptie, ar trebui sa informati imediat persoana de contact responsabila cu prevenirea cazurilor de coruptie, departamentul de resurse umane si managementul agentiei. În functie de circumstante, va trebui sa luati masurile necesare cu rapiditate, pentru a preveni acoperirea acestor fapte, cum ar fi de exemplu:

- a) retragerea unor operatiuni în curs de desfasurare sau finalizate din atributiile unor angajati,
- b) interzicerea accesului la dosare,
- c) securizarea biroului, documentelor de lucru sau echipamentelor relevante (de exemplu calculatoarele si dischetele).

Aria de acoperire a masurilor se bazeaza numai pe caracteristicile cazurilor individuale. Amintiti-va ca faptele de coruptie nu sunt "contraventii minore" si ca ascunderea acestora va poate afecta reputatia. Daca încalcati regulile, puteti fi acuzat penal sau disciplinar.

Anexa 4

Recomandari si Propuneri pentru Reforma, Fragment din: EIPA, Stabilirea unor Elemente Comune în Domeniul Eticii si Integritatii, 2004, pagina 83ff

- Nu doar faptele de coruptie si fraudă, dar si comportamentul neetic costa de obicei foarte mult si sprijina orice forma de executie nesatisfacatoare. Totusi, exista putine date statistice care sa demonstreze existenta unei legaturi între aceste doua concepte. Pe viitor, Statele Membre ar trebui sa investeasca mai mult în clarificarea legaturii dintre conduita neetica si performante, de exemplu, impactul exagerarea ratelor de îmbolnavire.
- Adesea, regulile existente cu privire la codurile de etica nu sunt foarte atragatoare din punct de vedere al utilizatorilor. În consecinta. Functionarii publici nu cunosc întelesul acestor reguli. O recomandare ar fi sa se caute un nivel maxim de simplitate si sa reuneasca actualele coduri referitoare într-un singur document. Asadar, Statele Membre își pot spori eforturile în directia îmbunatatirii nivelului de calitate a diferitelor coduri.
- Adesea, Statele membre creeaza un nivel de constientizare cu privire la codurile de etica prin Internet sau Intranet. Aceasta metoda nu este suficienta. Statele membre ar trebui sa testeze de asemenea tehnici noi si suplimentare de crestere a nivelului de constientizare.
- Statele Membre Europene nu întreprind suficiente masuri pentru a evalua efetul si impactul reformei serviciilor publice la nivel national (inclusiv tendintele referitoare la eguvernare) si importanta acestora în ceea ce priveste perceptia si valorile. De asemenea, este nevoie de eforturi suplimentare în directia identificarii unor raspunsuri la urmatoarele întrebări: Sunt valorile publice si private diferite? Cum pot managerii sa gestioneze noile valori? Cum se pot adapta codurile de etica la noile tendinte de dezvoltare (si la noile valori)? Cum pot deveni aceste coduri mai practice? Cum se poate evita "pierderea valorii" prin introducerea unor noi coduri, profiluri de competente, sisteme de management al performantei etc.?
- În viitor, în domeniul "Integritatii si eficientei diferitelor abordari", ar fi util sa se initieze exercitii regulate de bune practici si benchmarking (o data la trei ani)?, de exemplu, în cadrul grupului de lucru EUPAN-HRM.
- Conduita etica nu poate fi realizata prin instrumente individuale sau reforme parțiale. Orice strategie în domeniu trebuie sa aiba un final deschis, sa cuprinda toate aspectele si sa solutioneze toate problemele unei bune guvernari. Integritatea si conduita etica nu pot fi stabilite în acelasi timp. Acestea trebuie create si reînnoite.
- Întrucât valorile sunt în continua schimbare, stabilirea unor sisteme de integritate va fi o sarcina permanenta. O consecinta logica ar fi ca testarea periodica atitudinilor si valorilor sa devina mai importanta.
- Daca serviciile publice nu recunosc importanta dezvoltarii valorilor conduitei etice, oamenii își vor pierde încrederea. În prezent, nivelul de neîncredere în serviciile publice este prea ridicat, mai ales în o parte din noile State Membre, legitimitatea guvernului si institutiilor publice este amenintata. Standardele ridicate de integritate pot fi stabilite doar într-un climat de încredere în institutiile publice si printr-o imagine buna.
- În trecut, Statele Membre nu au facut suficiente eforturi pentru a promova imaginea functiei publice. Statele Membre trebuie sa faca mai mult în vederea îmbunatatirii imaginii. În acest scop, este important sa se raporteze mai mult aspectele pozitive ale activitatii în administratia publica.
- Este de asemenea important ca Statele Membre sa raporteze frecvent aspectele pozitive ale conduitei etice si sa compare standardele din administratia publica cu standardele din sectorul privat. În trecut, atentia se concentra pe prea mult pe aspectele negative ale eticii (coruptie si fraudă). În viitor, Statele membre vor avea obligatia de a demonstra public faptul ca

functionarii publici se conformeaza unor standarde mai înalte decât angajatii de pe pozitii comparabile din sectorul privat. În acest caz, este important sa se demonstreze cetatenilor faptul ca, în special liderii, respecta cele mai înalte standarde.

- În prezent, importanta din ce în ce mai mica acordata ideologiilor si respectul valorilor traditionale merg mâna în mâna cu asteptarile din ce în ce mai mari ale cetatenilor de la politicieni si functionari publici, cu privire la moralitate si comportament etic. În timp ce în ultimii ani, activitatile erau concentrate pe lupta împotriva coruptiei si fraudei, în prezent este important sa se stabileasca concepte constructive, pro-active si pozitive, cum ar fi de exemplu înfiintarea unor sisteme de integritate.
- În ceea ce priveste protectia valorilor si standardelor de integritate, majoritatea legislatiei în domeniul administratiei publice este depasita si se orienteaza spre trecut. În plus, aceasta se bazeaza pe conceptul traditional de functionari publici *Weberian*. În viitor, Statele Membre ar trebui sa monitorizeze modificarea valorilor în contextul guvernelor în continua schimbare si sa își actualizeze regulile pentru a putea lua în considerare aceste valori în continua schimbare.
- Modificarea rolului guvernului, un grad mai ridicat de mobilitate al demnitarilor între sectorul public si privat, deciziile pe termen mai scurt, desemnarea la timp a înaltilor demnitari, parteneriatele public-privat si accesul mai facil la persoanele participante la lobby si cetateni sporesc necesitatea unor standarde de integritate mai puternice.
- Codurile de etica, codurile referitoare la conflictele de interese si înregistrarea intereselor, financiare sau de alte tipuri, reprezinta instrumente utile si importante în scopul stabilirii unor standarde înalte de integritate (o gama larga a acestor coduri pot fi gasite pe Internet). Totusi, aceste instrumente sunt utile doar atunci când angajatii sunt bine informati, instruiti periodic si implicati direct în elaborarea codurilor.
- Pentru a ne asigura ca aceste coduri sunt documente care pot fi modificate continuu, promovarea codurilor de etica reprezinta o responsabilitate combinata si atributia superiorului si, de asemenea, a managementului de nivel inferior si departamentului de personal din cadrul fiecărei organizatii.
- Întrucât competentele, aptitudinile si functiile devin din ce în ce mai variate si mai complexe, ar fi important sa se realizeze coduri diferite de etica pentru diferite grupuri de angajati si organizatii publice. De exemplu, ofiterii de politie ar putea avea nevoie de un alt cod decât avocatii.
- Codurile referitoare la conflictele de interes si instrumente, de exemplu, cele elaborate de catre OECD, reprezinta metode importante. Totusi, este mai important sa se ofere consultanta de calitate si chiar mai mult de atât functionarilor publici, cu privire la abordarea cazurilor de conflicte de interese (*dilemma training*). În acest caz, ar trebui sa se faca mai multe în vederea promovarii standardelor de conduita prin acest tip de instruire.
- Statele Membre ar trebui sa aloce mai multe resurse financiare pentru instruirea în domeniul eticii.
- Conducerea la fiecare nivel, dar mai ales conducerea la nivel superior reprezinta un aspect critic si crucial pentru promovarea standardelor de integritate. De asemenea, Statele Membre ar trebui sa faca mai mult în vederea promovarii înaltelor standarde etice pentru lideri. Acest aspect devine cu atât mai important cu cât noile tendinte de dezvoltare în domeniul decentralizarii Managementului Resurselor Umane va avea ca rezultat urgentarea acestui aspect.
- Administratia la orice nivel (minister, agentie, autoritate) ar trebui sa desemneze un functionar independent si instruit (consilier confidential) sau o comisie independenta la care angajatii își pot depune plângerile – în mod anonim. Totusi, Statele Membre ar trebui sa evite crearea unei agentii sau comisii anti-coruptie simbolice sau ad-hoc. Aceste organizatii vor fi ineficiente atât timp cât aceste comisii / agentii nu pot lucra într-un cadru coerent, permanent si credibil.

- Consilierii confidentiali vor fi desemnati numai daca au un grad ridicat de respect si confidentialitate fata de personal. Toti angajatii ar trebui sa fie informati cu privire la rolul si functia unei astfel de persoane.
- Exista o legatura directa între transparenta procedurilor, încrederea publica, legitimitate, responsabilitate si conduita etica. Demnitarii publici ar trebui sa fie pe cât de deschisi posibil cu privire la deciziile pe care le iau. Restrictionarea informatiilor ar trebui sa fie posibila doar în aspectele clare legate de confidentialitate.
- Statele Membre ar trebui sa investeasca mai mult în conferirea unui grad de relevanta aspectelor legate de etica în fata angajatilor. În perioadele marcate de alinierea la conditiile de lucru si schimbarea de guvern, functionarii publici ar trebui sa fie informati cu privire la motivele pentru care este nevoie de o anume functie publica.
- Explicarea scopului si impactului scontat al diferitelor instrumente, de exemplu, al registrului intereselor, ar putea atribui fiecarei organizatii individuale.
- În multe State Membre, administratia publica este de obicei deschisa cu privire la angajatii externi. Se iau multe decizii din exterior si se desemneaza multe persoane. Se încheie de asemenea contracte pe termen scurt. O tendinta de dezvoltare paralela este reprezentata de cresterea numarului de comitete, organisme de consultanta din sectorul privat. Statele membre vor avea obligatia de a monitoriza mai îndeaproape impactul acestor tendinte de dezvoltare în domeniul standardelor de integritate.
- Neutralitatea este un standard etic clasic. Din cauza numarului mare de schimbari din ultimii ani, este important sa se clarifice întelesul exact al fenomenului de politicizare din secolul 21.
- Impartialitatea se refera la modul de a actiona independent al parteneriatelor politice. Totusi, acest lucru nu se refera la faptul ca functia publica este independenta de guvern. În realitate, functia publica are rolul de a oferi sprijin si consiliere guvernului aflat la putere. Totusi, functionarii publici nu ar trebui utilizati în scopuri private, personale sau politice. Decizia de a garanta proprietatea pe viata este o responsabilitate a guvernelor nationale. Totusi, este în acelasi timp important functionarii publici care au rolul de a consilia ministrii sa fie protejati si sa aiba dreptul de a fi auziti si de a-si exprima opiniile "pe care Ministrii nu ar dori probabil sa le auda"
- Statele Membre nu întreprind suficiente activitati în vederea clarificarii legaturii dintre ministrii, functionari publici si alti angajati publici, consultanti privati, sau consilieri pe termen scurt.
- Administratia la nivel national ar trebui sa supravegheze periodic nivelul de cunostinte si întelegere al angajatilor cu privire la standardele etice.
- Întelegerea elementelor referitoare la integritate ar trebui sa devina obligatorie în cadrul procedurilor de recrutare si evaluarilor de început.
- În plus, în viitor, procesul de recrutare ar trebui sa se desfasoare pe baza meritelor si rezultatelor unei proceduri deschise si echitabile. Persoanele desemnate cu contracte pe termen scurt ar trebui sa beneficieze de instruire initiala.
- Ar trebui sa se acorde atentie sporita legaturii dintre instrumentele de management al performantelor si impartialitate, respectiv neutralitate. În mod evident, un risc ar putea fi reprezentat de faptul ca bonusurile si recompensele pot depinde de angajamentul fata de ideologia / opinia unui superior si vice-versa. "Nimic nu poate distruge mai usor disponibilitatea unui functionar public de a acorda consultanta impartiala decât perceptia ca ar putea oferi un sfat nedorit ar putea sa îi distruga cariera. În consecinta, sistemele de management al performantelor ar trebui structurate în asa fel încât sa nu submineze impartialitatea individuala.
- Este de asemenea important sa nu se exagereze diferentele dintre etica în sectorul public si etica în sectorul privat. În multe feluri, valorile sunt destul de asemanatoare. În mod similar,

este de asemenea important sa nu se creeze în mod artificial o diferenta prea mare între valorile sectorului public si valorile sectorului privat.

- În ciuda limitarilor inerente, codurile de etica sunt importante întrucât ofera o orientare functionarilor publici. Totusi, de multe ori, valorile si principiile reale sunt diferite, iar valorile si principiile mentionate în coduri sunt foarte îndepartate de realitatea zilnica de la locul de munca. Asadar, Statele membre vor avea obligatia de a evita situatiile în care diferentele dintre valorile si principiile reale (de exemplu: *îndeplinirea obiectivelor* este cel mai important aspect iar *legalitatea* devine un aspect fara importanta) si valorile si principiile scrise, asa cum apar acestea mentionate în coduri (de exemplu, legalitatea ca fiind cel mai important principiu) devin considerabile. Pentru a preîntâmpina aceasta situatie, Statele Membre ar trebui sa monitorizeze periodic legatura dintre valorile si principiile din coduri si (în acelasi timp) valorile si principiile din viata reala a functionarilor publici.
- Codurile trebuie promovate astfel încât oamenii sa creeze în puterea de auto-reglementare. La finalul zilei, nu doar guvernul, ci si fiecare individ în parte sa fie responsabil de propria conduita. Totusi, trebuie sa avem în vedere faptul ca pentru multi functionari publici, codurile de etica sunt, pur si simplu, irelevante. Ceea ce conteaza cu adevarat sunt problemele de zi cu zi, conditiile de lucru si aspectele legate de Managementul Resurselor Umane. Daca oamenii abordeaza cu seriozitate codurile etice, e important sa se observe legatura dintre acestea doua. Stresul, volumul mare de lucru, lipsa unei autonomii la locul de munca si modificarea conditiilor de lucru vor avea întotdeauna un impact direct asupra conduitei.
- În viitor, devine de asemenea din ce în ce mai important sa se analizeze legatura dintre profilurile de competente, valori si obiectivele mentionate de catre personal si cele prevazute de catre codurile de etica. Sunt acestea compatibile?
- Statele Membre ar trebui sa acorde o importanta sporita monitorizarii compatibilitatii dintre sistemele de management al performantelor si conduita etica. De exemplu, sunt neutralitatea si impartialitatea amenintate de introducerea unor stimulente bazate pe performante?
- Whistleblowing reprezinta un instrument eficient împotriva conduitei neetice. Totusi, în practica, apar tot felul de obstacole. Obligatia de a adresa plângeri superiorului ierarhic prezinta o serie de probleme practice. Pe viitor, Statele Membre ar trebui sa ia în considerare unor prevederi referitoare mai cuprinzatoare referitoare la protectie, instituind comisii / birouri independente carora aceste persoane îsi pot adresa plângerile. În noile State Membre, în special, conceptul de whistleblowing ar trebui explicat mai bine.
- Ar trebui sa fim de asemenea constienti de faptul ca notiunea de whistleblowing prezinta înca o serie de obstacole specifice. De obicei, conceptul de whistleblowing este considerat ca fiind opus celui de confidentialitate si loialitate. În plus, whistleblowing este adesea considerat un act de tradare. Conceptul de whistleblowing, în particular, demonstreaza faptul ca etica individuala si etica publica pot intra în conflict în anumite momente.
- Multe State nu au avut în vedere în totalitate impactul pe care guvernele în continua schimbare l-ar putea avea asupra valorilor si normelor. În mod clar, valorile functionarilor publici s-au modificat în ultimii ani. Pe de alta parte, regulile si codurile de etica nu solutioneaza aceste tendinte de dezvoltare si favorizeaza aparitia unor reguli conflictuale.
- Exista probe cu privire la faptul ca majoritatea cazurilor de coruptie si fraudă au loc în sectorul / domeniul achizitiilor publice, constructiilor, politiei si sanatatii. În vederea combaterii conduitei neetice, Statele Membre ar trebui sa îsi orienteze atentia asupra acestor sectoare. Procedând astfel, o posibilitate ar fi sa se introducă un cod etic în invitatii de participare la licitatii si în contractele de angajare. În aceste sectoare, în special, rotatia posturilor reprezinta o metoda eficienta de prevenire a conduitei neetice.
- În final, Statele Membre pot introduce o "perioada de carantina " în care functionarii publici sa nu poata realiza atributii în sectorul privat, de exemplu, în urma pensionarii / demisiei etc.

Aprobat de:

.....

Silviu Cobzaru

Coordonator Grup de Lucru 1