



SIGMA

Susținerea îmbunătățirii sistemului de guvernare și conducere
O inițiativă comună a OCDE și a UE, finanțată în principal de UE

**Agentia Nationala
a Functionarilor Publici**

Politici și Reglementări privind Conflictul de Interese al Funcționarilor Publici

**de Manuel Villoria
Universitatea Rey Juan Carlos, Madrid**

**Conferința pe teme de Integritate Publică și Anti-corupție în
Administrația Publică**

București, 29 și 30 mai

Această lucrare este o sinteză a Documentului SIGMA nr. 361 care furnizează o privire de ansamblu asupra modurilor de abordare și gestionare a conflictelor de interese ale funcționarilor publici din nouă țări Europene, șase dintre ele vechi state membre ale UE (Marea Britanie, Germania, Franța, Italia, Spania și Portugalia), în timp ce trei dintre ele sunt noi state membre (Letonia, Polonia și Ungaria). Lucrarea este împărțită pe patru secțiuni.

Prima secțiune introduce cadrul conceptual al conflictului de interese în administrația publică și poziționează politicile privind conflictul de interese în cadrul politicilor de prevenire și combatere a corupției, cu un domeniu de aplicabilitate mai larg. Totodată se explică și motivele care au dus la elaborarea acestor politici, precum și importanța lor pentru funcționarea democrației.

Cea de-a doua secțiune analizează în termeni largi asemănările identificate în ceea ce privește structurile, mecanismele și metodele utilizate în gestionarea conflictului de interese în țările din UE selectate. Examinează de asemenea și principalele diferențe între cadrele legale, modurile de implementare, mecanismele de evaluare și de punere în aplicare. Drept urmare, lucrarea urmărește să evidențieze motivele care au dus la elaborarea acestor politici, cu accent pe modul de concepere și elaborare a restricțiilor impuse activităților, de altfel legitime, economice, sociale și politice ale oficialilor publici, inclusiv ale politicienilor (în domeniul activităților economice și transparenței) și ale funcționarilor publici (în domeniul activităților economice și al implicării în partide politice).

Cea de-a treia secțiune sintetizează studiile de caz ale celor nouă state și ilustrează principalele probleme și dificultăți în implementarea politicilor aplicabile conflictelor de interese în fiecare țară studiată. Include o analiză critică, inclusiv o evaluare a avantajelor și dezavantajelor cu privire la utilitate instrumentelor legale destinate prevenirii și gestionării oricărei situații reale în care există un conflict de interese.

În final, cea de-a patra secțiune se axează pe recomandări prin care se prezintă diferite posibilități de formulare și implementare a politicilor privind conflictul de interese.

Această lucrare folosește ca și material conceptual de referință definiția generală dată de OCDE conflictului de interese. Această definiție este următoarea: „Un conflict de interese implică un conflict între sarcina publică și interesul personal al unui oficial public, în care interesul personal poate influența în mod necorespunzător modul de realizare a sarcinilor și responsabilităților sale oficiale”.

Considerăm că într-o abordare mai largă a conceptului de conflict de interese se poate include nu doar situația în care există cu adevărat un conflict inacceptabil între interesele unui oficial public ca cetățean și datoria sa ca oficial public, dar și situațiile când există un aparent conflict de interese și când există potențial ca un astfel de conflict să apară. Un aparent conflict de interese există atunci când există un interes personal care poate fi în mod rezonabil interpretat de ceilalți ca având capacitatea să le influențeze acțiunile unui oficial public, deși, de fapt, o astfel de influență nepotrivită nu există sau nu poate exista. Posibilitatea ca integritatea oficialului public să fie pusă la îndoială, și odată cu aceasta și integritatea organizației cărei oficialul îi aparține, impune privirea oricărui potențial conflict de interese ca pe o situație care trebuie evitată. Un potențial conflict de interese poate să existe și acolo unde un anumit oficial are interese, în calitate de persoană privată, care pot da naștere unui conflict de interese într-un oarecare moment viitor. Spre exemplu, dacă soțul sau soția oficialului urma să fie numit(ă) care director executiv sau CEO al unei companii care făcea obiectul deciziilor luate de oficialul public, în săptămânile premergătoare luării respectivei decizii, și oficialul public deține informații privind o astfel de numire. În consecință, această definiție de bază folosită aici presupune că o persoană rezonabilă, care are cunoștința de toate faptele relevante, va ajunge la concluzia că un astfel de interes personal poate să influențeze în mod necorespunzător comportamentul sau modul de luare a deciziilor de către respectivul oficial public.

Trebuie de asemenea înțeles că un conflict de interese nu este același lucru cu corupția. Uneori poate exista un conflict de interese fără a exista corupție; în mod similar, poate exista corupție fără să existe un conflict de interese. Spre exemplu, un anumit oficial public implicat în luarea unor decizii în care el /ea are un interes, în calitate de persoană privată, poate acționa cu justețe și în conformitate cu legea, și drept urmare, nu există un caz de corupție. În același timp un oficial public poate lua mită (corupție) pentru luarea unei decizii pe care ar fi luat-o oricum, fără a exista un conflict de interese în acțiunile sale. Însă, este de asemenea adevărat că, în majoritatea situațiilor, ori de câte ori apare corupția, anterior a existat un interes personal care a influențat în mod necorespunzător performanța oficialului public. Drept urmare, o abordare înțeleaptă ar fi ca prevenirea conflictelor de interese să fie inclusă într-o politică mai largă de prevenire și combatere a corupției. Într-un astfel de context, politicile privind conflictul de interese sunt un instrument important de construire a integrității sectorului public și de apărare și promovare a bunelor principii democratice.

Atitudinile publice față de politică, politicieni, partide politice și Parlamentari reflectă o scădere accentuată a încrederii. Datele privind opinia publică arată în mod clar o scădere a încrederii. Dezamăgirile resimțite cu privire la politică și politicieni par a fi o situație universală. În anumite țări această tendință de nemulțumire față de viața politică, neîncredere în liderii politici și scădere a încrederii în Parlamentari erodează funcționarea democrației și aduce cu sine anumite riscuri de eșec democratic. În alte țări pare a fi doar o expresie a unei oboseli față de modul tradițional de a face politică. Teza centrală a acestei lucrări se bazează pe cele mai importante motive care au dus la apariția acestei tendințe perturbatoare reprezentată de corupție. Însă pentru a înțelege mai bine afirmația anterioară este important să știm cam ce este corupția. Dacă fenomenul corupției s-ar reduce doar la mită, în majoritatea statelor europene corupția nu ar fi un motiv de nemulțumire, pentru că mituirea oficialilor publici nu este o practică comună. Dar corupția nu se reduce doar la mită. Corupția înseamnă și abuzul de putere, finanțarea ilegală a partidelor politice sau cumpărarea de voturi, favorizarea anumitor tranzacții comerciale sau traficul de influență. Corupția nu se reduce doar la abuzul ilegal de putere de către un oficial public în scopul satisfacerii unui interes personal direct al acestuia, ci și al unui interes indirect, ceea ce înseamnă că acest lucru are importanță nu numai pentru respectivul oficial public, dar și pentru partidul politic care l-a numit.

Absența unui cadru cuprinzător și a cunoștințelor privind cauzele, consecințele și natura corupției înseamnă, în mod tradițional, că sociologii au evaluat corupția din democrațiile occidentale pe o bază care înclină mai degrabă spre dreptul penal. Spre exemplu, în conformitate cu Raportul OSI din 2002, absența unui astfel de cadru cuprinzător în statele UE a dus la analiza corupției de către Comisie pe o bază care tinde mai degrabă spre o „perspectivă axată pe fenomenul mitei”. Cele mai multe dintre democrațiile occidentale nu au corupție la nivel înalt. Drept urmare, corupția nu a fost considerată o variabilă importantă atunci când s-a analizat nemulțumirea față de puterea politică în statele dezvoltate. Dar corupția este mai mult decât mită. Corupția înseamnă coruperea puterii politicii. Aceasta înseamnă de fapt toate tipurile de acțiuni prin care actorii politici (inclusiv oficialii publici) încalcă regulile jocului politic (democratic) și își poziționează interesele personale înainte de orice altceva. Spre exemplu, regulile jocului politic democratic prevăd că un oficial public nu trebuie să facă abuz de puterea pe care o deține, în mod direct sau indirect, în interes personal, și că există un abuz de putere nu doar atunci când ei încalcă legea, dar și când încalcă legile moralei publice pentru a-și spori această putere sau averea.

Având în vedere aceste aspecte, se poate spune că corupția este o amenințare majoră la adresa instituțiilor și proceselor democratice. Are consecințe politice, economice și sociale negative. Din punct de vedere politic, reduce calitatea democrației și a performanțelor la nivel guvernamental și creează capital social negativ. Atunci când nivelul corupției este ridicat, nu există egalitate politică, iar regula, în anumite democrații în care rețelele de corupție dețin supremația, devine cea a tratamentului preferențial. În țările foarte corupte, politicienii și funcționarii publici

corupți au un interes evident în ineficiența administrației publice pentru că ei pot astfel oferi protecție selectivă față de astfel de inconveniențe. Corupția presupune încredere între actorii care iau parte la aceste schimburi ilegale, iar această încredere favorizează răspândirea unui rețele sociale dense, însă aceste rețele sunt sinonime cu clientelismul și mita. Corupția la nivel politic copiază aceste rețele. Din punct de vedere economic, corupția împiedică dezvoltarea și descurajează investițiile. Din punct de vedere social, promovează inegalitatea economică și psihologică și un nivel de încredere parohial și particularizat. Această încredere individualizată previne și limitează un nivel generalizat și inclusiv de încredere, iar încrederea la nivel general este esențială pentru obținerea solidarității sociale și pentru un proces decizional bazat pe justiție. Pe scurt, nemulțumirea cetățenilor față de modul de funcționare a diferitelor administrații publice și a partidelor politice se traduce rapid în scăderea nivelului de satisfacție față de sistemul democratic existent, în scăderea încrederii la nivel general și într-o popularitate sporită pentru candidații populiști și partidele extremiste

Într-un sistem democratic, politicile publice ar trebuie să încerce să identifice și să promoveze interesul general, respectând însă regulile jocului. Politicienii trebuie să rețină acest lucru. Dar și oficialii publici trebuie să rețină acest principiu atunci când iau parte la elaborarea politicilor, când iau decizii, le implementează și le evaluează. Omiterea respectivului principiu, iar uneori chiar eradicarea lui, este una dintre cauzele încrederii scăzute în instituțiile care stau la baza democrației, precum și cel mai important motiv pentru care marea majoritate a cetățenilor din anumite țări democratice nu sunt mulțumiți de modul în care democrația din țara lor funcționează. Însă este la fel de adevărat că rezultatele nu sunt aceleași în toate țările. În mod evident, când corupția, reprezentată de mită, este de asemenea foarte ridicată într-o țară rezultatele studiului în respectiva țară sunt mai rele decât în cazul celorlalte state cu nivele scăzute ale corupției tradiționale și nu doar în ceea ce privește încrederea în Parlament, ci și referitor la satisfacția dată de modul de funcționare a democrației.

În concluzie, vă propun un silogism logic simplu: politicile privind conflictul de interese trebuie să facă parte dintr-o politică mai amplă de prevenire și combatere a corupției. Acestea sunt foarte importante pentru calitatea unei democrații și chiar și pentru apărarea democrației împotriva apatiei și nemulțumirii publice. În consecință, politicile privind conflictul de interese sunt importante pentru democrațiile noastre din UE.