



MINISTERUL ADMINISTRAȚIEI ȘI INTERNELOR
Agencia Națională a Funcționarilor Publici

Operator de date cu caracter personal, înregistrat la Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal sub nr. 5129

**RAPORT SEMESTRIAL PRIVIND RESPECTAREA
NORMELOR DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARILOR
PUBLICI, STANDARDELE ETICE ȘI
IMPLEMENTAREA PROCEDURILOR
DISCIPLINARE
PENTRU SEMESTRUL I AL ANULUI 2011**

Octombrie 2011

Promovăm PERFORMANȚA, punem în valoare OAMENII din serviciul public!



Capitolul I. Introducere

Acest raport reflectă date corespunzătoare semestrului I al anului 2011. Pentru o mai bună înțelegere a documentului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici recomandă consultarea prealabilă a *Rapoartelor anterioare*, disponibile pe portalul ANFP¹. Raportul pentru semestrul I al anului 2008 este primul raport care are la bază noile formate de raportare și conține referiri la aspectele metodologice privind conceperea și funcționarea sistemului de monitorizare și evaluare, la metodele de cercetare utilizate, precum și la principalele etape ale managementului de proces pe care Agenția îl asigură.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici își propune ca această serie de rapoarte să acționeze ca un mijloc de conștientizare a funcționarilor publici și de informare a opiniei publice cu privire la gradul de conformare a funcționarilor publici la normele de conduită. ANFP își propune să urmărească evoluțiile și să evidențieze progresele cu privire la implementarea normelor de conduită și a procedurilor disciplinare în condițiile în care, este cunoscut faptul că, o mai bună cunoaștere și o mai strictă respectare a principiilor care stau la baza exercitării funcției publice și a standardelor etice contribuie, pe de o parte, la reducerea vulnerabilităților la fapte de corupție în administrația publică, iar pe de altă parte, la creșterea calității serviciului public.

Capitolul II. Activități de promovare și susținere desfășurate de ANFP în domeniul eticii în semestrul I al anului 2011

În primul semestru al anului 2011 ANFP a continuat organizarea de seminarii regionale în cadrul cărora au fost dezbătute aspecte privind etica și integritatea în funcția publică, astfel:

- Seminarul regional de la Cluj Napoca- județul Cluj (16–18 martie 2011) “Managementul Resurselor Umane în Funcția Publică”.

La eveniment au fost prezenți aproximativ 150 de participanți – secretari, consilieri de etică, responsabili de resurse umane din instituții și autorități publice din județele Cluj și Sălaj. Principalele teme de dezbateră din cadrul seminarului au vizat aspecte ale îmbunătățirii sistemului administrației publice din perspectiva funcției publice și clarificări cu privire la: etica, integritatea și disciplina în funcția publică, întocmirea dosarului profesional, promovarea, avansarea, transformarea posturilor, structuri organizatorice, avize etc.

- Seminarul regional de la Olimp - județul Constanta (2-3 mai 2011) “Managementul Resurselor Umane în Funcția Publică”.

La eveniment au fost prezenți aproximativ 60 de participanți – secretari, primari, consilieri de etică, responsabili de resurse umane din instituții și autorități publice din județele Brăila, Galați și Buzău. Principalele teme de dezbateră din cadrul seminarului au vizat managementul funcției publice, dezvoltarea carierei în funcția publică, structura organizatorică, dosarul profesional, etica și integritatea în funcția publică, conflictul de interese, incompatibilitățile, sancțiunile disciplinare și comisiile de disciplină.

- Seminarul regional de la Tulcea, județul Tulcea (24 – 26 august 2011) “Managementul Resurselor Umane în Funcția Publică”

La seminar a participat un număr de 75 reprezentanți ai administrației publice locale și ai serviciilor publice deconcentrate din județele Tulcea, Galați, București, Ilfov, Vâlcea, Călărași, Ialomița și Argeș. Sesiunile de instruire au abordat subiecte de actualitate, cum ar fi obținerea de avize, dosarul profesional al funcționarului public, promovarea, avansarea, transformarea posturilor, structuri organizatorice, dezvoltarea carierei funcționarilor publici, actual administrativ de numire în funcția publică, etica și integritatea în funcția publică.

- Seminarul regional de la Sâmbăta de Sus, județul Brașov (12 - 14 octombrie 2011) „Carieră și Etică în Funcția Publică”.

La seminar au participat 60 de reprezentanți ai administrației publice locale și ai serviciilor publice deconcentrate din județele Alba, Covasna, Harghita, Hunedoara, Mureș, Sibiu și Brașov. Sesiunile de instruire au abordat subiecte de actualitate privind managementul resurselor umane: avizări, reorganizări, restructurări, transformarea posturilor, structuri organizatorice, dezvoltarea carierei funcționarilor publici, dosarul profesional al funcționarului public în sistemul administrativ românesc, precum și aspecte privind etica și integritatea în funcția publică.

¹ Rapoartele sunt disponibile pe portalul www.anfp.gov.ro, secțiunea *Materiale utile*, subsecțiunea *Rapoarte*, meniul *Rapoarte de monitorizare*, la rubricile corespunzătoare anilor 2008, 2009 și 2010.



De asemenea, Agenția urmează să implementeze proiectul "Dezvoltarea unui sistem integrat și unitar de integritate în funcția publică" – Axa prioritară 1 – Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice, Domeniu major de intervenție 1.2. Creșterea responsabilizării administrației publice, având o valoare totală de 9.430.755,00 RON. Proiectul se află în faza de evaluare tehnică, Agenția transmițând AMPODCA clarificări de ordin tehnic referitoare la proiect.

Capitolul III. Analiza și rezultatele procesului de raportare

III.1. Perioada monitorizată

Indicatorii privind respectarea normelor de conduită sunt monitorizați trimestrial, iar indicatorii privind implementarea procedurilor disciplinare sunt monitorizați semestrial.

Măsurarea indicatorilor, analiza datelor și evaluarea rezultatelor se face de către Agenție, concluziile rezultate fiind valorificate prin Rapoartele de monitorizare semestriale. Perioada monitorizată este 1 ianuarie 2011 – 30 iunie 2011.

III.2. Relevanța raportării

Relevanța raportării a fost măsurată de Agenție utilizând patru indicatori:

- Gradul de respondență – calculat ca număr de autorități și instituții publice care au transmis rapoarte validate / numărul total de autorități și instituții publice; nivelul de respondență, expresie calitativă a gradului de respondență;
- Gradul de acceptare a comunicării electronice – număr de rapoarte primite în variantă electronică / număr total de rapoarte primite (electronic + hârtie);
- Conformarea autorităților și instituțiilor publice care au transmis rapoarte în variantă electronică la prevederile legale – calculat ca numărul de rapoarte validate / număr total de rapoarte primite în variantă electronică.
- Gradul de relevanță a raportării – calculat ca număr de funcționari publici încadrați în autoritățile și instituțiile publice care au transmis rapoarte valide / număr total de funcționari publici (estimat la nivelul ANFP);

III.2.a. Gradul și nivelul de respondență

În vederea evaluării gradului de respondență, calculat ca număr de instituții sau autorități publice care au transmis rapoarte validate / Număr total de instituții sau autorități publice (estimat la nivelul ANFP), Agenția a definit încă din anul 2008 nivelele de respondență – bazate pe valoarea indicatorului.

Gradul de respondență la nivelul autorităților și instituțiilor publice		
Nivelul de respondență	Interval valoare indice de respondență	Valori numerice aproximative, corespunzătoare limitelor intervalelor
Peste așteptări	$[0.64^2 - 1]$	3,000 / 4,695 – 4,619 / 4,695
Foarte bun	$(0.32 - 0.64)$	1,500 / 4,695 – 3,000 / 4,695
Bun	$[0.15 - 0.32]$	700 / 4,695 – 1,500 / 4,695
Nesatisfăcător	$[0 - 0.15)$	0 – 700 / 4,695

* Unde valoarea de 4695 este corespunzătoare numărului total de instituții și autorități publice evidențiat la nivelul ANFP – cifra este estimată de structura de specialitate din cadrul ANFP pentru anul 2009; limitele intervalelor pot fi actualizate în funcție de evoluția numărului total de instituții și autorități publice.

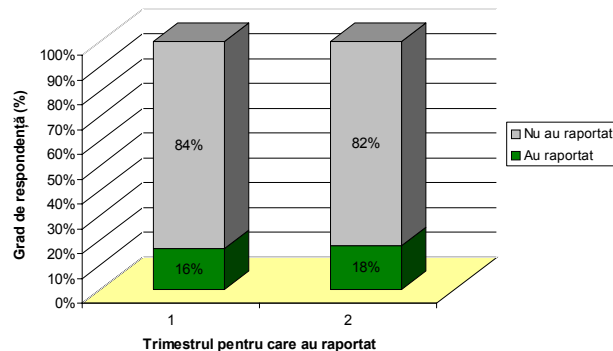
Nivelul de respondență pentru ultimele două trimestre ale anului 2011 este bun.

În semestrul I al anului 2011, monitorizarea normelor de conduită și implementării procedurilor disciplinare a avut la bază date cantitative și calitative transmise de autorități și instituții publice, evoluția numărului acestora fiind redată în tabelul și graficul de mai jos:

² Ca regulă, prezentul raport a utilizat caracterul „.” ca separator zecimal și caracterul „,” ca separator de mii.

Trimestrul I al anului 2011	
Număr de autorități și instituții publice care au trimis rapoarte validate	773
Trimestrul al II-lea al anului 2011	
Număr de autorități și instituții publice care au trimis rapoarte validate	826

Diagramă privind gradul de răspundere al autorităților și instituțiilor publice în semestrul I al anului 2011



III.2.b. Gradul de acceptare a comunicării electronice

Comunicarea electronică a fost acceptată de peste 99% din numărul total al autorităților și instituțiilor publice, cazurile în care Agenția a primit rapoarte în format de hârtie fiind foarte rare.

III.2.c. Conformarea la prevederile legale

Prevederile legale privind raportarea au fost respectate de peste 99% dintre instituțiile care au transmis rapoarte.

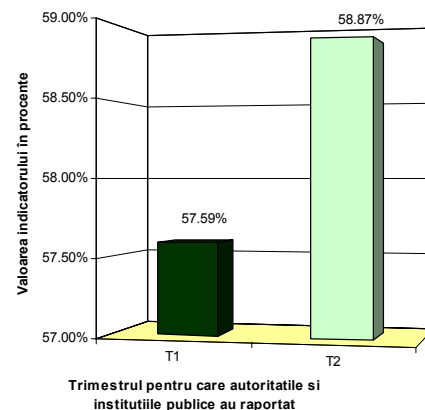
III.2.d. Gradul de relevanță a raportării

În semestrul I al anului 2011 în autoritățile și instituțiile publice care au transmis rapoarte către ANFP erau încadrați:

- 67,406 funcționari publici în trimestrul I al anului 2011, valoarea indicatorului fiind de 57.59%³;
- 69,502 funcționari publici în trimestrul al II-lea al anului 2011, valoarea indicatorului fiind de 58,87%⁴;

Având în vedere faptul că numărul mediu de funcționari publici încadrați în autoritățile și instituțiile publice care au raportat este de 67,406 (exprimat procentual – 57.59% funcționari publici din totalul de 120,684 funcționari publici - estimat la nivelul Agenției pentru anul 2010 (Raportul privind managementul funcțiilor publice și funcționarilor publici pentru anul 2010, pag. 31)), apreciem că, din punct de vedere statistic, eșantionul pe care este realizată cercetarea este reprezentativ. Observăm totuși o descreștere a eșantionului.

Evoluția gradului de relevanță a raportării în semestrul I al anului 2011



III.3. Interesul pentru raportare

Interesul pentru raportare este măsurat prin intermediul a doi indicatori:

- Numărul de apeluri telefonice referitoare la procesul de raportare gestionate de ANFP în perioadele de primire a formatelor standard de raportare;
- Numărul de adrese scrise referitoare la raportare primite de ANFP.

³ Calculat prin raportare la numărul total de funcționari publici de 120,684, estimat la nivelul Agenției pentru anul 2010 (Raportul privind managementul funcțiilor publice și funcționarilor publici pentru anul 2010, pag. 31).

⁴ Idem 3.



III.3.a. Numărul de apeluri telefonice referitoare la procesul de raportare gestionate de ANFP în perioadele de primire a formatelor standard de raportare

În semestrul I anului 2011, structura de specialitate a gestionat un număr de 176 de apeluri telefonice în perioada de transmitere către ANFP a formatelor standard de raportare. Apelurile urmăreau lămurirea unor aspecte punctuale privind raportarea.

III.3.b. Numărul de adrese scrise referitoare la raportare primite de ANFP

În semestrul I al anului 2011, Agenția a primit 12 de adrese scrise referitoare la monitorizarea normelor de conduită, standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare. Aceste comunicări anunțau numirea funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită. Se menține tendința consilierilor de etică de a solicita informații referitoare la raportare prin e-mail, răspunsul ANFP fiind primit, de regulă, în intervale foarte scurte de timp. Se poate astfel concluziona că solicitanții de informații preferă calea electronică, rapidă și care implică un minim un de efort în defavoarea căilor clasice de comunicare (corespondența în format de hârtie); concluzia nu este valabilă pentru domeniile care implică angajamente instituționale – puncte de vedere oficiale, avize, etc., dar ar putea probabil fi extinsă în cazul în care ar fi aplicate căi de comunicare certificate.

Capitolul IV. Monitorizarea respectării normelor de conduită

Activitatea de consiliere etică

Activitatea de consiliere etică a fost evaluată pe baza următorilor indicatori:

- a. Nivelul de răspuns al consilierilor etici, calculat ca număr de funcționari cărora li s-a acordat consiliere etică / număr de funcționari publici care au solicitat consiliere etică;
- b. Principalele probleme care au constituit obiectul consilierii etice, evaluat prin sintetizarea informațiilor privind problemele care au constituit obiectul consilierii etice;
- c. Pregătirea profesională a funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită, evaluată pe baza cursurilor de formare profesională urmate de aceștia;
- d. Cele mai importante cauze ale nerespectării codului de conduită, indicator evaluat prin sintetizarea informațiilor privind cauzele nerespectării codului de conduită identificate în rapoartele primite de ANFP pe parcursul perioadei evaluate și cele mai frecvent întâlnite consecințe ale încălcării normelor de conduită, evaluat prin sintetizarea informațiilor privind consecințele încălcării normelor de conduită identificate în rapoartele primite de ANFP în perioada evaluată;
- e. Impactul mediatic al nerespectării normelor de conduită, evaluat pe baza numărului de cazuri care au prezentat interes pentru opinia publică, a situațiilor care au prezentat interes pentru opinia publică și a motivelor pentru care aceste situații au fost considerate ca prezentând interes pentru opinia publică;
- f. Modalitățile de prevenire și măsurile privind reducerea sau eliminarea cazurilor de nerespectare a normelor de conduită la nivelul autorităților sau instituțiilor publice evaluat prin sintetizarea măsurilor de prevenire și măsurilor de reducere care au fost comunicate în rapoarte.

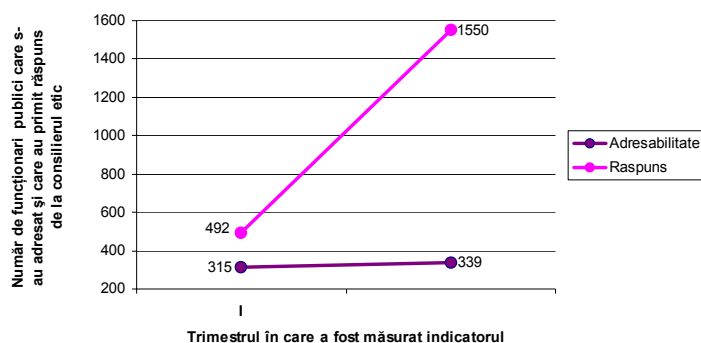
IV.a. Nivelul de răspuns al consilierilor de etică

TRIMESTRUL I AL ANULUI 2011	Număr f.p. care au solicitat consiliere etică		Număr f.p. care au primit consiliere etică	
	conducere	execuție	conducere	execuție
Cen	7	2	10	89
Dec	16	152	28	178
Loc	11	127	56	131

TRIMESTRUL AL II-LEA AL ANULUI 2011	Număr f.p. care au solicitat consiliere etică		Număr f.p. care au primit consiliere etică	
	conducere	execuție	conducere	execuție
Cen	9	36	18	161
Dec	11	189	247	894
Loc	9	85	48	182

Comparând valorile raportate de către consilierii de etică pentru cele două trimestre ale anului 2011, observăm faptul că nivelul de răspuns al consilierilor etici continuă să fie preponderent supraunitar ceea ce demonstrează o abordare activă a consilierilor etici.

Diagramă privind adresabilitatea și gradul de răspuns al consilierilor etici în primele două trimestre ale anului 2011



De asemenea, constatăm o creștere a adresabilității și a gradului de răspuns – acest din urmă indicator situându-se la valoarea de 21.590‰ în trimestrul al II-lea al anului 2011.

IV.b. Principalele probleme care au constituit obiectul consilierii etice, evaluat prin sintetizarea informațiilor privind problemele care au constituit obiectul consilierii etice

Sintetizând informațiile primite pe parcursul perioadei de raportare, constatăm faptul că principalele probleme care au constituit obiectul consilierii etice au fost legate de:

- modul de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu, respectiv posibilitatea de a le refuza;
- modul de completare a declarațiilor de avere și a declarațiilor de interese;
- conduita profesională și realizarea sarcinilor de serviciu ale funcționarilor publici;
- normele juridice privind sancționarea absențelor nemotivate de la serviciu;
- reglementările privind promovare în grad profesional a funcționarilor publici, cu accent pe noutățile legislative în domeniu;
- drepturile funcționarilor public, inclusiv cele salariale.

IV.c. Pregătirea profesională a funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită

În primul semestru al anului 2011 pregătirea profesională a funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită a acoperit următoarele domenii:

- inspector resurse umane;
- managementul resurselor umane;
- ECDL;
- cursuri specifice vizând domeniul resurselor umane, organizate la nivel de instituție;
- relații publice și comunicare;
- relații de muncă;
- deontologie;
- egalitatea de șanse;



- cursuri specifice în specialitatea studiilor sau pe domenii de activitate restrânse ale funcționarilor publici, cu importanță redusă față de domeniul eticii.

Analizând datele transmise, domeniile relevante sunt: managementul resurselor umane, comunicare, deontologie și egalitatea de șanse.

Gradul de formare a funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică și respectarea normelor de conduită rămâne, ca și în anii trecuți, mai mare la nivelul instituțiilor deconcentrate decât la nivel local.

În semestrul al I al anului 2011 nu se înregistrează modificări la nivelul acestui indicator, fapt care poate fi datorat raportării cursurilor pe care consilierii de etică le-au absolvit până la momentul raportării precum și faptului că în anul 2011 numărul de cursuri la care funcționarii au participat a fost redus având în vedere diminuarea fondurilor alocate pentru formare.

IV.d. Cele mai importante cauze ale nerespectării codului de conduită și cel mai frecvent întâlnite consecințe ale încălcării normelor de conduită

Ca și în perioadele de raportare precedente, majoritatea rapoartelor (peste 90% din numărul rapoartelor care au menționat încălcări ale normelor de conduită) cauzele și consecințele nerespectării Codului de conduită al funcționarilor publici nu au fost comunicate către ANFP. Menținem astfel concluzia Rapoartelor precedente, conform căreia, în lipsa mai multor date, prezentul raport nu poate extrage concluzii relevante pentru acest indicator calitativ.

Cu titlul de exemplu, printre cauzele care au fost comunicate, în perioada 2008-2011, prin formatele de raportare se află:

- insuficienta cunoaștere și interpretarea eronată a normelor juridice;
- influența problemelor personale asupra activității profesionale;
- consumul de băuturi alcoolice;
- dispute dintre colegi;
- repartizare inegală a sarcinilor de serviciu;
- volumul de muncă ridicat;
- întrebuintarea de expresii jignitoare la serviciu și comportamentul inadecvat față de beneficiarii serviciului public;
- întâzieri în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

Printre consecințele nerespectării normelor de conduită comunicate în formatele de raportare se află:

- perturbarea activității instituției publice;
- atingeri aduse imaginii instituției publice;
- atragerea nemulțumirii beneficiarilor serviciilor publice.

ANFP menține constatarea formulată în Rapoartele pentru perioadele precedente, conform căreia, la nivelul autorităților și instituțiilor publice raportoare s-a acordat o importanță diminuată analizării și individualizării cauzelor și consecințelor nerespectării normelor de conduită a funcționarilor publici.

IV.e. Impactul mediatic al nerespectării normelor de conduită

Deși deteriorarea imaginii instituției este identificată expres ca o consecință a nerespectării normelor de conduită, Agenția își menține constatarea anterioară, conform căreia, în majoritatea rapoartelor comunicate (peste 96%) nu au fost precizate aspecte referitoare la evaluarea impactului nerespectării normelor de conduită a funcționarilor publici. În acest context, datele furnizate de autoritățile și instituțiile publice nu permit formularea unor concluzii relevante pentru măsurarea acestui indicator.

Exemplificativ, motivul cel mai des identificat este dat de amploarea și complexitatea cazurilor de corupție și poziția ierarhică în instituție a celor implicați în astfel de cazuri.

IV.f. Modalitățile de prevenire și măsurile privind reducerea sau eliminarea cazurilor de nerespectare a normelor de conduită la nivelul autorităților sau instituțiilor publice

Gradul de identificare a modalităților de prevenire și a măsurilor privind reducerea sau eliminarea cazurilor de nerespectare a normelor de conduită la nivelul autorităților sau instituțiilor publice continuă să fie redus. Agenția continuă să prezinte o sinteză a celor mai frecvent menționate modalități de prevenire și măsuri de eliminare a cazurilor de nerespectare a normelor de conduită, cu mențiunea că acestea nu sunt neapărat reprezentative la nivel de sistem.



Modalități de prevenire a încălcării normelor de conduită în cadrul autorităților sau instituțiilor publice	Măsuri privind reducerea / eliminarea cazurilor de nerespectare a normelor de conduită la nivelul autorităților sau instituțiilor publice
<ul style="list-style-type: none">- acțiuni de conștientizare a funcționarilor publici asupra importanței respectării normelor de conduită și a standardelor etice;- aducerea la cunoștința funcționarilor publici a normelor juridice noi de interes pentru domeniul de activitate în care aceștia își desfășoară activitatea;- identificarea activităților cu grad sporit de risc și implementarea unor măsuri manageriale (organizatorice) menite să le gestioneze;- elaborarea unor analize prealabile ale situațiilor care urmează a fi parcurse la nivelul autorităților și instituțiilor publice și prezentarea de posibile modalități de rezolvare a acestora;- asigurarea transparenței atât a actului administrativ cât și a deciziilor luate la nivelul instituției;- reglementarea proceselor care au loc la nivelul instituției prin dezvoltarea de proceduri interne;- selectarea corectă a funcționarilor publici, pe bază de competență.	<ul style="list-style-type: none">- buna funcționare a comisiei de disciplină și aplicarea de către persoana care are competența legală a sancțiunilor propuse;- controlul managerial sporit al activității persoanelor care nu respectă normele de conduită;- aplicarea unitară a sancțiunilor disciplinare;- creșterea gradului de responsabilizare a funcționarilor publici;- întărirea managementului bazat pe obiective / rezultate;- control managerial sporit al proceselor în cadrul cărora sunt identificate încălcări ale normelor de conduită;- identificarea factorilor care au generat încălcări ale normelor de conduită și implementarea de măsuri care să conducă la eliminarea acestor factori.

Urmare a evaluării generale a datelor numerice și informațiilor calitative cuprinse în Formatele de raportare se constată faptul că activitatea funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică și monitorizarea normelor de conduită se dezvoltă, volumul înregistrând o tendință preponderent crescătoare. Din datele transmise către Agenție activitatea de consiliere etică a influențat pozitiv conduita funcționarilor publici, dovedindu-se astfel eficientă. Totuși, nivelul calitativ dorit de Agenție este departe de a fi atins, activitățile de training trebuind să joace un rol esențial în dezvoltarea consilierilor de etică.

Sub aspectul corectitudinii raportării, prin analiză comparativă, ANFP a constatat că datele numerice furnizate de către consilierii de etică se coroborează cu cele obținute de Agenție prin alte metode de monitorizare (de exemplu, monitorizarea prin intermediul petițiilor primite de Agenție).

Din punct de calitativ, rapoartele transmise de către consilierii de etică sunt, în marea majoritate a cazurilor, necompletate deci nerelevante.

Capitolul V. Monitorizarea respectării normelor de conduită

V.1. Capacitatea de sesizare

Capacitatea de sesizare a fost evaluată pe baza următorilor indicatori:

- a. Gradul de sesizare, calculat ca număr de funcționari publici ale căror fapte au fost sesizate comisiei de disciplină / număr de funcționari publici încadrați în autoritățile și instituțiile publice care au transmis rapoarte;
- b. Indicele sesizărilor, calculat ca număr de sesizări adresate comisiei de disciplină / număr de funcționari publici încadrați în autoritățile și instituțiile publice care au transmis rapoarte;
- c. Categoriile de persoane care formulează sesizări, evaluat în funcție de calitatea persoanelor care formulează sesizările – conducătorul autorității sau instituției publice, conducătorul compartimentului în care este încadrat funcționarul public, funcționarii publici sau alte categorii de personal din instituție, beneficiarii serviciului public, avertizorul de integritate, calculat ca număr de sesizări / număr de funcționari publici încadrați în autoritățile și instituțiile publice care au transmis rapoarte;
- d. Motivele sesizărilor, evaluat ca sinteză a principalelor motive care au stat la baza formulării sesizărilor adresate comisiilor de disciplină.

V.1.a. Gradul de sesizare

La nivelul autorităților și instituțiilor publice a fost raportat în primul semestru al anului 2011 un număr de 475 funcționari publici pentru care au fost formulate sesizări disciplinare - 144 pentru funcționarii publici de conducere și 311 pentru funcționarii publici de execuție.

V.1.b. Indicele sesizărilor

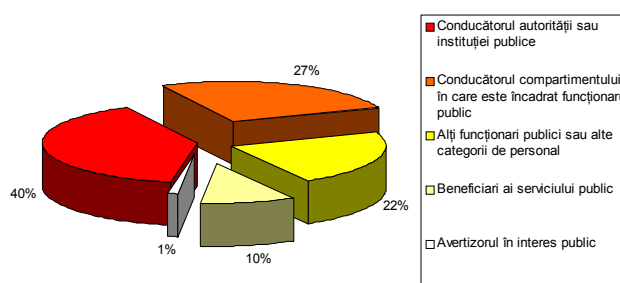
În timp ce gradul de sesizare măsoară numărul de funcționari pentru care a fost sesizată comisia, indicele sesizărilor măsoară numărul de sesizări adresate comisiei. Agenția și-a propus măsurarea celor doi indici și monitorizarea evoluției valorilor acestora pentru a avea informații despre frecvența cu care o plângere este îndreptată împotriva unui singur funcționar public sau împotriva mai multor funcționari publici. Din datele primite de către ANFP rezultă faptul că în semestrul I al anului 2011 au fost formulate 404 sesizări disciplinare.

V.1.c. Categoriile de persoane care formulează sesizări

Sesizarea disciplinară este unicul act care poate declanșa procedura disciplinară, reprezentând în același timp actul de investire a comisiei de disciplină cu autoritatea și competența legală a desfășurării procedurii disciplinare. Conform dispozițiilor art. 19 alin. (2) din H.G. nr. 1.344/2007 comisiile de disciplină își desfășoară activitatea numai în baza unei sesizări, în limitele și raportat la obiectul acesteia.

Indicatorul arată în ce proporție categoriile prestabilite de persoane formulează plângeri disciplinare.

Categoriile de persoane care formulează sesizări disciplinare la nivelul autorităților și instituțiilor publice



Din studiul repartizării sesizărilor pe categorii de persoane care formulează sesizări observăm că 10% dintre acestea pornesc de la beneficiarii serviciului public, restul fiind generate de șefii – direcții sau indirecti ai funcționarilor publici – 67% (40% de către conducătorul instituției și 27% de către conducătorul compartimentului) sau de colegi – 22%.

V.1.d. Motivele sesizărilor

Autoritățile și instituțiile publice raportează următoarele motive ale sesizărilor:

- neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă / neglijență a atribuțiilor de serviciu;
- refuzul de a îndeplini sarcinile de serviciu;
- absențe nemotivate sau întârzieri repetate în efectuarea lucrărilor;
- comportament necorespunzător, utilizarea de cuvinte și expresii jignitoare;
- încălcarea regimului incompatibilităților și conflictelor de interese;
- încălcarea dispozițiilor regulamentelor interne ale autorităților și instituțiilor publice în care funcționarul public este încadrat⁵;
- încălcarea dispozițiilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese.

Față de perioadele de raportare precedente, se observă faptul că sunt raportate ca motive ale sesizărilor încălcări ale dispozițiilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese .

VI.2. Finalizarea procedurilor disciplinare

După încheierea dezbaterii cazului, comisiile de disciplină întocmesc rapoarte prin care formulează propuneri privind sancțiunile disciplinare aplicabile sau, după caz, propuneri de clasare a sesizării.

Conform art. 50 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 1.344/2007, persoana care are competența legală de a aplica sancțiunea disciplinară emite actul administrativ de sancționare urmare a propunerii formulate de comisia de disciplină.

⁵ Concluzie valabilă în special pentru instituțiile publice care, prin specificul activității, au reglementări interne detaliate prin care sunt instituite o mare parte dintre îndatoririle funcționarilor publici



Pentru a evalua modul în care a avut loc finalizarea procedurii disciplinare, au fost măsurați următorii indicatori:

- a. Propunerile formulate de comisiile de disciplină, calculat ca număr de clasări ori sancțiuni disciplinare propuse de comisia de disciplină / număr de funcționari încadrați în instituțiile care au transmis rapoarte validate;
- b. Obligații neîndeplinite de funcționarii publici, evaluat prin sintetizarea principalelor norme juridice încălcate de funcționarii publici și extragerea obligațiilor neîndeplinite;
- c. Gradul de sancționare, calculat ca număr de sancțiuni disciplinare aplicate / număr de funcționari încadrați în autoritățile și instituțiile publice care au transmis rapoarte validate;
- d. Motivele aplicării unei sancțiuni diferite, evaluat prin sintetizarea motivelor invocate în vederea aplicării unei sancțiuni diferite;
- e. Cazuri în care au fost sesizate organele de cercetare penală, calculat ca număr de cazuri în care au fost sesizate organele de cercetare penală / număr de funcționari încadrați în instituțiile care au transmis rapoarte validate și evaluat în funcție de frecvența faptelor sesizate ca infracțiuni.
- f. Soluții ale instanțelor de judecată pronunțate în cazurile contestării actelor administrative de sancționare, calculat ca număr de hotărâri ale instanțelor de judecată / număr de funcționari încadrați în instituțiile care au transmis rapoarte validate

VI.2.a. Propunerile formulate de comisiile de disciplină

Valorile obținute pentru acest indicator sunt în general constante. În cursul trimestrului I al anului 2011 au fost raportate ANFP 475 propuneri formulate de comisia de disciplină. Dintre acestea, comisiile de disciplină au formulat 229 de propuneri de clasare și 246 de propuneri de sancționare.

VI.2.b. Obligații neîndeplinite de funcționarii publici

Comunicările autorităților și instituțiilor publice indică temeiurile legale care stau la baza propunerilor de sancționare disciplinară. Pe baza acestora, Agenția a identificat principalele obligații legale încălcate de funcționarii publici:

- obligația de a îndeplini îndatoririle de serviciu la termenele stabilite;
- obligația de a fi prezent la serviciu în timpul programului de lucru;
- obligația de a respecta prevederile legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici;
- obligația de a se conforma dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici;
- obligația de a considera interesul public mai presus decât interesul personal, în exercitarea funcției publice;
- obligația de a nu aduce atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care funcționarii publici își desfășoară activitatea;
- obligații cuprinse în acte juridice specifice – de exemplu în Codul fiscal sau în regulamentele interne ale autorităților și instituțiilor publice.

Nu se observă diferențe semnificative față de informațiile comunicate în perioadele anterioare.

VI.2.c. Gradul de sancționare

Conform art. 50 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 1.344/2007, persoana care are competența legală de a aplica sancțiunea disciplinară emite actul administrativ de sancționare urmare a propunerii formulate de comisie.



Din datele primite de către Agenție pe parcursul semestrului I al anului 2011 rezultă faptul că au fost aplicate 185 de sancțiuni disciplinare – 111 mustrări scrise și 74 sancțiuni mai grave.

Tabel privind sancțiunile aplicate în semestrul I al anului 2011 funcționarilor publici										
Număr și tip de sancțiuni dispuse de persoana care are competența legală de aplicare										
Tipul instituției	Nr. de mustrări scrise		Nr. de diminuări salariale		Nr. de suspendări ale dreptului la avansare / promovare		Nr. de retrogradări		Nr. de destituiri	
	Conducere	Execuție	Conducere	Execuție	Conducere	Execuție	Conducere	Execuție	Conducere	Execuție
CEN	0	2	1	0	0	0	0	1	0	0
DEC	4	42	2	25	0	1	3	4	0	6
LOC	4	59	3	16	0	2	1	1	0	8
TOTAL	8	103	6	41	0	3	4	6	0	14

Valoarea indicatorului anual de monitorizare este de 1,185‰ sancțiuni dispuse la mia de funcționari publici.

VI.2.d. Motivele aplicării unei sancțiuni diferite

La aplicarea unor sancțiuni disciplinare mai ușoare, s-a ținut cont de circumstanțele atenuante în care a fost săvârșită fapta, de dimensiunea redusă a prejudiciului sau de consecințele limitate ale acestuia. În cazul aplicării unor sancțiuni disciplinare mai grave, s-a ținut cont de prejudiciile de imagine aduse instituției precum și de consecințele importante pe care abaterea disciplinară le-a antrenat.

Nu s-au aplicat sancțiuni disciplinare în cazul în care funcționarii publici pentru care comisia de disciplină a propus sancțiuni au ieșit din corpul funcționarilor publici.

Din datele raportate Agenției rezultă faptul că sancțiunea mustrării scrise a fost aplicată și direct de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică, conform art. 78 alin (1) din Legea nr. 188/1999 republicată cu modificările și completările ulterioare.

VI.2.e. Cazuri în care au fost sesizate organele de cercetare penală

În semestrul I al anului 2011 au fost sesizate organele de cercetare penală pentru 15 de funcționari publici – 5 de conducere și 10 de execuție. Valoarea indicatorului nu înregistrează evoluții semnificative.

În cursul primului semestru al anului 2011 au fost raportate Agenției următoarele fapte sesizate de către comisiile de disciplină ca infracțiuni:

- abuz în serviciu contra intereselor publice;
- fals material în înscrisuri oficiale și uz de fals;
- primirea de foloase necuvenite;
- abuz în serviciu contra intereselor persoanelor;
- neglijența în serviciu;
- divulgarea secretului profesional;
- fals privind identitatea.

Tipul instituției	Cazuri în care au fost sesizate organele de cercetare penală	
	Nr. de cazuri	
	De conducere	De execuție
CEN	3	4
DEC	1	1
LOC	1	5
TOTAL	5	10



VI.3. Soluții ale instanțelor de judecată pronunțate în cazurile contestării actelor administrative de sancționare

Soluții ale instanțelor de judecată pronunțate în cazurile contestării actului administrativ de sancționare disciplinară		
Număr de hotărâri pronunțate de instanță		
Prin care instanța a menținut sancțiunea disciplinară inițială	Prin care instanța a dispus aplicarea unei sancțiuni disciplinare mai ușoare decât cea inițială	Prin care instanța a anulat sancțiunea disciplinară dispusă inițial
Valoare brută	9	0
		27

Capitolul VII. Concluzii

Față de Rapoartele de monitorizare anterioare, concluziile de fond se mențin.

Sub aspectul procesului de raportare, ANFP a depus eforturi pentru a susține activitățile de raportare, de centralizare a datelor, de calcul al indicatorilor, de evaluare a datelor și de întocmire a rapoartelor. Agenția consideră că, implicarea unui număr mare de autorități și instituții publice într-un asemenea sistem de monitorizare este în practică foarte dificil de realizat. De principiu, cercetările statistice sunt realizate pe eșantioane reduse, metodele general acceptate fiind dezirabil a fi utilizate și în cazul prezentului studiu.

Deși, din punct de vedere normativ, instituțional și tehnic, Agenția a asigurat condițiile necesare și a furnizat suportul metodologic necesar prin emiterea Ordinului Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 4.500/2008, susținut apoi de activități de promovare și asistență în implementare, participarea instituțiilor publice la acest proces conform rezultatelor prezentate, a permis obținerea preponderentă a unor date statistice cantitative și mai puțin a unor date calitative pe baza cărora să poată fi formulate concluzii mai relevante.

ANFP menține concluzia formulată anterior conform căreia funcționarii publici nu sunt sesizați în mod frecvent pentru încălcarea normelor de conduită și a obligațiilor profesionale. De asemenea, s-a constatat că tendința sesizărilor se manifestă preponderent la nivel individual și nesemnificativ în forme colective. Datele raportate de autoritățile și instituțiile publice nu redau situații deosebite în ceea ce privește regimul răspunderii disciplinare prin prisma raportului de proporționalitate între faptele sesizate ca abateri disciplinare și dimensiunea eșantionului: pe de o parte capacitatea de sesizare nu este exercitată foarte frecvent de către categoriile de persoane care au acest drept, iar pe de altă parte derularea procedurilor disciplinare desfășurate de comisiile de disciplină se înscriu în limite statistice obiective, numărul sancțiunilor disciplinare aplicate nefiind disproportionat în comparație cu numărul de funcționari publici.

Indicatorul privind soluțiile de modificare a sancțiunilor disciplinare aplicate funcționarilor publici, pronunțate de către instanțele de judecată – prezentat la punctul VI.3 a avut, în anul 2010, o valoare alarmantă: 125 sancțiuni disciplinare au fost raportate ca anulate de instanță. Valoarea indicatorului este calculată de către ANFP exclusiv prin centralizarea datelor raportate de către autoritățile și instituțiile publice, având în vedere faptul că Agenția nu este parte în cauzele care au ca obiect anularea actelor administrative prin care s-a dispus aplicarea de sancțiuni disciplinare – părți fiind funcționarul public sancționat și instituția.

Valoarea indicatorului continuă să fie monitorizată și variațiile urmează să fie prezentate în rapoartele viitoare.

După aproape patru ani de implementare a formatelor unice, Agenția constată faptul că sub o pătrime dintre autoritățile instituțiile publice își îndeplinesc atribuțiile de raportare, nivelul calitativ fiind foarte scăzut.



VII.1. Recomandări generale

Agenția recomandă respectarea Ordinului Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 4.500/2008. În acest sens, acordarea unei atenții sporite înțelegerii procedurii reglementate prin Ordinul Președintelui ANFP nr. 4.500/2008 poate contribui substanțial la creșterea calității rapoartelor transmise Agenției.

Punctual, unul dintre aspectele sesizate este nerespectarea dispozițiilor art. 23 alin. (2) lit. a) din *Instrucțiunile de completare și transmitere a formatului standard de raportare privind respectarea normelor de conduită și a formatului standard de raportare privind implementarea procedurilor disciplinare* care prevede obligația înscrierii la rubricile privind plângerile disciplinare numai a numărului de plângeri pentru care cercetarea administrativă a fost finalizată, fapt ce îngreunează compararea volumului sesizărilor disciplinare cu cel al clasărilor și sancțiunilor disciplinare.

Agenția menționează că, în conformitate cu dispozițiile Ordinului Președintelui ANFP nr. 4500/2008, este dezirabilă creșterea gradului de participare a instituțiilor publice la procesul de raportare, ceea ce va face posibilă o analiză mai complexă, cu rezultate mai cuprinzătoare și concluzii relevante la nivel de sistem al funcției publice.

Agenția recomandă autorităților și instituțiilor publice dezvoltarea managementului proceselor, a procedurilor de lucru interne care reglementează activitățile instituției, evaluarea riscurilor care pot să apară în derularea proceselor, promovarea și implementarea măsurilor manageriale considerate optime pentru domeniul de activitate, astfel încât acestea să conducă la diminuarea riscurilor de încălcare a normelor de conduită.

Agenția recomandă funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică să consulte periodic portalul instituției, la adresa www.anfp.gov.ro secțiunea *Materiale utile* subsecțiunea *Formate de raportare*, pentru a se informa cu privire la recomandările pe care Agenția le formulează pentru îmbunătățirea continuă a procesului de raportare.

VII.2. Recomandări referitoare la comunicare în cadrul procesului de raportare

ANFP solicită transmiterea e-mail-urilor conținând formatele de raportare completate după cum urmează:

- la adresa de e-mail: conduitacentrale@anfp.gov.ro, dacă instituția sau autoritatea publică care transmite raportul aparține administrației publice centrale;
- la adresa de e-mail: conduitadeconcentrate@anfp.gov.ro, dacă instituția publică raportoare este un serviciu public deconcentrat al unui minister sau al unui alt organ de specialitate al administrației publice centrale în unitățile administrativ-teritoriale;
- la adresa de e-mail: conduitalocale@anfp.gov.ro, dacă instituția publică aparține administrației publice locale;

Nerespectarea regulilor procedurale de transmitere atrage aplicarea procedurii de invalidare.

VII.3. Recomandări referitoare la activitatea de consiliere etică

Agenția recomandă autorităților și instituțiilor publice să facă în continuare cunoscute existența și rolul funcționarului cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a normelor de conduită, să sprijine activitatea acestuia și să promoveze colaborarea cu acesta în situații privind conduita profesională. De asemenea, este necesară aducerea la cunoștința funcționarilor publici din cadrul instituției publice respective, a datelor și informațiilor conținute în formatele de raportare precum și rapoartele ANFP privind respectarea normelor de conduită, standardele etice și implementarea normelor disciplinare. Totodată, Agenția recomandă autorităților și instituțiilor publice să asigure participarea la cursuri de formare profesională a funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică în domeniile considerate relevante de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

VII.4. Recomandări referitoare la identificarea cauzelor și consecințelor nerespectării normelor de conduită

Agenția recomandă îmbunătățirea capacității de identificare și reflectare în sinteză a informațiilor concrete care constituie cauze ale încălcării normelor de conduită profesională și, respectiv a consecinței sau consecințelor nerespectării acestor norme. În acest sens, precizăm că o explicare a ceea ce trebuie menționat referitor la *cauze și consecințe* este indicată în cuprinsul art. 14 alin. (1) lit. a) și b) din *Instrucțiunile de completare și transmitere a formatului standard de raportare privind respectarea normelor de conduită și a formatului standard de raportare privind implementarea*



procedurilor disciplinare aprobate prin Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 4.500/2008.

Menționăm faptul că neidentificarea cauzelor și a consecințelor nerespectării normelor de conduită creează dificultăți în identificarea modalităților de prevenire adecvate și a măsurilor de reducere/diminuare a cazurilor de nerespectare a normelor de conduită.

VII.5. Recomandări referitoare la identificarea modalităților de prevenire și a măsurilor de reducere / diminuare a cazurilor de nerespectare a normelor de conduită

Agenția recomandă îmbunătățirea metodelor de analiză în domenii care au importanță și incidență asupra conduitei profesionale la nivelul autorităților și instituțiilor publice în care își desfășoară activitatea funcționari publici. Subliniem însă faptul că, elaborarea analizelor nu este o atribuție sau o sarcină exclusivă a funcționarului public cu atribuții de consiliere etică. Acesta poate însă participa la elaborarea acestor analize prin modalitățile stabilite la nivelul autorităților și instituțiilor publice conform propriilor decizii manageriale considerate optime. În acest sens, precizăm că o explicare a ceea ce trebuie menționat referitor la *modalități de prevenire și măsuri de reducere/eliminarea a cazurilor de nerespectare a normelor de conduită* este indicat în cuprinsul art. 16 și 17 din Instrucțiunile de completare și transmitere a formatului standard de raportare privind respectarea normelor de conduită și a formatului standard de raportare privind implementarea procedurilor disciplinare aprobate prin Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 4.500/2008.

VII.6. Recomandări referitoare la consilierea etică

Un număr semnificativ de solicitări adresate consilierilor de etică și Agenției privește salarizarea personalului nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri comunitare nerambursabile postaderare.

Menționăm faptul că, în anul 2011, salarizarea personalului nominalizat în echipele de implementare a proiectelor cu finanțare nerambursabilă se face conform articolului nr. 34 din Legea cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice nr. 284/2010. Alineatul (1) al art. 34 din actul normativ menționat stipulează:

Personalul din autoritățile administrației publice centrale, din structurile din subordinea autorităților administrației publice centrale și din instituțiile publice locale, nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri comunitare nerambursabile postaderare, precum și din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat rambursabile sau nerambursabile, beneficiază de la data intrării în vigoare a prezentei legi de o majorare a salariului de bază cu până la 75%, iar începând cu 1 ianuarie 2011, în locul majorării de până la 75%, de o majorare de până la 25 de clase de salarizare suplimentare aplicată la salariul de bază lunar, proporțional cu timpul efectiv alocat realizării activităților pentru fiecare proiect, indiferent de numărul de proiecte în care este implicat, fără a depăși durata maximă a timpului de lucru prevăzută de normele legale în vigoare și fără a depăși în total numărul maxim de clase de salarizare prevăzută la art. 10 alin. (2).

Următoarele alineate ale articolului menționat stabilesc condiții concrete pentru acordarea majorării.

Agenția apreciază că pot fi desemnați în echipele de proiect funcționari publici aparținând structurilor specializate în atragerea fondurilor și implementarea proiectelor dar și funcționari publici aparținând altor structuri organizaționale. Toate categoriile de personal care primesc majorările prevăzute la art. 34 din Legea nr. 284/2010 trebuie să respecte condiția nominalizării în echipele de proiect precum și toate celelalte condiții impuse de acest act normativ, de exemplu: condiția numărului maxim de persoane care pot fi nominalizate în echipele de proiect, sau proporționalitatea majorării salariului de bază cu timpul efectiv alocat realizării activităților proiectului.

O altă categorie de solicitări adresate consilierilor de etică și Agenției se referă la potențiale situații privind incompatibilitățile și conflictele de interes.

Aprecierea concretă asupra stării de incompatibilitate se realizează prin raportarea la situațiile individual determinate, competența aparținând Agenției Naționale de Integritate conform art. 8 alin (1) din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative. Potrivit acestui act normativ, *scopul Agenției Naționale de Integritate este asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, prin exercitarea de responsabilități în evaluarea declarațiilor de avere, [...] a incompatibilităților și a conflictelor de interes potențiale în care se pot afla persoanele prevăzute la art. 1, pe perioada îndeplinirii funcțiilor și demnităților publice.*

Având în vedere competențele specializate ale Agenției Naționale de Integritate, Agenția Națională a Funcționarilor Publici transmite toate solicitările privind incompatibilitățile și conflictele de interes către ANI.



Agenția Națională de Integritate, în cooperare cu Societatea Academică din România (S.A.R.), au publicat „Ghidul privind incompatibilitățile și conflictele de interese”, realizat în conformitate cu prevederile Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative.

Ghidul a fost elaborat în baza Proiectelor „*Strengthening the capacity of the National Integrity Agency*”, finanțat prin Programul „*MATRA-KAP*”, dezvoltat de Ambasada Regatului Țărilor De Jos (Olanda) la București, respectiv, „*Increasing accountability in public administration*”, finanțat prin Mecanismul Financiar al Spațiului Economic European, Comisia Europeană, și se adresează beneficiarilor de la nivelul administrației publice centrale și locale.

Cele mai importante aspecte de interes pe care „*Ghidul privind incompatibilitățile și conflictele de interese*” le conține sunt următoarele:

- Definiții și tipuri de conflicte de interese/ incompatibilități;
- Diferența dintre conflicte de interese și incompatibilități;
- Conflicte de interese și incompatibilități pe categorii de funcții publice (primari, viceprimari, consilieri locali sau județeni, funcționari publici etc.);
- Sancțiuni.

Ghidul privind incompatibilitățile și conflictele de interese se regăsește, în format electronic, pe pagina de Internet a Agenției Naționale de Integritate – www.integritate.eu – putând fi consultat accesând link-ul: http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Ghid_Incompatib_ConflicteInterese_2011/GhidPrivindIncompatibilitatileSiConflicteleDeInterese_2011.pdf