

Sinteza principalelor elemente avute în vedere la analizarea contextului social, normativ și instituțional

Atât etica normativă, prin standardele deontologice specifice, cât și etica aplicată, dezvoltată inclusiv în domeniul special al eticii serviciilor publice ca set de principii care ghidează funcționarii publici în asigurarea serviciilor pe care le oferă către beneficiarii lor, au devenit parte din principiile de funcționare a administrației publice, însumând 2 direcții principale: pe de o parte integritatea în exercitarea funcției publice, iar pe de altă asigurarea egalității de șanse și a tratamentului nediscriminatoriu ca interes public.¹

Problematica eticii și integrității în funcția publică din România este construită în jurul a 3 componente principale care sunt detaliate în legislația națională – **conflictul de interese**², **incompatibilitățile**³ și **regulile privind conduita în exercitarea funcțiilor publice**⁴. Dacă pentru primele 2 componente menționate, reguli distincte se regăsesc în Constituție, în sfera de aplicabilitate a normelor de drept penal (unde noțiunea de funcție publică și funcționar public sunt definite într-un sens mult mai larg decât în Legea nr. 188/1999, incluzând și alte categorii de persoane decât cele ale căror raporturi juridice intră sub incidența Statutului funcționarilor publici) și a celor de drept administrativ, ultima menționată – conduita – este reglementată exclusiv prin raportare la răspunderea administrativă/disciplinară a subiecților vizați.

Din perspectiva integrității în exercitarea funcției publice, așa cum rezultă și din documentele specifice de planificare strategică, respectiv din documentele de evaluare de sistem la nivel național⁵, aceasta este încadrată în domeniul mai larg al politicilor anticorupție, capitolele legate îndeosebi de componenta de prevenție – stabilirea unor

¹ A se vedea recomandarea inițială din Accession Partnership with Romania (1999, revised February 2000) - political criteria/human rights; 4.2 Medium term: Political criteria: "... implement measures aimed at fighting discrimination (including within the public administration...)". Un studiu elaborat de OECD în 2001 arată că 60% dintre codurile etice existente în lume includ clauze referitoare la egalitate și nediscriminare. Vezi OECD, *Codes of corporate conduct: Expanded review of their contents*, May 2001.

² Prin conflict de interese se înțelege, conform dispozițiilor legale în vigoare, situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin. În funcție de obiectul reglementărilor specifice, modalitatea de definire și/sau delimitare a interesului personal, precum și dispozițiile privind competențele instituționale de evaluare, monitorizare și control, diferă de la caz la caz.

³ Incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, de dispozițiile Legii nr. 161/2003, cu modificările și completările ulterioare, dar și în conținutul unor acte normative cu aplicare sectorială. Ca și în cazul conflictului de interese, în funcție de situația avută în vedere sunt stabilite diferențiat competențele instituționale de evaluare, monitorizare și control.

⁴ Normele de conduită prevăzute de Codul de conduită ca fiind obligatorii pentru persoanele care ocupă o funcție publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale și locale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome, completate, acolo unde este cazul, cu norme speciale referitoare la conduita în desfășurarea anumitor activități sau exercitării anumitor funcții.

⁵ Au fost avute în vedere aici în special mențiuni relevante din strategiile naționale anticorupție, respectiv cele din strategii sectoriale cu referire la anumite tipuri de activități ori funcții distincte, respectiv mențiuni din evaluările naționale solicitate intern sau de către organisme europene ori internaționale

reguli și limite comportamentale, respectiv cunoașterea și respectarea acestora se prezumă a conduce la reducerea numărului situațiilor în care sunt aplicabile norme sancționatorii. În ceea ce privește indicatorii specifici destinați înregistrării situației de fapt, eficiența măsurilor implementate până în prezent, precum și necesitatea completării cadrului normativ și strategic, acestea rezultă direct dintr-o serie de analize/documente în măsură a furniza informații relevante despre domeniul prevenirii și combaterii corupției în România. Astfel, spre exemplu, conform informațiilor preluate în *Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2012-2015*, aprobată prin HG nr. 215/2012, din studiul "*Trends in Corruption and Regulatory Burden in Eastern Europe and Central Asia*", document dat publicității în anul 2011, situația României la începutul perioadei de implementare a strategiei se prezenta astfel:

Indicator extern	Constatări	Ținta de atins până în 2015
Indicele de percepție a corupției 2011	Aproximativ trei sferturi din țările care compun acest index au un scor inferior valorii de 5 (pe o scară de la 0 - nivel ridicat de corupție la 10 - nivel ridicat de integritate). România se numără printre acestea, cu un scor de 3,6.	6,37 - media UE
Barometrul global al corupției 2010	87% dintre respondenții români consideră că nivelul corupției din România a crescut în ultimii 3 ani.	73% - media UE
	Partidele politice și Parlamentul sunt considerate instituțiile cele mai afectate de corupție (cu un scor de 4,5), urmate îndeaproape de justiție (4), poliție (3,9) și funcționari publici (3,8).	Media UE: 4,4 (partide politice), 3,5 (Parlament), 3,4 (justiție), 3,1 (poliție), 3,5 (funcționari publici)
	Numai 7% dintre respondenți apreciază ca eficiente eforturile curente ⁶ ale Guvernului de a lupta împotriva corupției.	26% - media UE
Sondaj al Băncii Mondiale asupra mediului de afaceri și performanțelor investiționale 2005-2008	Mediul de afaceri din România consideră corupția ca o problemă majoră în a face afaceri (a treia ca importanță din 14).	Corupția nu mai este identificată de mediul de afaceri în top 5.
Raportul global privind integritatea 2010	Steag roșu la capitolul cereri de informații guvernamentale	Steguleț verde
	Trei steaguri portocalii la transparența finanțării partidelor politice, supravegherea companiilor cu capital majoritar de stat și aplicarea legii: garanții și profesionalism privind conflictele de interese	Steguleț verde
Raportul națiuni în tranziție 2011	Evaluarea stagnează la 4,00.	3,27 - media UE pentru anul 2010.

⁶ Sondaj de opinie publică efectuat în anul 2010; documentul integral "Barometrul global al corupției 2010" este disponibil la http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GCBReport2010_%202010_12_07_ro.pdf

În același timp, din perspectiva egalității de șanse și a tratamentului nediscriminatoriu – văzute ca parte integrantă din obligațiile generale de conduită, și ca aspect particular în cadrul obligațiilor de conduită în exercitarea funcțiilor publice - exercițiul anual de evaluare a tendințelor, percepțiilor și atitudinilor referitoare la discriminare realizat de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării relevă nevoia unei mai bune focusări a politicilor publice inclusiv în domeniul asigurării incluziunii și nediscriminării. Astfel, spre exemplu, în raportul de cercetare *Percepții și atitudini privind discriminarea în România* publicat în 2012 de CNCD se constată că 40% dintre cei intervievați au identificat ca responsabili pentru fapte de discriminare⁷ angajați ai unor instituții publice.

Aspecte de natura celor menționate anterior se regăsesc și în concluziile unor documente realizate în cadrul proiectului „*Studiu diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală*”, cod SMIS 16469, implementat de Ministerul Administrației și Internelor, prin Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice în colaborare cu Direcția Generală Anticorupție⁸. Deși domeniul de interes pentru realizarea prezentei propuneri de politică publică coincide doar parțial problematicii abordate în cadrul celor 3 rapoarte ale proiectului avute în vedere la elaborarea documentului de față - „*Analiza cadrului legislativ cu privire la prevenirea și combaterea corupției în România*”, „*Studiu privind corupția din administrația publică locală – Raport comprehensiv*” și „*Studiu privind corupția din administrația publică locală – Raport sintetic*” – o serie de informații au stat la baza identificării și evaluării contextului social, normativ și instituțional aferent anului 2012. Astfel, spre exemplu, din **analiza percepției cetățenilor referitor la relaționarea cu personalul autorităților și instituțiilor publice** reiese că acesta din urmă are “un comportament neconform cu Codurile de conduită ale funcționarilor publici și personalului contractual (care prevăd prioritatea interesului public, asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților publice, respectarea criteriilor profesionalismului, eficienței, politeții, integrității și eficacității în rezolvarea problemelor)”, în timp ce descrierea comportamentului funcționarilor publici diferă semnificativ atunci când este realizată de reprezentanți ai autorităților publice locale. Sau, tot cu titlu de exemplu, dintre cei chestionați și care cred că genul poate influența șansele de reușită în plan profesional (mai mult de un sfert dintre respondenți), două treimi apreciază că cei avantajați sunt bărbații.

Prin raportare la **categoriile de personal al autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale, conflictul de interese și incompatibilitățile pentru funcționarii publici** sunt reglementate, sub forma cadrului general, în principal de *Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare*, monitorizarea respectării regimului acestora fiind de competența Agenției Naționale de Integritate.

⁷ A se vedea *Raportul de cercetare Percepții și atitudini privind discriminarea în România*, secțiunea E3 disponibil la: http://cncd.org.ro/files/file/Raport%20de%20cercetare%20CNCD_Discriminare.pdf.

⁸ Materiale disponibile integral pe pagina de internet a beneficiarilor, la http://modernizare.mai.gov.ro/UCRAP/faces/wcm/templates/page/U/publications/publications-sa-list.jspx?_adf.ctrl-state=10goirmn1x_4&_afzLoop=1028812360055352 și, respectiv, la <http://www.mai-dga.ro/index.php?i=1534&l=ro&t=69>.

Cadrul general se completează cu reglementări sectoriale cuprinzând reguli specifice aplicabile situațiilor particulare, în general asociate unor aspecte precum tipul raporturilor juridice cu autoritatea sau instituția de încadrare, calitatea de membru în diferite organe colective constituite cu titlu provizoriu și/sau într-un scop determinat, ori specificul activităților desfășurate conform scopului și atribuțiilor din fișa postului⁹.

Cadrul legal general care reglementează **normele de conduită profesională a funcționarilor publici** este reprezentat de *Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici*, republicată. Conform actului normativ menționat, normele de conduită sunt obligatorii pentru funcționarii publici, acestea vizând creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public, precum și eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, respectiv crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte, precum și menținerea prestigiului instituțiilor, funcției publice și al funcționarilor publici. În mod similar este reglementată și **conduita persoanelor care își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă**, prin *Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice*. Principala diferență între cele două acte normative constă în modalitatea de definire și delimitare a rolului autorităților și instituțiilor publice în aplicarea dispozițiilor legale: pentru funcția publică, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (A.N.F.P.) coordonează, monitorizează și controlează aplicarea generală a normelor de conduită, fără a avea competența cercetării administrative în situații individuale, în timp ce la nivelul fiecărei autorități sau instituții publice consilierea etică și monitorizarea respectării normelor de conduită de realizează de către un funcționar public anume desemnat iar încălcarea acestora se sancționează urmare a rezultatelor cercetării efectuate de comisia de disciplină¹⁰; pentru personalul contractual, Ministerul Administrației și Internelor¹¹ sau, după caz, Ministerul Afacerilor Externe (pentru personalul contractual, diplomatic și auxiliar, din cadrul aparatului intern și extern al ministerului)¹² coordonează și controlează aplicarea normelor prevăzute de Codul de conduită, având competența verificării actelor și faptelor pentru care au fost sesizate în scopul emiterii de recomandări “cu privire la modul de corectare a deficiențelor constatate”, la nivelul fiecărei autorități

⁹ Cu titlu de exemplu, a se vedea art. 44 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, art. 32 și 33 din *HG nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici*, cu modificările și completările ulterioare, art. 11 alin. (4) și art. 14 alin. (1) din *HG nr. 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină*, cu modificările și completările ulterioare, art. 8 alin. (2) din *HG nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de paritare și încheierea acordurilor colective*, cu modificările ulterioare, art. 16, art. 17 alin. (1), art. 52 și art. 53 alin. (1) din *HG nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici*, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, cu modificările și completările ulterioare sau art. 11 alin. (1) din *HG nr. 832/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea programului de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici*, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁰ În anul 2007, prin adoptarea *Legii nr. 50/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/2004*, pentru evitarea suprapunerii nejustificate de atribuții, a fost eliminată competența cercetării administrative a situațiilor individuale de către A.N.F.P. și a fost introdusă obligativitatea desemnării în cadrul fiecărei autorități și instituții publice a unui funcționar public cu rol de consilier etic, cu atribuții și responsabilități predefinite.

¹¹ Conform textului legal în vigoare, adoptat anterior reorganizării administrative dispuse prin *OUG nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative*.

¹² În textul normativ în vigoare încă este prevăzută, cu titlu de instituție responsabilă cu coordonarea și controlul aplicării normelor prevăzute de Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice, și Autoritatea Națională de Control, însă această instituție a fost desființată în luna iunie 2005, prin *OUG nr. 49/2005 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, diversele atribuții de control deținute de Autoritate revenind organelor specializate din subordinea ministerelor de resort*.

sau instituții publice nefiind stabilite alte responsabilități sau proceduri în afara celor disciplinare.

În ceea ce privește în special **latura preventivă în materie de respectare a normelor de conduită**, pentru **funcționarii publici** Agenția Națională a Funcționarilor Publici a îmbunătățit sistemul de monitorizare instituit prin stabilirea obligației de desemnare a funcționarului public responsabil cu „*consilierea etică și monitorizarea respectării normelor de conduită*”, creând și, ulterior, desfășurând activități destinate dezvoltării rețelei de consilieri de etică și întărind gradul de coordonare a acestora. În același timp, în colaborare inclusiv cu reprezentanți ai societății civile, Agenția a oferit consilierilor de etică, responsabililor de resurse umane și persoanelor cu rol decizional din autoritățile și instituțiile publice, cursuri de formare, respectiv a organizat evenimente publice prin intermediul cărora a popularizat conceptul de „*consilier de etică*” și beneficiile dezvoltării standardelor etice în administrația publică românească. Mai mult, A.N.F.P. a dezvoltat (și continuă să dezvolte) o relație permanentă cu autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale, acordând o atenție deosebită coordonării metodologice, monitorizării, verificării și controlului aplicării și respectării îndeplinirii obligațiilor referitoare la conduita funcționarilor publici și la răspunderea juridică asociată acesteia. De altfel, din perspectiva evaluării externe a rezultatelor obținute până în prezent, documente relevante, ce includ și Rapoartele de progres elaborate de către experții Comisiei Europene în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (creat în decembrie 2006 prin Decizia Comisiei Europene 2006/928/CE) recunosc eforturile depuse la nivel național în vederea întăririi rolului consilierilor de etică în administrația publică românească și apreciază în mod deosebit sesiunile de formare și dezbaterile publice organizate de către Agenție¹³. Aprecieri similare se regăsesc și în evaluările independente ale Strategiilor Naționale Anticorupție, respectiv pot fi identificate prin raportare la recomandările GRECO și cele ale Comisiei Europene adresate României în domeniul anticorupție.

Pentru **personalul contractual** nu există date sau informații care să permită o evaluare obiectivă a activităților desfășurate în vederea prevenirii și/sau combaterii comportamentelor neconforme cu normele de conduită stabilite prin lege.

În afara evaluărilor externe, **aplicarea efectivă a dispozițiilor legale, precum și rezultatele acesteia**, au făcut și ele, la rândul lor, obiectul a numeroase analize și evaluări, unele efectuate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în calitate de instituție responsabilă cu definirea cadrului normativ și strategic în domeniul funcției publice și funcționarilor publici, conduita în exercitarea funcțiilor publice inclusiv, iar

¹³ 2010 - „Agenția Națională a Funcționarilor Publici și-a continuat eforturile de monitorizare a implementării standardelor de etică și a procedurilor disciplinare în instituțiile publice. Se lucrează la întărirea cadrului legal și instituțional care guvernează consilierii de etică, acest proces fiind în curs de desfășurare”,¹³

2011 - „Deși au fost înregistrate o serie de progrese, totuși încrederea cetățenilor în integritatea la nivelul administrației publice rămâne, în continuare, scăzută. Experții au recomandat „*stabilirea consilierilor de etică atât la nivel central cât și local* ca un bun pas înainte înspre o politică *anti-corupție orientată mai ales spre prevenție*”. Una din constatările raportului menționat reflectă faptul că *Agenția Națională a Funcționarilor Publici a furnizat training în domeniul eticii și al integrității funcționarilor publici*, această preocupare menținându-se și în prezent. De asemenea, au fost susținute o serie de dezbateri publice cu privire la transparență și integritate în administrația publică, în scopul de a promova bunele practici și de a sprijini grupurile locale de acțiune. Agenția Națională a Funcționarilor Publici a continuat să monitorizeze activ aplicarea regulilor de conduită în cazul funcționarilor publici”.

2012 - “În ceea ce privește combaterea corupției în perioada 2007 – 2012, un obiectiv de referință îl reprezintă “*adoptarea unor măsuri suplimentare pentru prevenirea și combaterea corupției, în special la nivelul administrației publice locale*”

altele, din inițiativa altor persoane juridice de drept public sau privat. Astfel, spre exemplu, evoluția procesului de reglementare a făcut obiectul a mai multe **autoevaluări inițiate și desfășurate de ANFP**. Cadrul normativ general în domeniul conduitei funcționarilor publici, respectiv Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, intrat în vigoare la data de 18.02.2004, modificat și completat ulterior în anul 2007, a fost definit ca o sumă a îndatoririlor și obligațiilor specifice acestei categorii de personal al autorităților și instituțiilor publice din România (în sensul dat noțiunii de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare) în legătură cu standardele de comportament acceptate în exercitarea funcțiilor deținute. Ulterior adoptării formei inițiale, **efectele aplicării legii au fost evaluate la o perioadă relativ scurtă de timp** (circa 2 ani), principalele probleme identificate având ca obiect mai puțin conținutul efectiv al normelor și mai mult capacitatea de aplicare corectă a acestora. Spre exemplu, printre aspectele identificate drept bariere în aplicarea legii s-au regăsit inclusiv cele legate de obligația Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a formula recomandări de soluționare a cazurilor cu care a fost sesizată direct (art. 20 din vechea reglementare), respectiv obligația Agenției ca în cazul sesizării directe să procedeze la verificare actelor și faptelor cu care a fost sesizată, prin efectuarea unei activități de cercetare, cu respectarea confidențialității persoanei care a făcut sesizarea (art. 21 și 22 din vechea reglementare). În practică:

- competența directă de cercetare a eventualelor abateri disciplinare aparținea (și aparține în continuare) comisiilor de disciplină competente și nu Agenției;
- primirea sesizărilor adresate Agenției și cercetarea efectuată de aceasta se finalizau printr-o simplă recomandare, care nu producea efecte juridice decât în situațiile în care destinatarul considera necesară și/sau oportună acționarea în sensul celor recomandate; tendința generală constatată în urma analizării raportărilor primite a fost aceea că recomandările formulate de Agenție nu erau puse în practică și/sau instituțiile nu comunicau modul de soluționare a măsurilor prevăzute în recomandare;
- mare parte dintre sesizările adresate Agenției se refereau la încălcarea standardelor profesionale și/sau a actelor normative specifice unor autorități sau instituții publice și care nu fac parte din legislația generală privind funcția publică și funcționarii publici (cum este, spre exemplu, cazul statutelor speciale și al funcțiilor specifice);
- gradul de îndeplinire a funcției de monitorizare era una destul de scăzută, atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ.

Pentru eliminarea/diminuarea deficiențelor constatate, Legea nr. 50/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, intrată în vigoare la data de 24.03.2007, a introdus o serie de noi reguli în ceea ce privește modul de responsabilizare și conștientizare a funcționarilor publici cu privire la normele de conduită. Acestea au constat în principal în modificări de fond aduse rolului Agenției prin transferarea de atribuții și competențe la nivelul autorităților și instituțiilor publice și clarificarea rolului acestora din urmă în aplicarea eficientă a Codului de conduită a funcționarilor publici. Prin noul act normativ:

- s-a întărit rolul autorităților și instituțiilor publice în activitatea de responsabilizare și conștientizare a funcționarilor publici cu privire la normele de conduită;
- s-au eliminat unele suprapuneri de roluri între Agenție și comisiile de disciplină prin abrogarea prevederilor referitoare la posibilitatea sesizării directe a primeia cu privire la încălcarea normelor de conduită;
- s-a introdus noțiunea de „consiliere etică” și s-a creat cadrul legal pentru asigurarea activităților de consiliere în domeniul eticii și de monitorizare a respectării normelor de conduită în cadrul fiecărei autorități și instituții publice, prin desemnarea expresă a unui funcționar public direct responsabil (și completarea corespunzătoare a fișei postului acestuia).

De asemenea, pentru facilitarea aplicării noilor prevederi, începând cu anul 2007 au fost intensificate eforturile de promovare a eticii și integrității în funcția publică, precum și cele de colaborare cu terți pentru creșterea calității implementării normelor de conduită¹⁴ și au fost inițiate măsuri de creștere a capacității de îndeplinire a obligațiilor de monitorizare și raportare pe domeniu¹⁵.

Modalitatea de aplicare a sistemului descris anterior a fost re-evaluată în anul 2010, inclusiv în corelare cu o serie de modificări ale abordării la nivel național și european în domeniul eticii, integrității și anticorupției, în scopul identificării și valorificării potențialului de îmbunătățire, principala concluzie constând în necesitatea actualizării cadrului normativ, dublată de măsuri non-normative destinate întăririi capacității instituționale de aplicare a legii. Ulterior, în scopul evaluării actualizate a gradului de cunoaștere și respectare a Codului de conduită a funcționarilor publici, reglementat prin Legea nr. 7/2004, precum și al colectării de date despre activitatea efectivă a funcționarului public desemnat pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită în instituțiile publice din România, **la finalul anului 2012 A.N.F.P.**

¹⁴ Au fost avute în vedere aici, cu precădere, proiectele și colaborările naționale și internaționale aflate în portofoliul ANFP (actualizat 2012), informații detaliate despre acestea regăsindu-se pe pagina de internet a Agenției – www.anfp.gov.ro, secțiunile Proiecte și Parteneri, respectiv secțiunea Comunicare/Conferințe și seminarii.

¹⁵ Din perspectiva creșterii capacității administrative, în anul 2008 a fost emis Ordinul Președintelui ANFP nr. 4500/2008 pentru stabilirea unui cadru unitar privind metodele de completare și transmitere a datelor și informațiilor referitoare la respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și la implementarea procedurilor disciplinare. Actul cu caracter normativ asigură un cadru unitar privind stabilirea metodelor de completare, transmitere, colectare periodică, în formate standard de raportare, și centralizare a datelor și informațiilor relevante privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Printre informațiile solicitate fiecărei autorități și instituții publice se regăsesc:

- informații privind capacitatea de sesizare: numărul de funcționari publici pentru care a fost sesizată comisia de disciplină, numărul de sesizări adresate comisiei de disciplină (pe categorii funcționari publici, și categorii de emitenți ai sesizărilor) și motivele sesizărilor;
- modalitatea de finalizare a procedurilor disciplinare: număr de funcționari publici în cazul cărora s-a propus clasarea sesizării, normele juridice încălcate, numărul și tipul sancțiunilor propuse de comisia de disciplină, numărul și tipul sancțiunilor dispuse de persoana care are competența legală de aplicare, respectiv motivele aplicării unei sancțiuni diferite față de cea propusă de comisia de disciplină;
- numărul de cazuri în care au fost sesizate organele de cercetare penală și faptele sesizate ca infracțiuni;
- informații privind decizia organelor de cercetare penală și/sau a instanțelor de judecată, după caz;
- informații privind soluțiile instanțelor de judecată pronunțate în cazurile contestării actului administrativ de sancționare.

Informațiile menționate sunt defalcate pe funcționari publici de conducere și de execuție, raportările se solicită autorităților și instituțiilor publice la termene fixe, iar rezultatul centralizării și interpretării datelor se regăsește, împreună cu concluziile și recomandările aferente, în rapoartele semestriale privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici, standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare, publicate pe pagina de internet a Agenției – www.anfp.gov.ro, secțiunea Materiale utile/Rapoarte.

inițiat un *sondaj*¹⁶ realizat pe un eșantion de 580 de autorități și instituții ale administrației publice centrale, teritoriale și locale. Urmare a solicitării Agenției, s-au primit 1576 chestionare completate de către funcționari publici (dintre care 108 chestionare provenite de la autorități ale administrației publice centrale, 1108, de la instituții publice ale administrației publice teritoriale și 288, de la instituții publice ale administrației publice locale; prin raportare la categoriile de respondenți, 43% dintre chestionare au fost completate de către funcționari publici de conducere, iar 57%, de către funcționari publici de execuție), respectiv 443 chestionare completate de către funcționari publici desemnați pentru activitatea de consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită. În urma colectării datelor, printre concluzii s-au numărat și următoarele:

- În ceea ce privește deținerea de informații cu referire la desemnarea, în cadrul propriei instituții, a unui consilier de etică, au răspuns afirmativ 98% dintre funcționarii publici, 1% au răspuns negativ, iar 1% nu știu dacă există un funcționar public desemnat pentru consiliere etică; de asemenea, 96% dintre funcționarii publici au declarat că au cunoștință despre atribuțiile funcționarului public desemnat pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită, iar 97%, consideră necesară desemnarea unei astfel de persoane, motivând totodată faptul că desemnarea unui funcționar public pentru consiliere etică duce la prevenirea încălcării normelor de conduită profesională, prevenirea faptelor de corupție și nu în ultimul rând acesta fiind persoana competentă de a informa cu privire la prevederile legale în materie.
- Marea majoritate a funcționarilor publici și a consilierilor de etică respondenți consideră că normele de conduită profesională a funcționarilor publici prevăzute în Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici sunt clare (68% dintre funcționari și 54% dintre consilierii de etică) și cuprinzătoare (37% dintre funcționari și 34% dintre consilierii de etică).
- 70% dintre funcționarii publici și 86% dintre consilierii de etică s-au exprimat cu privire la existența necesității de îmbunătățire a activității de consiliere etică, domeniile prioritare de intervenție fiind considerate crearea unor proceduri minimale referitoare la activitatea de consiliere etică (65% dintre funcționari și 66% dintre consilierii de etică) și reglementarea detaliată a activităților de consiliere etică și de monitorizare a normelor de conduită (38% dintre funcționari și 55% dintre consilierii de etică).
- Principala măsură pe care respondenții au considerat-o de natură a contribui la îmbunătățirea activității funcționarului public desemnat pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită a fost instruirea specializată privind acordarea consilierii etice (80% dintre funcționari și 90% dintre consilierii de etică); pentru locul secund opinia celor două categorii de respondenți nu a mai corespuns, 43% dintre funcționarii publici chestionați indicând asigurarea confidențialității informațiilor furnizate de funcționarii publici în cadrul întâlnirii de consiliere etică iar 57% dintre consilieri, motivarea financiară.

¹⁶ Raportul final al sondajului este disponibil pe pagina de internet a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici – www.anfp.gov.ro, secțiunea Materiale utile/Studii și prezentări.

- Din punct de vedere al modalității de desemnare a consilierului de etică, 82% dintre funcționarii publici chestionați și 81% dintre consilierii de etică au apreciat că aceasta ar trebui făcută cu respectarea unor criterii obiective precum experiența și conduita profesională, abilitățile, aptitudinile și competențele specifice, precum și disponibilitatea de a face consiliere etică și profesională.
- Cu titlu de măsuri care ar putea contribui la îmbunătățirea conduitei profesionale a funcționarilor publici, cei mai mulți respondenți (60% dintre funcționari și 78% dintre consilierii de etică) au indicat instruirea privind normele de conduită, urmată de prevederi exprese privind protecția funcționarilor publici în exercitarea atribuțiilor de serviciu (49% dintre funcționari și 48% dintre consilierii de etică) și relaționarea cu funcționarul public desemnat pentru consiliere etică (46% dintre funcționari și 46% dintre consilierii de etică).

Tot cu titlu de exemplu, **evaluări ale altor entități cu privire la modalitățile de percepție, definire și/sau aplicare a legii** au relevat următoarele:

Proiectul „*Studiu diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală*”, cod SMIS 16469, implementat de Ministerul Administrației și Internelor, prin Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice în colaborare cu Direcția Generală Anticorupție¹⁷:

Printre activitățile din cadrul proiectului s-au numărat și: (i) realizarea unui *studiu sociologic cu privire la fenomenul de corupție în administrația publică locală* (care a cuprins o cercetare cantitativă la nivel național în rândul populației generale pe un eșantion reprezentativ de 4522 de subiecți adulți cu vârsta peste 18 ani și o cercetare cantitativă în rândul reprezentanților administrației publice locale de la nivelul județelor, municipiilor, orașelor și comunelor pe un eșantion reprezentativ de 6023 de persoane); (ii) realizarea unei *cercetări media* (ce a presupus monitorizarea presei scrise și online naționale în **perioada 1 – 31 decembrie 2011** pe un eșantion de 3499 articole legate de corupție, respectiv realizarea unei analize a discursului jurnalistice pe un subeșantion compus din 100 de articole de presă, care a urmărit identificarea cauzelor care formează percepția publică asupra fenomenului corupției); (iii) realizarea unei *analize a cadrului legislativ cu privire la prevenirea și combaterea corupției în România* (destinată identificării gradului de dezvoltare și de coerență a legislației anticorupție aplicabilă administrației publice locale, respectiv a actelor normative/dispozițiilor legale specifice domeniului care ar necesita modificări). Pentru diseminarea rezultatelor cercetărilor sociologice, respectiv completarea și îmbunătățirea analizelor, concluziilor și recomandărilor din cadrul acestora, tot în cadrul proiectului au fost organizate 20 reuniuni la nivel local în cele 8 regiuni de dezvoltare, reuniuni la care au participat reprezentanți ai unor instituții publice locale, ai serviciilor publice deconcentrate și ai instituțiilor descentralizate din teritoriu, dar și ai Grupurilor de Acțiune Anticorupție operaționalizate la nivelul fiecărui județ. În cadrul activităților enumerate, unul dintre aspectele abordate cu titlu de parte

¹⁷ Informații și materiale detaliate disponibile la <http://www.mai-dga.ro/index.php?i=1534&l=ro&t=69> sau http://modernizare.mai.gov.ro/UCRAP/faces/wcm/templates/page/U/publications/publications-sa-list.jspx?_adf.ctrl-state=10goirmn1x_4&_afLoop=1028812360055352

integrantă a măsurilor de prevenire a corupției l-a constituit etica în prestarea serviciului public, printre concluziile rezultate în urma colectării și procesării informațiilor, relevante pentru inițiativa de față, numărându-se și următoarele:

a) Studiul sociologic - Studiul în rândul populației generale

Conform datelor și informațiilor colectate la nivelul anului 2011:

- Cea mai gravă problemă actuală a României este pentru mai mult de o treime din populație (36%) lipsa locurilor de muncă. O treime dintre persoanele chestionate (33%) consideră corupția ca fiind cea mai gravă problemă actuală a României, iar mai mult de jumătate dintre respondenți cred că lucrurile funcționează la fel (comparativ cu anul 2010) în administrația publică, indiferent de nivelul acesteia, local (55%), județean (57%) sau central (50%). Mai mult, din colectarea și analiza datelor a reieșit că se observă o tendință de a aprecia în mai mare măsură că lucrurile merg mai rău sau mult mai rău în administrația centrală (39%) față de cea locală (24%). Aprecierile legate de evoluția funcționării administrației publice față de anul anterior se regăsesc și în proiecția privind situația în anul viitor: aproximativ jumătate din populație apreciază că lucrurile vor merge la fel în administrația publică centrală (47%), județeană (52%) sau locală (50%).
- Comportamentul cetățenilor în relația cu funcționarii este apreciat de către mai mult de jumătate (60%) ca fiind unul decent, normal, însă în egală măsură indiferența față de cetățeni este considerată a caracteriza funcționarii publici din România pentru aproape doi din cinci respondenți (37%), cu mențiunea că cei care apreciază astfel comportamentul funcționarilor sunt mai degrabă cei cu studii superioare, din mediul urban (39%), mai ales din București (44%).
- Mai mult de jumătate din populația chestionată (53%) apreciază că funcționarii publici din administrația publică locală sunt doar în mică (44%) sau foarte mică măsură (9%) profesioniști, procentul celor nemulțumiți crescând (60%) atunci când este vorba de acordarea de prioritate interesului public și de tratarea în mod egal a cetățenilor (61%);
- Nouă din zece persoane (88%) apreciază că nivelul corupției din România este ridicat (35%) sau foarte ridicat (53%), în cadrul Administrației Publice Locale, acest nivel fiind apreciat ca ridicat sau foarte ridicat de către trei din cinci respondenți (61%). În sensul evoluției acestui nivel în ultimul an, cei mai mulți dintre cei chestionați cred că acesta fie a crescut (41%), fie a rămas la fel (37%), iar situația nu pare să fie percepută de populație ca fiind în schimbare pentru următorul an, aproape două din cinci persoane (37%) considerând că nivelul va rămâne la fel și mai mult de o treime (35%), că va crește. Răspunsurile privind evoluția nivelului corupției sunt corelate cu cele privind eficiența instituțiilor implicate în prevenirea și combaterea corupției, trei din cinci respondenți (61%) considerând că acestea au fost puțin sau foarte puțin eficiente.
- Nu se poate vorbi despre o diferențiere clară a acțiunilor la care apar cel mai frecvent fapte de corupție. Totuși, mai mult de jumătate dintre respondenți cred că apar fapte de corupție des sau foarte des pentru a beneficia de un anumit serviciu public (59%),

pentru a obține avantaje ca agent economic în relația cu instituțiile statului (57%), pentru eliberarea unui document (57%) sau pentru a obține informații cu privire la obținerea unor documente, autorizații (57%).

b) Studiul sociologic - Studiul în rândul autorităților publice locale (APL) și al altor subeșantioane reprezentative ce nu fac parte din APL

Conform datelor și informațiilor colectate la nivelul anului 2011:

- Două treimi dintre respondenții din rândul Autorităților Publice Locale (65%) apreciază direcția în care merg lucrurile la noi în țară ca fiind una greșită. Pentru aproape jumătate din eșantionul de reprezentanți ai APL (45%) nu există diferențe între viața din prezent față de cea de acum un an, iar pentru un procent asemănător (45%), aceasta este apreciată ca fiind mai proastă sau mult mai proastă. În ceea ce privește nivelul de așteptare pentru anul următor, cei mai mulți respondenți (39%) cred că situația va fi asemănătoare, iar o treime (35%) se așteaptă să trăiască mai prost sau mult mai prost. Pentru aceeași categorie de respondenți, dintre problemele cu care se confruntă România în acest moment, cele mai grave sunt considerate lipsa locurilor de muncă (37%) și corupția (32%).
- În cazul subeșantioanelor studiate ce nu fac parte din Administrația Publică Locală ponderea celor care cred că direcția în care merg lucrurile la noi în țară este una greșită este mai mare: aproximativ trei sferturi dintre reprezentanții mediului de afaceri (77%), jurnaliștilor (76%) și ai ONG-urilor (72%) și-au exprimat o astfel de părere. De asemenea, pentru aceeași categorie de respondenți cea mai gravă problemă cu care se confruntă România în momentul actual este considerată mai degrabă corupția pentru reprezentanții ONG-urilor (40%), ai mediului de afaceri (39%) și ai jurnaliștilor (38%), în timp ce pentru profesioniștii în prevenirea și combaterea corupției, problema cea mai importantă este cea legată de lipsa locurilor de muncă (35%) și apoi problema corupției (29%).
- Comparativ cu anul anterior efectuării studiului, aproape jumătate dintre participanții la studiu (46%) consideră că administrația publică centrală a României funcționează aproximativ la fel, dar este și un număr important (40%) care apreciază că aceasta funcționează mai rău sau mult mai rău. Pentru anul următor, cei care cred că lucrurile vor fi la fel reprezintă aproape jumătate (47%), iar numărul celor care cred că vor funcționa mai rău este mai mare (29%) decât al celor care cred că vor funcționa mai bine (19%). Dacă se raportează la aceeași perioadă, dar la nivelul administrației publice județene, trei din cinci respondenți (60%) cred că lucrurile sunt la fel, iar unul din cinci respondenți apreciază că lucrurile merg mai bine sau mult mai bine.
- Aproape trei sferturi dintre reprezentanții APL (71%) consideră că cetățenii, în raport cu funcționarii publici, au un comportament decent, normal, și tot un procent asemănător (77%) cred că și funcționarii publici au în relația cu cetățenii un comportament decent, în sprijinul cetățenilor. Dintre celelalte categorii incluse în studiu, cei mai mulți dintre jurnaliști (39%) cred că, în relația cu cetățenii, funcționarii publici au un comportament mai degrabă indiferent față de aceștia, opinia fiind împărtășită și de o treime dintre oamenii de afaceri chestionați (33%).

- Dintre caracteristicile funcționarilor publici în relația cu cetățenii, respondenții cred că în cea mai mare măsură aceștia sunt profesioniști (89%), profesionalismul funcționarilor publici fiind mai degrabă apreciat de către reprezentanții APL din orașe și municipii. În același timp însă, mai mult de jumătate dintre jurnaliști (59%) și dintre oamenii de afaceri (56%) cred că funcționarii publici sunt profesioniști în mică sau foarte mică măsură. De asemenea, cei mai mulți dintre reprezentanții ONG-urilor (58%), ai mediului de afaceri (63%) și ai jurnaliștilor (68%) cred că funcționarii publici acordă prioritate interesului public față de interesul personal în mică sau foarte mică măsură.
- Îmbunătățirea calității serviciilor publice furnizate de către autoritățile locale depinde în cea mai mare măsură, din punctul de vedere al reprezentanților APL, de instituția de la nivel local (57%) și de Guvern (46%). Dintre toate celelalte categorii profesionale studiate, reprezentanții mediului de afaceri cred că pot contribui la îmbunătățirea serviciilor furnizate de către autoritățile publice locale în cea mai mică măsură (47%).
- Nivelul corupției din România este apreciat ca ridicat sau foarte ridicat de către trei sferturi dintre respondenți (76%). Dacă este privit nivelul corupției comparativ între nivelul local și cel central, aproape două treimi (63%) cred că cel mai mare nivel de corupție este la nivel central. Aprecierile sunt diferite atunci când este vorba de evaluarea nivelului corupției în cadrul Administrației Publice Locale, aproape jumătate (44%) considerând că acest nivel este scăzut sau foarte scăzut. Același nivel al corupției tinde să fie apreciat în mai mare măsură ca fiind ridicat sau foarte ridicat de către reprezentanții jurnaliștilor (86%) și de către cei ai mediului de afaceri (83%). Situația este asemănătoare și în privința aprecierii nivelului corupției în cadrul Administrației Publice Locale, în comparație cu celelalte categorii studiate, aproape două treimi dintre jurnaliști (63%) și mai mult de jumătate dintre oamenii de afaceri (54%) considerând că acest nivel este ridicat sau foarte ridicat.
- Aproape o treime dintre respondenți cred că acest nivel a scăzut în ultimul an (31%) și un procent egal cred că a rămas la fel (31%). Aceste răspunsuri sunt în corelație cu așteptările privind următorul an: o treime cred că va scădea nivelul corupției (31%) și o treime cred că va rămâne la fel (31%). Cei care cred că acest nivel va crește reprezintă a zecea parte din eșantion, iar ponderea acestora este mai mare în Administrația Publică Locală de la nivel județean.
- Din perspectiva eficienței activității instituțiilor implicate în prevenirea și combaterea corupției, aceasta este evaluată ca puțin eficientă sau foarte puțin eficientă de către aproape jumătate dintre respondenți (46%). Raportat la categoriile profesionale chestionate, două treimi dintre jurnaliști (66%) și peste jumătate dintre reprezentanții mediului de afaceri (57%) evaluează ca puțin eficientă sau foarte puțin eficientă activitatea instituțiilor implicate în prevenirea și combaterea corupției în ultimul an.
- Nivelul salariilor este considerat principala cauză a apariției actelor de corupție în cadrul structurilor Administrației Publice Locale în opinia a doi din cinci respondenți provenind din mediul menționat (38%). Tot nivelul salariilor este considerat principala cauză a apariției actelor de corupție din punctul de vedere al reprezentanților mediului de afaceri (23%) și ai celor din zona prevenirii și combaterii corupției (37%), în timp

ce pentru reprezentanții jurnaliștilor (20%) și ai ONG-urilor (20%) lipsa sancțiunilor pentru astfel de acte reprezintă principala cauză.

- Despre avertizorul de integritate (funcționarul public care semnalează diverse fapte de corupție) au auzit mai mult de o treime (36%) dintre reprezentanții APL incluși în cercetare, în timp ce realizarea testelor de integritate pentru funcționarii publici are o notorietate mai mare, aproape jumătate (45%) dintre respondenți știind de această procedură/ reglementare. Dintre prevederile sau reglementările testate în cadrul cercetării, cea mai cunoscută este cea referitoare la raportarea conflictelor de interese la Agenția Națională de Integritate, unul din șapte subiecți (71%) știind de această reglementare; un număr aproape egal (70%) este reprezentat de cei care au auzit de posibilitate confiscării averilor ilicite, posibilitatea forfetării bunurilor neimpozitate fiind cunoscută de jumătate dintre respondenți (50%), iar restricțiile existente pentru funcționarii publici privind ocuparea unor locuri de muncă în domeniul privat după încetarea raporturilor de muncă/serviciu cu o instituție a administrației publice, de către aproape jumătate (48%).

- În ceea ce privește oferirea de bani/cadouri sau servicii de către cetățeni colegilor sau șefilor, mai mult de jumătate dintre respondenți spun că nu știu de astfel de cazuri (53%) și mai mult de o treime dintre ei declară că nu există astfel de cazuri (35%). Și la inversarea situației, fapte de corupție inițiate de funcționari, reprezentanții APL au răspunsuri similare, aproape jumătate (45%) declarând că nu știu să existe astfel de situații și aproape jumătate (48%), că nu există astfel de situații.

- Cel mai vulnerabil domeniu la corupție, în opinia a mai mult de jumătate dintre respondenți (53%), este domeniul achizițiilor publice, urmat de angajarea personalului (43%) și atestări, autorizări, avize și licențieri (39%).

- Mai puțin de un sfert (23%) dintre respondenți declară că în instituția de care aparțin au fost derulate activități de evaluare a riscurilor și identificare a vulnerabilităților la corupție și mai puțin de jumătate dintre aceștia spun că există proceduri de evitare a conflictelor de interese (44%), că sunt implementate măsuri concrete de combatere a corupției (42%) și că au fost făcute studii/analize/audit privind sistemul de control managerial intern, în aceleași instituții.

- Consilierii de etică sunt destul de puțin cunoscuți în instituțiile publice, doi din cinci respondenți spun că nu știu dacă există consilieri de etică în instituția în care lucrează (39%) și aproape jumătate (45%) declară că nu există consilieri de etică în instituție. Acolo unde consilierul de etică există, el este considerat foarte și destul de important de șapte din zece respondenți (69%) și relativ eficienți de mai mult de jumătate dintre reprezentanții APL (67%).

- În general, reprezentanții APL consideră că de combaterea corupției ar trebui să se ocupe instituțiile în cooperare cu Direcția Generală Anticorupție din Ministerul Administrației și Internelor (71%) și că este necesară o intervenție unitară la nivelul instituțiilor APL (79%).

c) Cercetarea media

Conform datelor și informațiilor colectate la nivelul anului 2011:

- Analiza mass-media a adus în atenție interesul crescut al presei din România în tratarea fenomenului corupției, concretizat atât printr-o serie de articole ce prezintă fapte “curente”, cât și prin abordarea unor subiecte mediatice, a unor mari cazuri de corupție. Se observă, astfel, tendința ierarhizării importanței cazurilor de corupție, în primul rând în funcție de implicațiile politice, dar și de miza materială a acestor acte.
- Prezentarea intervenției instituțiilor cu atribuții în prevenirea și combaterea corupției menține în atenția publicului riscurile prezentate de faptele de corupție. Deși majoritatea articolelor sunt difuzate în mediul online, presa scrisă își menține o importanță crescută în formarea opiniilor publicului. Un fapt important este acela că jurnaliștii au tendința de a relata obiectiv faptele de corupție, fără ca acuzațiile să se extindă și asupra instituțiilor ale căror membri sunt anchetați. Actorii instituționali, sunt de regulă implicați în combaterea corupției, iar actorii individuali, sunt cu precădere cei implicați în fapte de corupție.
- Existența unor instituții în care modelele de integritate sunt recunoscute și recompensate este necunoscută publicului. Posibilitatea promovării acestor cazuri în massmedia este un subiect ce poate fi studiat și discutat în cadrul unor grupuri formate din reprezentanții instituțiilor cu rol în combaterea și prevenirea corupției și cei ai mass-media

d) Analiza cadrului legislativ

Conform dispozițiilor legale în vigoare la nivelul anului 2011:

- Analiza cadrului legislativ anticorupție a confirmat că instituțiile administrației publice au la dispoziție un cadru legislativ suficient dezvoltat, ce poate fi în continuare îmbunătățit. Astfel, instituțiile administrației publice pot face față cerințelor luptei împotriva corupției și, mai ales, creșterii integrității la nivel organizațional. Cu toate acestea, autoritățile administrației publice trebuie să implementeze corect acest cadru legislativ și să-și concentreze activitatea de management intern pe găsirea unor soluții pentru întărirea coerenței mecanismelor interne de asigurare a integrității.

e) Reuniunile la nivel local cu Grupurile de Acțiune Anticorupție

Conform datelor și informațiilor colectate la nivelul anului 2011:

- Evenimentele de consultare cu personalul din administrația publică locală au fost un bun prilej pentru verificarea calitativă a concluziilor din cercetările realizate și pentru testarea unor ipoteze de lucru utile publicațiilor din proiect. Prima serie de consultări a confirmat distincțiile de la nivel național și regional între percepția asupra corupției în rândul cetățenilor, față de percepția fenomenului în sânul administrației. Principalele vulnerabilități, identificate încă din prima serie de consultări, au fost confirmate de-a lungul reuniunilor regionale:
 - politizarea administrației, mai cu seamă în privința managementului și a resurselor umane;

- finanțarea deficitară, atât în privința salarizării, dar și cu privire la baza materială;
- confundarea activității de consiliere etică/de conduită/de integritate cu acțiunea/ancheta disciplinară;
- incapacitatea aplicării unitare și coerente a tuturor prevederilor legale în vigoare, în lipsa unor ghiduri sau culegeri de bune practici;
- lipsa acută de instruire/formare profesională ori a schimburilor de experiență între persoanele cu atribuții și poziții similare.

• Discuțiile privitoare la selecția, recrutarea, promovarea personalului din administrația publică locală au oferit prilejul unor dezbateri aprinse privind protecția avertizorilor, protecția martorilor, participarea acestora în diferite faze ale anchetei administrative ori penale și costurile asociate - nu doar financiare, ci și reputaționale. Rolul consilierilor de etică/integritate a fost evidențiat din punct de vedere teoretic, însă participanții la consultările regionale s-au arătat nemulțumiți de modalitatea de implementare, confirmând rezultatele obținute în cercetări anterioare. Consilierii de etică/integritate prezenți la dezbateri s-au arătat nemulțumiți de așteptările unor conducători de instituții, care le confundă atribuțiile cu o anticameră a comisiei de disciplină, și au pledat în favoarea profesionalizării funcției. În acest context s-a conturat ideea degrevării consilierilor de alte atribuții, cuplată cu specializarea celor mai buni dintre ei, pentru a deservi mai multe instituții publice de același tip într-un anumit spațiu (similar urbanistilor de la consiliile județene). De asemenea, s-a explorat conexiunea managerială anticorupție dintre raportul trimestrial al consilierului de etică/integritate și rolurile jucate în administrația locală de auditul intern, de controlul de legalitate și/sau de acțiunea specializată de prevenire, arătându-se că se poate conlucra, eventual în asociații profesionale de integritate locală, între acești consilieri și auditorii interni, secretarii unităților administrativ-teritoriale, inspectorii delegați de prefecți și ofițerii de prevenire ai Direcției Generale Anticorupție.

• Participanții la dezbaterile regionale au declarat că resimt nevoia unor ghiduri de bune practici și/sau unor culegeri de legislație aplicabilă în domeniul lor de interes și au apreciat în mod deosebit succesul instituțiilor care au reușit să-și atragă parteneri neguvernamentali, în cadrul unor proiecte de asistență tehnică prin care să-și dezvolte această funcție internă, cu valențe manageriale.

• Deficiențele de management, de aplicare a legislației în vigoare și/sau de conlucrare intra- și inter-instituțională pentru prevenirea și combaterea corupției ar putea fi acoperite fie prin atragerea unor fonduri extra-bugetare (care ar complini și o parte din lipsurile financiare), fie prin îmbunătățirea performanței personalului. Ambele soluții necesită o investiție în resursa umană, din punctul de vedere al formării profesionale și/sau schimburilor de experiență, orientate spre suplinirea cu mijloace non-formale a deficiențelor din educația formală; au fost amintite programele de formare ale unor operatori privați (societăți comerciale sau organizații neguvernamentale) și ale A.N.F.P., cu observația că sunt rare și insuficiente față de necesar.

Proiectul “*Consilierul de etică - Echilibru și Integritate în administrația publică*”, derulat de Centrul de Resurse Juridice în parteneriat cu Asociația Pro Democrația¹⁸:

În cadrul proiectului au fost utilizate ca instrumente de cercetare atât o *analiză legislativă* destinată identificării principalelor norme juridice aplicabile activității consilierilor de etică, precum și a tipului de informații și documente utilizate în activitatea de consiliere etică, cât și o *cercetare empirică* desfășurată la nivel național (în **perioada mai-septembrie 2009** pe un eșantion de 500 de autorități publice centrale și locale), destinată inclusiv identificării: 1) gradului în care autoritățile și instituțiile publice au desemnat consilieri de etică și cine sunt, de regulă, aceste persoane (departamentul în care lucrează, studiile și programele de formare urmate); 2) activitatea consilierilor de etică (ce atribuții suplimentare au consilierii de etică, numărul persoanelor cărora li s-a acordat consiliere etică, completarea raportelor de activitate). Raportul rezultat se dorește a prezenta o imagine cuprinzătoare la nivel național în privința rolului consilierilor de etică în asigurarea integrității publice. Printre principalele concluzii rezultate din analiza datelor și informațiilor colectate la nivelul anului 2009 se numără și următoarele:

- Există un număr relativ mare de acte normative de același nivel (legi) și având un obiect de reglementare în mare măsură asemănător.
- Actualul cadru legislativ reglementând exercitarea atribuțiilor de consiliere etică și de integritate (respectiv de control și monitorizare) este complet neunitar, lacunar în cea mai mare măsură și, în consecință, de natură să greveze în mod esențial sistemul de integritate publică și calitatea serviciului public, una dintre principalele consecințe fiind practica destul de diferită de la o instituție publică la alta, dar și de la o categorie de personal la alta¹⁹.
- La data realizării studiului – respectiv la mai mult de doi ani de la data la care prin lege autoritățile publice avuseseră această obligație – din cele 500 autorități publice incluse în studiu, au răspuns că există desemnați consilieri de etică 409 (81,8%), 69 că nu desemnaseră (13,8%) iar în cazul a 22 dintre acestea (4,4%) lipseau date. Corelația dintre (ne)desemnarea consilierilor de etică și tipul autorităților publice incluse în studiu relevă faptul că numărul cel mai mare de cazuri în care consilierii de etică nu au fost desemnați s-a înregistrat la nivelul primăriilor (29,8%), ministerelor (20,0%), direcțiilor de sănătate publică (12,2/%) și agențiilor guvernamentale (10,0%).
- Unul dintre rezultatele pozitive certe ale cercetării realizate în cadrul studiului a constat în faptul că a fost făcută cunoscută Legea nr 7/2004 într-un număr semnificativ de autorități publice incluse în studiu și, drept consecință, inclusiv ca urmare a solicitărilor de implementare a prevederilor acestei legi, au fost desemnați consilieri de etică într-un număr de 56 de autorități publice în care acest lucru nu se întâmplase până la data studiului.

¹⁸ Informații și materiale detaliate disponibile la <http://www.crj.ro/Consilierul-de-etica-echilibru-si-integritate-in-administratia-publica/>

¹⁹ Un exemplu considerat concludent este acela al implementării esențial diferite și, în opinia autorilor studiului, nejustificate prin nimic, a două acte normative având același obiect de reglementare cu privire la două dintre categoriile de personal din instituțiile și autoritățile publice: Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, respectiv Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice

- Cu privire la „profilul educațional” al consilierilor de etică, 62,2% dintre aceștia au studii superioare iar 8,0% studii medii (pentru restul de 29,8% valoarea înregistrată a indicatorului fiind „date lipsă”).
- Referitor la perfecționarea pregătirii funcționarilor publici consilieri de etică, din datele comunicate de autoritățile publice cu ocazia cercetării a rezultat că numai o mică parte a consilierilor de etică a participat la cursurile anuale de perfecționare stabilite prin reglementările legale în materie - din totalul de 149 de consilieri de etică care au participat la cursuri de formare numai 28 (18,8%) au participat la cursuri din domeniul strict al consilierii de etică – iar 49 dintre aceștia (32,9%) în domenii care au numai parțial legătură cu implementarea normelor de conduită a funcționarilor publici și consilierea de etică (cele mai multe dintre acestea în domeniul managementului resurselor umane).
- Cu privire la departamentele în care lucrează consilierii de etică, din cei 435 de consilieri de etică pentru care au existat date valide (87,0%), 289 (66,4%) lucrează în departamentul resurse umane, 36 (8,3%) la juridic-contencios, 46 la financiar-contabilitate (10,6%), 9 la audit public intern (2,1%), 27 la implementare politici (6,2%), la relații publice 17 (3,9%) iar la alte departamente 11 (2,5%).
- Referitor la funcția de bază a consilierilor de etică, din cei 418 consilieri pentru care au existat date valide (83,6%) proporția cea mai mare 46,2% (193 de consilieri de etică) au ca funcție publică de bază funcția de consilier, 69 (16,5%) sunt referenți, 6 (1,4%) auditori, consilieri juridici sunt 33 (7,9%), 83 inspectori (19,9%), din categoria funcționarilor publici de conducere sunt 12 (2,9%), 4 sunt manageri publici (1,0%), 8 (1,9%) experți iar 10 (2,4%) îndeplinesc alte funcții publice.
- Într-un număr relativ mare de cazuri, consilierilor de etică le este stabilit un volum mare de activitate, împrejurare de natură să conducă la o neglijare a atribuțiilor specifice consilierii și monitorizării etice. Aspectul prezintă relevanță în special corelativ cu o altă concluzie a studiului, respectiv aceea că în exercitarea atribuțiilor lor, consilierii de etică au un comportament mai mult „reactiv” decât „proactiv”.
- Este esențial ca la nivelul autorităților publice să existe o preocupare constantă pentru a identifica în termenii cei mai preciși posibili care sunt cauzele încălcării normelor de conduită de către funcționarii publici. Mai mult, activitatea de consultanță și asistență desfășurată de către consilierii de etică ar trebui să se fundamenteze inclusiv pe concluziile referitoare la cauzele nerespectării normelor de conduită.
- În opina autorilor studiului, se impune prioritar soluționarea problemelor de fond ale legislației și practicii în materia consilierii etice și, ulterior, eventual, proiectate politici publice care presupun un statut consolidat al instituției consilierilor de etică. În caz contrar, intervenindu-se secvențial și necoerent, stabilindu-se noi atribuții, însoțite de dezvoltarea unor noi proceduri/ instrumente specifice în domeniul integrității, în sarcina persoanelor cu rol de consiliere etică, problemele de legislație și practică instituțională în materia consilierii etice, precum și consecințele lor actuale, se vor acumula și acutiza, și nicidecum nu se vor ameliora sau soluționa.

Celor de mai sus li se adaugă componentele principale ale problematicii în domeniul egalității de șanse și de tratament și a nediscriminării în funcția publică din România, ca parte componentă a eticii în exercitarea funcțiilor publice. Componentele menționate sunt reglementate de sine stătător în legislația națională (armonizată, conform raportărilor naționale, cu regulile cuprinse în acquis-ul comunitar), însă practica a demonstrat că, în egală măsură, ele necesită încorporarea în regulile privind conduita funcționarilor publici prin adoptarea/detalierea unor elemente concrete care să asigure o cât mai bună aplicare atât a literei, cât și a spiritului legii. Liniile definitorii ale standardelor etice inclusive sunt: asigurarea egalității de șanse²⁰, asigurarea egalității de tratament²¹ și interdicția discriminării.²²

Cadrul legal general relevant pentru problematica supusă mai sus discuției și care are o directă incidență asupra normelor de conduită a funcționarilor publici este legea specială, Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care definește discriminarea, discriminarea indirectă, hărțuirea, victimizarea dar și măsurile afirmative luate de autoritățile publice sau de persoanele juridice de drept privat în favoarea unei persoane, unui grup de persoane sau a unei comunități, vizând asigurarea dezvoltării lor firești și realizarea efectivă a egalității de șanse a acestora în raport cu celelalte persoane, grupuri de persoane sau comunități, precum și măsurile pozitive ce vizează protecția grupurilor defavorizate.²³

Nevoia de integrare și asumare a cadrului normativ referitor la combaterea discriminării în activitatea funcționarilor publici rezultă în special din analiza petițiilor primite și soluționate de către Consiliul Național pentru Combatearea Discriminării așa cum rezultă din rapoartele de activitate anuale ale instituției precum și a *Raportului privind implementarea Directivei rasiale în România 2003-2010* care indică o menținere constantă a numărului de cazuri de discriminare constatate în domeniul serviciilor publice de la înființarea instituției și până în 2010, anul prezentării raportului către Comisia Europeană.²⁴ Tot cu titlu de exemplu, raportul de activitate al CNCD pentru 2009 menționează un procent de 22,44% plângeri în domeniul serviciilor publice (refuz acces, reglementare, accesibilizare, confidențialitate). Raportul similar de activitate pentru 2010 înregistrează un număr de 128 de petiții referitoare la accesul la servicii publice.²⁵

Corelativ, de menționat sunt și unele dintre recomandările (devenite ulterior obligații asumate de statul român) cuprinse în raportul primei runde de evaluare a situației de ansamblu a **respectării drepturilor omului în România**, conform documentelor aprobate în Consiliul Drepturilor Omului al Națiunilor Unite, în anul 2008²⁶, respectiv:

- Continuarea eforturilor de combatere a discriminării, precum și luarea de măsuri suplimentare de combatere a discriminării (inclusiv programe de sensibilizare și

²⁰ Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse între femei și bărbați, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

²¹ Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată.

²² OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

²³ A se vedea art. 2 alin. (1), (3), (5), (7) și (9) din OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

²⁴ Document disponibil la: <http://cncd.org.ro/publicatii/Rapoarte-5/> a se vedea pagina 33.

²⁵ Document disponibil la: http://www.cncd.org.ro/files/file/RAPORT%202010_web1.pdf (a se vedea pagina 24).

²⁶ Document disponibil la: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session2/RO/A_HRC_8_49_Romania_E.pdf

creștere a gradului de conștientizare) împotriva minorităților, inclusiv a populației de etnie rromă, a minorităților sexuale și a persoanelor infectate cu virusul HIV/SIDA, precum și să continue adoptarea de măsuri.

- Continuarea respectării și promovării drepturilor omului pentru grupurile vulnerabile, precum și cea a adoptării de măsuri suplimentare pentru a asigura exercitarea egală a drepturilor omului, inclusiv de către membrii comunităților de romi în special în ceea ce privește accesul la educație, la locuințe, la asistență medicală și ocuparea forței de muncă.
- Dezvoltarea de măsuri suplimentare de combatere a discriminării împotriva persoanelor cu dizabilități, inclusiv prin asigurarea unui nivel mai bun de acces la servicii sociale și de sănătate.
- Întărirea eforturilor în asigurarea exercitării echitabile a drepturilor și valorificarea oportunităților, în special pentru comunitățile rurale, respectiv minoritățile etnice, femeile și copiii care trăiesc în aceste zone.
- Integrarea sistematică și continuă a perspectivei de gen în măsurile adoptate ca rezultat al evaluării.
- O abordare proactivă în identificarea și stoparea intoleranței generate de apartenența la o religie.