



**SIGMA**

**Susținerea îmbunătățirii sistemelor de guvernare și conducere**  
O inițiativă comună a OCDE și a Uniunii Europene, finanțată în principal de UE

**Agentia Nationala  
a Functionarilor Publici**

## **Liniile generale ale politicii preventive privind integritatea la nivelul serviciului public federal Belgian**

**de Henri Nicolas**

**Serviciul Public Federal Buget și Control al Gestiunii**

**Conferința pentru Integritate Publică  
și Anticorupție în Serviciul Public**

**București, 29-30 mai 2007**

## Introducere

Acest document stabilește axele principale care susțin politica preventivă privind integritatea la nivelul serviciului public federal belgian. Obiectivul strategic al acestei politici îl reprezintă menținerea și creșterea încrederii cetățeanului în buna funcționare a serviciului public federal administrativ. Această încredere, crucială pentru organizația publică federală, nu poate fi menținută sau întărită decât în cazul în care guvernul federal și agenții publici întruchopeză în mod vizibil valori federale semnificative precum loialitatea, calitatea de a fi imparțial și integritatea.

Toate părțile implicate trebuie să își asume o responsabilitate:

1. Guvernul federal se obligă să aprobe în mod explicit o politică de integritate care să se înscrie în contextul:
  - a) Obligațiilor și recomandărilor internaționale din domeniul respectiv (OCDE, Consiliul Europei, Națiunile Unite, Uniunea europeană)
  - b) Intențiilor politice existente (Declarații guvernamentale, Nota cadru despre securitatea integrală,...)
2. Conducătorilor și colaboratorilor serviciilor publice federale ce concretizează politica de integritate în activitatea lor de gestiune cotidiană.

Fără angajamentul explicit al părților implicate, această politică și executarea ei nu vor atinge obiectivele căutate. Integritatea constituie un factor critic pentru succesul unei bune gestiuni a puterii federale. Fără o politică și o gestiune comune, sistematice și integrate referitoare la integritatea din cadrul serviciilor publice federale, funcționarea ansamblului administrației publice va fi împiedicată. Infrațiunile împotriva integrității comise în cadrul unui serviciu public federal și divulgate în mod regulat prin intermediul mijloacelor mass-media, vor avea în mod inevitabil repercusiuni asupra ansamblului administrației.

## 1. INTEGRITATEA LA NIVELUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE FEDERALE

### 1.1. Conceptul de integritate

Având mai multe semnificații utilizate alternativ, integritatea este un concept ușor de definit.

Abordarea negativă reduce acest concept numai la respectarea regulamentelor în vigoare. În opoziție, există o abordare pozitivă care se referă la “responsabilitatea profesională” a agenților publici. Integritatea profesională se poate dezvolta numai în măsura în care anturajul profesional concretizează o integritate individuală. În contextul administrației publice federale, integritatea profesională este de natură administrativă.

Agentul public integru acceptă toate responsabilitățile pe care i le impune funcția și se justifică în maniera în care definește conținutul integrității sale profesionale. Integritatea administrativă necesită ca toți agenții publici să fie conștienți de valorile și de normele în vigoare din cadrul administrației și să acționeze pentru ca responsabilitățile și acțiunile sale să corespundă cu acestea. Acest lucru implică pro-activitatea și angajamentul personal al tuturor agenților din cadrul serviciului public.

## **1.2. Interesul pentru integritatea administrativă în administrațiile publice**

Interesul crescut pentru integritatea din sectorul serviciilor publice belgiene este recent. Multă vreme, s-a considerat că principiul de legalitate oferea destulă protecție pentru evitarea erorilor de conduită din activitatea serviciului public. Securitatea, legalitatea și valabilitatea juridică erau singurele elemente constitutive ale unei puteri publice ce respecta normele legale. Principiul de legalitate a fost apoi completat de altele precum principiul bunei administrări și al legitimității. La începutul anilor 1990, integritatea administrațiilor publice au constituit obiectul unui interes special, datorat în principal diverselor modificări intervenite în cadrul gestiunii administrative publice, în special aplicarea în cadrul administrațiilor a principiilor de nouă gestiune publică.

## **1.3. Politica și gestiunea integrității în administrațiile publice**

Valorile joacă un rol principal în politica de integritate. Politicienii și agenții publici trebuie să întruchipeze în mod real valorile pe care le-au ales. Îmbunătățirea concretă a valorilor organizației publice federale definite în cadrul unei politici de integritate ridică, în contextul creării unui mediu de lucru federal bazat pe etică, problema fundamentală a leadership-ului. Într-adevăr, politicienii, directorii și funcționarii șefi trebuie să își asume și să întărească întotdeauna caracterul exemplar al acțiunilor lor. În consecință, aceștia vor acționa astfel încât interesul general să primeze întotdeauna asupra intereselor personale sau individuale și vor respecta în mod explicit valorile și normele administrației publice.

Politica de integritate federală trebuie să ofere o gestiune a integrității care să fie implicată în cadrul serviciilor publice federale, ceea ce înseamnă că aceste servicii identifică o serie de valori etice ce vor fi transmise în toate segmentele organizației. Este nevoie ca valorile etice, comunicarea, instruirea, instrumentele și structurile să fie armonizate astfel încât obiectivul unei organizații publice federale etice să poată fi atins.

Firul conducător al politicii și gestiunii de integritate constă într-o bună comunicare, atât pe plan intern, cât și extern. Neglijarea comunicării în ce privește integritatea și eventualele infrațiuni conduce în mod inevitabil părțile interesate spre cinism. În afara de comunicare, trebuie să nu se piardă din vedere atenția care trebuie acordată programelor de conștientizare și de instruire. Împreună și în mod complementar, comunicarea, conștientizarea și instruirea garantează că valorile vor fi cunoscute de părțile implicate în serviciile publice federale.

## **1.4. Strategiile politicii de integritate**

A pune bazele unei politici și gestiuni de integritate în cadrul puterii federale constituie o misiune complexă ale cărei rezultate la nivelul administrației federale nu vor fi vizibile și perceptibile decât pe termen lung. Principiul de bază al strategiei respectării (conformității) în cadrul unei administrații publice federale se află numai în respectarea legilor și a regulamentelor. Dacă această strategie a respectării reprezintă unica perspectivă a administrației publice federale, va avea un rezultat mediocru la nivel de integritate. Din acest motiv eficacitatea unei politici de integritate va fi consolidată prin introducerea complementară a unei strategii de conștientizare.

În nici un caz nu poate fi vorba de executarea politicii de integritate într-un mod moralizator, adică instigându-i pe agenții publici să se conformeze regulamentelor unice, fără ca aceștia să apeleze la năzuința lor etică, ceea ce va duce din nou la aplicarea unei strategii pure de respectare. Din contră, idealul unei politici etice constă în a face apel la profesionalismul agenților publici și în a le acorda libertatea necesară care să le permită să își asume toate responsabilitățile și evaluarea acestora.

## **2. RECOMANDĂRI PENTRU POLITICA DE INTEGRITATE ÎN ADMINISTRAȚIA PULICĂ FEDERALĂ**

### **2.1. Parteneriate și colaborări**

Coordonarea și susținerea procesului de punere în aplicare a politicii de integritate (gestiunea integrității) în cadrul serviciilor publice federale sunt asigurate de un serviciu al puterii federale. În organizația publică belgiană, abordările preventive și represive ale integrității au fost separate. La nivel preventiv, Biroul de etică și deontologie administrativă a fost înființat în cadrul serviciului public federal la același nivel cu Bugetul și Controlul gestiunii; la nivel represiv, competențele sunt asumate de către Serviciul central al luptei împotriva Corupției.

Serviciul public federal al Bugetului și Controlului gestiunii dispune și de un serviciu de “Susținere a Conducerii”. Misiunea sa actuală vizează stabilirea reglementărilor legate de sistemele de control intern și de audit intern în cadrul serviciilor publice federale. În ce privește supravegherea integrității, se impune o cooperare strânsă între Biroul de etică și deontologie administrativă și agenții publici federali responsabili cu controlul intern (cf. analiza riscurilor, respectarea legilor și reglementărilor, strategii și proceduri de anti-fraudă, etc.) și cu auditul intern (cf. auditul integrității). Auditul integrității reprezintă o formă specială de audit efectuată de către auditorul intern în scopul examinării măsurilor luate sau care urmează să se ia de către conducerea serviciilor publice federale în cadrul politicii și gestiunii integrității federale, în vederea îmbunătățirii gestiunii integrității. Rezultatele auditului integrității vor fi reluate în raportul de audit al integrității. Acest raport analizează și evaluează gestiunea integrității în ansamblu și în relație cu politica de integritate federală. Pentru a stimula calitatea gestiunii integrității în cadrul serviciilor publice federale, este indicat ca auditorul intern să își poată certifica raportul.

Astfel de colaborări sunt preconizate și cu alte servicii publice federale aflate la același nivel și de asemenea cu serviciile de încadrare în serviciile publice aflate la un nivel diferit. Leadership-ul etic, organizațiile de deontologie administrativă, integritatea considerată competență personală, etc. sunt teme care trebuie dezvoltate în colaborare cu serviciul public federal al Personalului și Organizației și cu serviciile de încadrare ale Personalului și Organizației (cf. recrutare, selecție, examinarea antecedentelor, descrierea funcțiilor, medii de dezvoltare, gestiunea competențelor, etc.). Serviciile de încadrare ale Bugetului și Controlului Gestiunii (B&C), Cancelaria Primului Ministru, Inspekția Fiscală precum și Curtea de Conturi se numără printre partenerii importanți ai politicii și gestiunii integrității, de exemplu pentru a pune în aplicare criteriile Fondului Monetar Internațional (FMI) cu privire la transparența finanțelor publice federale, aceasta incluzând asigurarea transparenței și a obiectivității în ce privește piețele publice. În final, Serviciul public federal belgian Fedict și serviciile de încadrare Tehnologia și Informația Comunicării (TIC) ar trebui să se concentreze asupra riscurilor de integritate legate de automatizarea accentuată a serviciilor publice federale. În final, este nevoie de dezvoltarea unei colaborări cu serviciile federale de mediere (avocatul poporului)

În plus, parteneriatele și colaborările nu trebuie să se limiteze numai la serviciile publice federale. Urmează să se dezvolte relații și cu alte niveluri administrative, cu mediile universitare și cu organismele specializate naționale și internaționale.

În afară de Birou, a fost înființat un « grup de opinie privind etica și deontologia administrativă ». Acest grup este compus din reprezentanții funcției publice administrative federale, precum reprezentanți (experți) ai altor parteneri pertinenti, în funcție de chestiunile care vor fi tratate. Misiunea acestui grup de opinie ce reprezintă o platformă pentru politica de integritate federală este aceea de a :

- formula recomandări generale (stabili sau reînnoi norme) și propuneri (ex : structuri, proceduri, norme) cu privire la politica de integritate;
- evalua și raporta (cf. pe baza auditului de integritate) puterii politice executarea politicii federale preventive a integrității în cadrul serviciilor publice federale ;

- examina modul de concretizare a obligațiilor și recomandărilor instituțiilor internaționale
- concretiza intențiile politice ale guvernului federal

## **2.2. Analiza « culturii de întreprindere »**

Primul demers în vederea implementării unei politici de integritate constă în realizarea unei analize a culturii de întreprindere a serviciilor pentru a putea stabili acțiunile susceptibile să pot influența sau schimba cultura organizației.

Această analiză va permite :

- Înțelegerea culturii etice actuale, valorile și atitudinile agenților publici federali;
- Crearea în favoarea agenților publici a unei structuri de referință care să permită înțelegerea modului de implementare a politicii de integritate în cadrul serviciilor publice federale;
- Conducerii să verifice dacă valorile păstrate corespund misiunii și obiectivelor puterii federale în general și a diverselor servicii publice federale în special, în vederea stabilirii strategiilor punctuale de conștientizare și de conformitate.

## **2.3. Gestiunea integrității în ciclul de planificare al puterii federale**

Începând cu 1 ianuarie 2006, mandatarii serviciilor publice federale vor stabili obiectivele de gestiune strategice și operaționale în materie de gestiune a integrității, în conformitate cu deciziile luate de Consiliul de Miniștri privind politica federală preventivă de integritate.

Planul de integritate al unui serviciu public federal este un document de gestiune centrală care face operaționale obiectivele strategice ale diverselor servicii de încadrare și a celor echivalente. În realitate, planificarea și executarea politicii de integritate din administrația federală vor fi diferite în funcție de nevoile și circumstanțele specifice ale serviciilor publice federale. Din acest motiv Biroul de etică și de deontologie administrativă trebuie să asigure coerența și consecvența componentelor gestiunii integrității în diverse servicii publice federale.

Pentru ca gestiunea integrității să fie realistă și eficientă, aceasta trebuie dezvoltată cu participarea colaboratorilor astfel încât să se creeze o platformă cu o dimensiune suficientă. Într-adevăr, agenții publici sunt bine plasați pentru a fi la curent cu activitățile cotidiene ale organizației și pentru a estima riscurile de infrațiune privind integritatea în sfera lor de competență și de responsabilitate.

“Planul de integritate” indică în mod clar persoana responsabilă cu prevenirea și detectarea comportamentelor necinstite în serviciul public federal, precum și aplicarea diverselor aspecte ale planului propriu-zis. Trebuie să se sublinieze faptul că existența unei structuri organizaționale a gestiunii integrității nu poate în niciun caz să reușească să transfere în cadrul ei sau unui coordonator de integritate responsabilitățile mandatarilor, ale funcționarilor șefi și ale altor colaboratori ale unui serviciu public federal în ce privește gestiunea integrității.

## **2.4. Analiza riscurilor și măsurilor structurale pentru puterea federală**

### **2.4.1. Riscurile de integritate**

Conducerea serviciilor publice federale are nevoie de o analiză integrată a riscurilor, adică de un sistem de gestiune care să permită estimarea riscurilor în cadrul serviciilor publice federale. Analiza integrată a riscurilor

reiese din responsabilitatea directorilor serviciilor publice federale care trebuie să stăpânească în mod eficient sfera lor de competență.

Evaluarea riscurilor în materie de infracțiuni aduse integrității ar trebui să constituie un element esențial al acestei gestiuni integrate a riscurilor. Evaluarea riscurilor legate de integritatea serviciilor publice federale include următoarele elemente :

- Căutarea procedurilor în materie de integritate în cadrul serviciilor publice federale.
- Identificarea domeniilor și funcțiilor din cadrul serviciilor publice federale care sunt cele mai susceptibile privind infracțiunile legate de integritate.
- Examinarea posibilității de prevenire a infracțiunilor legate de integritate și specificarea măsurilor care se vor lua.
- Examinarea eventualului efect al infracțiunilor legate de integritate.
- Examinarea capacității pe care o au serviciile publice federale pentru a se opune comportamentelor necinstite.
- Examinarea măsurilor care se vor lua în scopul evitării infracțiunilor legate de integritate.

Pentru a da dovadă de eficiență în procesul de supraveghere a integrității, un sistem de control intern trebuie să indice în mod clar riscurile de integritate susceptibile să compromită obiectivele și buna funcționare a serviciului public federal în cauză. În acest sens este nevoie să se definească în mod clar ce se va considera infracțiune legată de integritatea serviciilor publice federale sau a agenților serviciilor respective. Tipologia următoare ilustrează că aceste riscuri ascund mult mai mult decât fraudă și corupția:

1. promisiuni sau daruri bănuitoare
2. funcții și legături incompatibile
3. abuz de informații
4. abuz de competențe
5. irosirea și neîndeplinirea obligațiilor
6. discriminare și intimidare
7. corupție
8. fraudă.

O gestiune integrată a riscurilor, orientată în special către riscurile de infracțiuni legate de integritate, oferă în mod egal avantajul unei înțelegeri mai profunde a proceselor și sistemelor serviciilor publice federale. Pentru a duce la bun sfârșit această evaluare, se recomandă asigurarea unui grad maxim de participare a agenților publici federali la analiza riscurilor cu scopul înființării unui spațiu în care pot fi gestionate riscurile de integritate sau unde infracțiunile legate de integritate pot fi evitate sau semnalate.

#### ***2.4.2. Trebuie să se acorde o atenție deosebită conflictelor de interese considerate risc de integritate pentru puterea federală***

Puterea federală va beneficia de aplicarea recomandărilor OCDE cu privire la gestionarea conflictelor de interese. Într-adevăr, serviciul de interes general constituie una dintre misiunile esențiale ale Guvernului și instituțiilor publice. Cetățeanul se așteaptă să fie tratat într-un mod integru, obiectiv și imparțial, fără ca deciziile să fie influențate de interesele private ale funcționarului.

Negestionarea sau gestionarea necorespunzătoare a conflictelor de interese este de natură să diminueze gradul de încredere al cetățeanului în instituțiile publice.

Buna gestionare a problematicii conflictelor de interese reprezintă probabil cea mai importantă problemă de integritate care se pune guvernelor și organismelor publice ce doresc să păstreze (sau să redobândească) încrederea cetățenilor. Integritatea poate fi protejată sau îmbunătățită atunci când conducerea stabilește o frontieră strictă între funcțiile oficiale ale funcționarilor și interesele private ale acestora.

Faptul că un funcționar profită de pe urma poziției sale publice pentru a-și acorda pe nedrept un avantaj legat de interesele sale private reprezintă un abuz de încredere ce poate duce la corupție. Comportamentele necinstite reprezintă deseori prima etapă către fraudă și corupție. Astfel, conflictul de interese nesoluționat poate ajunge la diverse abuzuri în exercitarea Funcției publice.

## **2.5. Codurile de bună conduită în serviciile publice federale**

Pentru promovarea integrității, puterea federală poate apela la susținere unui cod unic de bună conduită, explicit și scris pentru a fi aplicat pentru ansamblul serviciilor publice federale. Un astfel de cod poate conduce la implementarea integrității în cultura serviciilor publice federale în scopul evitării comportamentelor și a actelor nedorite în conducerea colaboratorilor.

## **2.6. Conștientizarea și instrumentele de conștientizare**

În îndeplinirea sarcinilor, serviciile publice federale trebuie să își protejeze colaboratorii într-o manieră preventivă împotriva infracțiunilor legate de integritate. Conștientizarea presupune ca agentul federal să își dea seama de riscurile de integritate pe care el sau ea și le asumă în executarea lucrărilor cotidiene.

Luând cunoștință de eventualele riscuri etice, agentul public federal individual opune o rezistență mai mare la riscurile de integritate. Conștientizarea duce la posibilitatea ca agenții să reflecteze împreună cu colegii lor asupra zonei de umbră. Istețimea și capacitatea de a aborda liber problemele ridicate ar trebui să reprezinte stâlpii unei culturi publice etice federale.

## **2.7. Formațiuni**

În cadrul serviciilor publice federale ar trebui să se înființeze formațiuni legate de integritate. Temele care ar trebui abordate implică în primul rând tipul de comportament dorit sau nu, stimularea comportamentelor dorite și gestionarea comportamentelor nedorite.

Formațiunile în materie de integritate urmăresc un dublu scop vizând atât dezvoltarea, cât și transferul valorilor și comportamentelor profesionale aferente acestora în exercitarea funcțiilor în cadrul serviciilor publice federale. Dezvoltarea valorilor reprezintă un proces de schimbare care se bazează pe instruire și conștientizare și care pornește de la angajați către conducere (ascendentă). Transferul valorilor este din acest punct de vedere un proces de schimbare care apare la nivelul conducerii serviciului public federal (descendent). Își are originea în leadership, în funcția exemplului și în angajamentul cu privire la integritate.

În scopul susținerii dezvoltării unei culturi etice, serviciul de supraveghere a integrității ar trebui, în colaborare cu institutele federale de instruire și cele de încadrare a Personalului și ale Organizației (P&O) din cadrul serviciilor publice federale, să ofere agenților publici federali instruire legată de următoarele teme: integritatea privind recrutarea de personal juridic și contractual, ateliere de integritate, pregătire pentru dilemele legate de valori, gestionarea integrității pentru conducători și o pregătire legată de gestionarea incidentelor de integritate.

În acest context trebuie să se sublinieze importanța unor eforturi suficiente cu privire la instruire în scopul îmbunătățirii cunoștințelor profesionale ale agenților și identificarea riscurilor proprii exercitării funcției lor. În acest punct se află originea anumitor comportamente nedorite, de exemplu în ce privește lucrările publice.

## **2.8. Structura de primire și semnalare a infracțiunilor legate de integritate**

Guvernul federal belgian vrea să ofere agenților Statului care doresc să semnaleze infracțiuni legate de integritate, structurile necesare care să le permită să își exprime în mod confidențial obiecțiile chiar în cadrul administrației. Posibilitatea semnalării incidentelor legate de integritate poate fi îmbunătățită prin crearea unei structuri de primire în afara nivelului ierarhic.

O structură de primire bine integrată la nivelul puterii federale oferă garanția că agenții publici pot, în orice moment, să apeleze aici pentru a semnala incidentele. Această structură asigură o bună urmărire a demersului și garantează faptul că întreaga conducere a serviciului public federal veghează la buna funcționare a structurii.

Eficacitatea unei structuri de primire depinde printre altele de calitatea structurii înființate, de urmărirea de către directorii publici, de aplicarea codurilor de bună conduită, de atenția pe care o are conducerea departamentului de resurse umane pentru integritate, de activitățile de conștientizare, de înregistrare și de raportare a reclamațiilor. Această structură ce gravitează în jurul « unei persoane de încredere în ce privește integritatea » trebuie să organizeze protecția în calitate de persoană care denunță ( absența represaliilor) precum și de persoană denunțată ( respectarea drepturilor de apărare)



Serviciul public federal al Bugetului și Controlului gestiunii  
Biroul de etică și de deontologie administrativă  
Rue royale 138/2  
1000 Bruxelles

[henri..nicolas@budget.fed.be](mailto:henri..nicolas@budget.fed.be)

[peter.deroeck@budget.fed.be](mailto:peter.deroeck@budget.fed.be)