



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**

Adoptarea unui Cadru de Etică în Statele Membre ale UE

**de Timo Moilanen
Universitatea din Helsinki**

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

București, 29 și 30 mai

Introducere

Scopul acestei lucrări este să dezbată modul de receptare, incorporare și implementare a Cadrului de Etică în Statele Membre ale UE. Pe baza constatărilor unui studiu recent asupra situației moralității în sectorul public din statele membre ale UE (Moilanen & Salminen 2007), lucrarea încearcă să aducă lumină asupra problemelor legate de implementare și punere în aplicare. În final, în plus față de semnificația Cadrului de Etică, lucrarea urmărește de asemenea și să discute principalele probleme și priorități viitoare privind etica în sectorul public care impune o atenție sporită, așa cum consideră respondenții din țările respective.

Înainte de aborda obiectivele lucrării, este totuși necesară o descriere a studiului pe care se bazează această lucrare, precum și a metodologiei folosită în cadrul acestui studiu. Se va aborda pe scurt și Cadrul de Etică în sine în vederea facilitării obținerii unei imagini de ansamblu asupra acestuia anterior în vederea discutării sale ulterioare.

Privire de ansamblu asupra studiului și a metodologiei folosite în cadrul acestuia

Scopul studiului la care se face referire în această lucrare este să ofere o privire de ansamblu asupra situației curente a moralității la nivelul sectorului public în statele membre ale UE. Urmărește de asemenea să capteze modificările care au apărut de la introducerea Cadrului de Etică și să discute diferitele măsuri care au fost luate de statele membre începând cu 2003 în vederea promovării principiilor etice în sectorul public. Comandat de Ministerul de Finanțe și Președinția din Finlanda, studiul a fost realizat de Timo Moilanen, Asistent Superior la Universitatea din Helsinki și de Prof. Ari Salminen de la Universitatea Vaasa, în colaborare cu Rețeaua Administrațiilor Publice din Europa (EUPAN) și Grupul său de Lucru privind Resursele Umane (HRWG). Cercetarea a fost de fapt o continuare a unui studiu anterior realizat în martie 2004 de către Bossaert și Demmke (2005). Un raport complet asupra proiectului de studiu denumit „Studiu Comparativ privind Etica în Sectorul Public în Statele Membre ale UE” a fost publicat ulterior în ianuarie 2007.

Proiectul de cercetare a demarat în aprilie 2006 și a fost finalizat în luna noiembrie a aceluiași an. Constatările se bazează pe 28 de răspunsuri primite la chestionarele care au acoperit toate cele 27 state membre ale UE și Comisia Europeană. Chestionarul s-a adresat reprezentanților de stat care activează în HRWG. Deși răspunsurile la anumite întrebări erau în mod obligatoriu subiective, respondenții au fost solicitați să răspundă astfel încât răspunsurile oferite să reflecte, în măsura în care era posibil, o privire de ansamblu asupra administrației din respective țări. În majoritatea cazurilor, reprezentanții din HRWG au completat ei înșiși chestionarele. În anumite cazuri, ei au transmis mai departe chestionarul unor experți sau grupuri de experți. În general expertiza și experiența respondenților au fost suficiente pentru a răspunde chestionarului. Chestionarele în format electronic au fost înapoiate cercetătorilor prin email. Rata de răspuns la chestionare a fost de 100%. Rezultatele proiectului se aplică foarte bine administrațiilor centrale de stat din fiecare țară, dar sunt mai puțin riguroase cu privire la administrațiile regionale sau locale.

Cadrul de Etică

Cadrul de Etică reprezintă un Cod European de Conduită care are caracter opțional și neobligatoriu din punct de vedere legal.¹ El reflectă principalele valori și standarde comune pe care statele membre le consideră importante pentru buna funcționare a sectorului public. Dezbate pe larg valorile generale de bază, standardele specifice de conduită, măsurile luate în vederea protejării integrității și măsurilor de abordare a situațiilor în care a fost posibilă o încălcare a principiilor etice. Ajută la structurarea discuțiilor aspectelor etice aferente sectorului public și poate fi folosit ca instrument sau ghid pentru elaborarea codurilor de conduită la nivel național și sub-național. Directorii Generali responsabili pentru Administrația Publică, în întâlnirea lor din noiembrie 2004, au convenit ca valorile comune incluse în Cadrul de Etică și au invitat fiecare stat membru să analizeze modul în care pot comunica în mod optim documentul către sectorul public. Vom discuta conținutul Cadrului de Etică în mai multe detalii ulterior în cadrul acestei lucrări. Cu toate acestea însă, este bine de semnalat aici că Cadrul de Etică nu este un document unic în sine. De fapt, în ultima decadă a apărut un număr de cadre și coduri de conduită aplicabile oficialilor publici. Spre exemplu, Consiliul Europei a prezentat un Model de Cod de Conduită pentru Oficialii Publici. [Recomandarea nr. R (2000) 10], Parlamentul European a adoptat o decizie (6.9.2001) prin care aproba Codul European de Bun

¹ Cadrul de Etică este disponibil pe pagina de web a CIRCA (<http://forum.europa.eu.int/>). A fost de asemenea publicat în Bossaert & Demmke (2005, 253-267).

Comportament Administrativ pentru instituțiile și organismele Uniunii Europene, iar Națiune Unite au publicat propriul Cod Internațional de Conduită pentru Oficialii Publici (A/RES/51/59, 12.12.1996). În ciuda unor anumite diferențe, aceste coduri împărtășesc ipoteze similare (compararea Bossaert & Demmke 2005, 170-171).

Coduri de conduită în statele membre ale UE

Un cod de conduită bine elaborat și implementat este un instrument util care clarifică valorile și standardele de comportament oficial. De cele mai multe ori etica administrativă se face o distincție între codul de etică, codul de conduită și codul de reguli și reglementări. Codul de etică abordează principiile comportamentului oficial și este de regulă foarte abstract. La cealaltă extremă se situează codul de reguli și reglementări care stabilește așteptările comportamentale și consecințele disciplinare, și are din acest motiv un caracter foarte concret. Codul de etică este asociat cu „drumul principal” sau cu un regim etic bazat pe integritate, în timp ce codul de reguli și reglementări este asociat cu un „drum secundar” sau cu un regim etic bazat pe conformitate. Codul de conduită se situează între aceste două extreme: conține norme de nivel mediu care prevăd atât valorile aspiraționale, dar și așteptările aferente. Din acest motiv, caracterul lor abstract difere de la moderat abstract la moderat concret. Această distincție este un dispozitiv euristic, iar în practică acești termeni sunt utilizați într-o manieră mai mult sau mai puțin interschimbabilă (Van Wart 2003, 333-334.).

În această lucrare am adoptat o diferențiere între declarația privind valorile și codul de conduită². Motivul pentru acest lucru este că în majoritatea cazurilor termenul de „cod de etică” a fost identificat ca fiind prea puternic. Majoritatea acestor documente care includ una sau două pagini se pretind a fi coduri de etică, însă ele nu specifică foarte clar care sunt principiile etice. Din acest motiv, am considerat că este mai bine să ne referim la ele ca la declarații ale valorilor în acest context. Declarațiile valorilor sunt folosite pentru a anunța valorile de bază, dar de regulă nu furnizează și reguli detaliate privind modul cum aceste valori trebuie adoptate în situații practice. Spre exemplu, declarațiile valorilor prevăd de regulă că transparența este o valoare de bază, însă aceste declarații nu furnizează linii directoare privind, spre exemplu, cât de deschiși trebuie să fie funcționarii publici față de chestiunile cu caracter public care sunt încă în stadiu de pregătire. Acest tip de linii directoare sau standarde detaliate de comportament pot fi identificate din codul de conduită. Un cod de conduită poate fi privit ca o declarație a valorilor extinsă care transformă valorile în practică.

Majoritatea statelor membre au introdus o declarație a valorilor sau un cod de conduită. Deși aceste instrumente nu se exclud reciproc și pot fi utilizate simultan, de regulă codul de conduită include valorile de bază, eliminând astfel necesitatea unei declarații distincte. Aceste instrumente pot fi utilizate la mai multe nivele: poate exista un cod general de conduită, coduri specifice de etică pentru filiale sau agenții. Codurile cu caracter general se aplică funcționarilor publici care lucrează în administrația centrală de stat, în timp ce codurile specifice ale filialelor se aplică funcționarilor publici care lucrează într-o anumită unitate subordonată sau într-un anumit sector, cum ar fi o unitate cu personalitate juridică. Codurile specifice agenției se aplică doar funcționarilor publici dintr-o anumită organizație.

Conform răspunsurilor primite de la statele membre, toate aceste opțiuni diferite sunt cu adevărat utilizate. Pe baza informațiilor colectate din date, jumătate dintre state folosește declarații de valori cu caracter general, iar cealaltă jumătate folosește coduri de conduită cu caracter general. În șapte cazuri sunt folosite simultan ambele instrumente, în ciuda faptului că un cod de conduită acoperă de regulă și aspectele ce fac obiectul declarației de valori. De asemenea, declarațiile de valori și codurile specifice filialelor, precum și cele specifice agențiilor sunt folosite pe scară largă. Cu toate acestea însă, statele membre lucrează mai mult la nivel general decât la nivel de filială sau agenție. Spre exemplu, conform terminologiei adoptate în această lucrare, Estonia se bazează pe o declarație de valori la nivel general, în timp ce Grecia a adoptat un cod general de conduită. În Danemarca Ministerul Afacerilor Externe (Danida) utilizează un cod de conduită pentru persoanele care au legătură cu serviciile externe. Slovenia are un cod de conduită distinct pentru personalul care lucrează în poliția și autoritățile vamale. În multe țări organizațiile individuale și-au și formulat propriile coduri specifice. În Olanda, toate administrațiile guvernamentale trebuie să adopte o politică privind integritatea, care include un cod de conduită privind integritatea cu caracter obligatoriu. Doar în Cipru, Luxembourg și Portugalia pare să nu existe o declarație privind etica la nivel oficial sub forma unei declarații de valori sau a unui cod de conduită distincte.

² De fapt, termenul de declarație de valori este mai des întâlnit în etica afacerilor, unde se face o diferențiere între declararea valorilor de bază, codul de conduită și filozofia organizației. Aceste trei concepte sunt privite ca tipuri diferite de coduri de etică (Boatright 2003, 399-400).

Cu toate acestea însă, este necesară precauție în interpretarea acestor constatări. Nu există motive întemeiate pentru a presupune că numărul declarațiilor privind valorile sau codurilor de conduită condiționează creșterea gradului de moralitate în sectorul public. Situație poate fi de fapt chiar și mai complexă. În anumite țări, valorile și standardele de bază pot să fie deja definite în mod explicit în legislație, cum ar fi Legea Funcționarilor Publici. Mai mult, dacă nu există coordonare între diferitele coduri aplicabile diferitelor nivele ale guvernului (adică general, filială sau agenție), codurile pot să ajungă să se suprapună, creând astfel confuzie mai degrabă decât oferind îndrumare. Se pare de asemenea că există și diferite interpretări cu privire la ceea ce constituie un cod de conduită. În multe situații, respondenții au considerat că un document nu poate să ajungă la statutul de cod de conduită decât dacă a fost promulgat de Parlament (lege) sau acceptat de o autoritate cum ar fi Consiliul de Stat (directivă sau decizie, în principiu) sau Biroul de Stat pentru Angajați (reglementări privind personalul). În anumite situații respondenții au făcut referire la un document care nu a fost oficial autorizat, dar avea *de facto* statutul de cod.

În majoritatea cazurilor, codul de conduită reafirmă și elaborează valorile și principiile deja integrate în legislație. Acest lucru este util de vreme ce valorile și standardele relevante în multe țări sunt răspândite în numeroase documente legale, ceea ce face dificilă localizarea informațiilor și înțelegerea ideii generale privind corpul funcționarilor publici. Declarația de valori și codul de etică pot fi privite ca două etape în procesul de elaborare a principiilor etice la nivel oficial. Ca și prim pas, statele membre încep de regulă prin a identifica propriile valori de bază și a le promova prin anunțarea unei declarații a valorilor de bază. Ulterior, pe măsură ce discutarea eticii funcționarilor publici avansează, statul este pregătit să introducă linii directoare mai sistematice și mai detaliate sub forma unui cod de conduită. Noi ne așteptăm să mai existe și un alt treilea pas în această dezvoltare, și anume defalcarea codului la nivel de agenție pentru a se oferi linii directoare mai specifice și mai detaliate pentru situații practice care pot diferi de la agenție la agenție. Acest lucru permite o abordare operațională a codurilor care probabil atrage după sine un angajament mai puternic. Dezavantajul constă în faptul că această abordare accentuează discrepanțele care pot duce la fragmentarea eticii sectorului public, dacă nu există coordonare.

Valorile de bază. La origine, Cadrul de Etică identifică șase valori de bază cu caracter general care trebuie să fie comune tuturor statelor membre. Aici le-am divizat în opt valori, pentru a facilita analiza. Aceste valori sunt statul de drept („legalitatea”), imparțialitatea /obiectivitatea, transparența („deschiderea”), răspunderea, profesionalismul („expertiza”), obligația de diligență, încrederea („siguranța, responsabilitatea”) și politețea („principiul servirii”). Dacă presupunem că acestea sunt valorile de bază, ele trebuie recunoscute integral în fiecare țară. Conform datelor disponibile, valorile au fost bine reflectate în documentele oficiale, cu doar câteva excepții. După cum era de așteptat, principiul statutului de drept a fost valoarea de bază recunoscută în cele mai multe dintre cazuri. De asemenea, imparțialitatea /obiectivitatea, care se apropie destul de mult de legalitate, ca și valoare, a ocupat un loc important. Chiar și valorile mai slab cotate, cum ar fi încrederea și politețea, par a fi bine recunoscute în statele membre. Cu toate acestea însă, multe țări au menționat că răspunderea era cea mai nouă dintre valori și era în curs de definitivare. Respondenții au fost de asemenea întrebați cât de bine au fost reflectate valorile mai sus menționate în practicile administrative. Pe baza evaluării realizate de respondenți, cele mai larg recunoscute valori în practica administrației publice au fost legalitatea, imparțialitatea /obiectivitatea și profesionalismul, în timp ce răspunderea și politețea au fost cele din urmă. În concluzie, valorile de bază specificate în Cadrul de Etică au fost clar reflectate în documentele oficiale ale statelor membre, iar practicile administrative par a urmări aceste valori de bază cu destul de multă acuratețe. Aceste constatări sunt compatibile cu cele ale altor studii (ex. OCDE OECD 2000, Bossaert & Demmke 2005, 42-43; 163-165).

Standarde de comportament. Cadrul de Etică grupează standardele specifice de conduită în șase mari secțiuni. Respondenții au fost întrebați cum sunt reglementate aceste probleme etice în statele lor. (1) Tratarea informațiilor confidențiale a fost reglementată prin lege în toate cele 28 de cazuri și a fost chiar elaborată mai în profunzime printr-un cod de conduită în 13 țări. De asemenea, în majoritatea țărilor standardele privind (2) acceptarea de cadouri sau favoruri, (3) evitarea conflictelor de interese – cum ar fi deciziile de achiziții, activitățile externe și interesele financiare – și (4) reglementările privind licitațiile au fost reglementate prin lege. Reglementările juridice de combatere a (5) angajării tip „revolving doors” și reglementările privind (6) utilizarea resurselor publice, a echipamentelor și proprietăților sunt prezente mai puțin comune. Trebuie remarcat că toate standardele de mai sus sunt abordate și în codul de conduită, deși doar în ultimul caz codul de conduită a fost instrumentul predominant. Cu toate acestea însă, pentru a înțelege ce timp ce impact au cu

adevărat aceste coduri comparativ cu legislația, este necesară o analiză mai detaliată. Dacă sunt folosite corect, legislația și codul de conduită sunt complementare într-un mod foarte eficace.

Implementarea: măsuri privind Resursele Umane

Trebuie remarcat faptul că scrierea unui cod de conduită este un lucru, iar asigurarea faptului că toată lumea acționează în conformitate cu valorile și standardele include în acestea, este un alt lucru. Adică implementarea unui cod este la fel de importantă ca trasarea valorilor și codurilor. Un mod important de asigurare a bunei administrații, care de prea multe ori a fost neglijat, este integrarea acestora în sistemele de management, mai ales în politicile de resurse umane. Acest lucru este deosebit de important de vreme ce un lider stabilește standardele pentru întreaga organizație, prin propriul său exemplu. Cadrul de Etică prevede cinci politici de resurse umane care sunt comune statelor membre. Datele colectate reflectă că multe dintre țări folosesc o componentă specifică în programele de instruire a managerilor pentru a promova cele mai înalte standarde de moralitate. În jumătate dintre cazuri există un proces generic cum ar fi programe de instruire comune pentru funcționarii publici de rang înalt. Programele de leadership pun accent pe faptul că liderul este cel care dă exemplul și care este responsabil și ca personalul său să se comporte într-o manieră corespunzătoare. De asemenea, instruirea personalului pare a fi de natură să rezolve problemele etice, spre exemplu, cum trebuie evitate conflictele de interese.

Comunicarea valorilor și standardelor etice este o parte importantă a gestiunii personalului. Pe baza datelor colectate în cadrul acestui studiu, în majoritatea țărilor observate, organizațiile pun accent pe integritatea comunicării, accentuând necesitatea existenței unor valori și standarde clare, specifice și bine comunicate. Aspectele etice pot fi avute în vedere și în procedurile de recrutare: sunt testate cunoștințele privind aspectele etice și ale integrității și în cadrul evaluării se folosesc dileme etice, spre exemplu. Ultima politică de resurse umane, adică mobilitatea, pare a fi utilizată de toate statele. Ideea care a stat la baza acestei politici specifice este utilizarea rotației funcțiilor în vederea prevenirii corupției și controlării potențialelor conflicte de interese. Politicile privind mobilitatea sunt utilizate pe scară largă, dar par a se axa prea mult pe planificarea carierei și a ignora aspectele etice. Aceasta poate să fie o politică importantă în zonele expuse cel mai mult la corupție și fraudă, cum ar fi achizițiile în construcții și achizițiile publice. Politica rotației pare a fi mai larg pusă în practică în afaceri, companiile rotind permanent achizitorii pentru a evita relații prea strânse între aceștia și furnizori.

Punerea în aplicare

Există diferite modalități de luptă împotriva corupției și a altor forme de comportament lipsit de etică. Respondenții au fost întrebați care sunt instrumentele folosite de țările lor în situațiile de încălcare a principiilor etice. Cele mai larg răspândite instrumente sunt măsurile disciplinare și sancțiunile legale. Măsurile disciplinare variază de la avertismente scrise la rezilierea contractului de muncă, și sunt folosite de fiecare țară. Sancțiunile legale, inclusiv măsurile punitive prevăzute de Codul Penal au fost raportate de 25 de state. Sunt folosite pe scară largă și diferite sisteme de raportare, pe baza unor proceduri oficiale sau neoficiale. În anumite țări există un organism special care este responsabil de situațiile de încălcare a principiilor etice. Cel mai puțin utilizat instrument a fost consilierul confidențial de integritate (CIC) care este funcțional doar în șase state membre.

Probleme și priorități viitoare

Principalele probleme și priorități viitoare legate de etica în sistemul public, așa cum au fost ele raportate de statele membre, par a fi foarte diverse. Cu toate acestea însă, pot fi identificate anumite tendințe comune. În primul rând, se depun eforturi intense în statele membre în vederea introducerii codurilor de conduită. În al doilea rând, numeroase țări lucrează la îmbunătățirea pregătirii profesionale pe teme de valori și standarde etice. În al treilea rând, multe țări iau măsuri de luptă împotriva corupției. În al patrulea rând, au fost luate numeroase măsuri de consolidare a diferitelor organisme responsabile pentru moralitatea în sectorul public. În al cincilea rând, anumite probleme cum ar fi „informatorii”, restricțiile impuse angajării ulterioare părăsirii funcției publice și reglementările privind lobby-smul nu au fost încă corespunzător rezolvate și numai câteva state membre par a se concentra asupra lor.

Observații finale

După cum se poate observa din dezbaterile precedente, aspectele eticii în sectorul public reprezintă o problemă care este luată în serios în fiecare stat membru. Cu toate acestea însă, statele membre sunt în diferite stadii de dezvoltare, iar măsurile considerate necesare într-o țară pot fi considerate lipsite de relevanță în alta. Cadrul de Etică are un impact mai mare în acele noi state membre care luptă în prezent împotriva corupției. În cazul vechilor state membre, Cadrul are un impact mai redus de vreme ce valorile de bază fac în mod tradițional parte integrantă din cultura organizațională, iar multe dintre instrumentele propuse în Cadru au fost deja folosite. Acest lucru ne dă posibilitatea de a trage concluzia că introducerea Cadrului de Etică a fost utilă în acele țări care sunt încă în procesul de consolidare a practicilor etice.

Autorii acestui studiu consideră activitatea derulată în timpul Președințiilor Olandeză și Irlandeză cu privire la etica în sectorul public ca fiind foarte importante, iar introducerea Cadrului de Etică ca având o contribuție remarcabilă. Deși toate statele membre nu au nevoie de Cadrul de Etică, el a fost de ajutor multora dintre noile state membre în recunoașterea propriilor deficiențe și în construirea propriilor sisteme de integritate. Cadrul este un bun instrument de referință și ajută statele membre în elaborarea propriilor coduri de conduită.

Referințe

Boatright, John: *Ethics and the Conduct of Business*. Upper Saddle River, New Jersey 2003.

Bossaert, Danielle & Demmke, Christoph: *Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States*. EIPA 2005.

Principalele caracteristici ale Cadrului de Etică pentru Sectorul Public, așa cum a fost propus de Președinția olandeză și adoptat de Directorii Generali responsabili de Administrația Publică din statele membre și instituțiile Uniunii Europene în a 43-a lor întâlnire de la Maastricht (Olanda). 22 noiembrie 2004

Moilanen, Timo & Salminen, Ari: *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States*. Ministry of Finance, Research and Studies, 1/2007. Edita Prima Ltd, Helsinki 2007.

OCDE: *Încrederea în Guvern. Măsuri cu caracter etic în statele OCDE*. OCDE 2000.

Palidauskaite, Jolanta: *Codes of Ethics in Transitional Democracies*. *Public Integrity* 1/2006, pp. 35-48.

Saarnit, Leno: *A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Setting. The Case of Estonia*. *Public Integrity* 1/2006, pp. 49-63.

Ulrich, Dave: *Human Resource Champions. The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results*. Harvard Business School Press, Boston 1997.

Van Wart, Montgomery: *Codes of Ethics as Living Documents*. *Public Integrity* 4/2003, paginile. 331-346.

Whitton, Howard: *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service*. Transparency International, Februarie 2001.