



## Analiza stadiului problemelor și soluțiilor alternative în domeniul consilierii de etică





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă  
Competența face diferența!



Instrumente Structurale  
2014-2020

Analiza a fost elaborată în cadrul proiectului „**PROGRES - Politici publice responsabile = Guvernare responsabilă**”, Cod MySMIS: 112374, Cod SIPOCA: 142, finanțat prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014 - 2020, Axa prioritară 1 - Administrație publică și sistem judiciar eficiente, Obiectiv specific: 1.1: Dezvoltarea și introducerea de sisteme și standarde comune în administrația publică ce optimizează procesele decizionale orientate către cetățeni și mediul de afaceri în concordanță cu SCAP, implementat de către Fundația Centrul de Resurse Juridice.

Valoarea totală a proiectului: 943,167.75 lei,

Valoarea eligibilă nerambursabilă: 924,304.38 lei

Durata proiectului este de 16 luni, în perioada 21 august 2018 - 21 decembrie 2019.

Analiza a fost elaborată de **Fundația Centrul de Resurse Juridice** în cadrul activității de proiect 3. *Elaborarea și promovarea politicii publice alternative privind consilierea de etica*, sub-activitatea 3.1. *Grup de lucru la nivel național*

Data: decembrie 2019

Analiza a fost elaborată cu respectarea principiilor egalității de șanse și dezvoltării durabile. Limbajul analizei este unul neutru.

**Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.**

Material distribuit gratuit



## Cuprins

1. Obiective, metodologie și criterii.....	4
2. Stadiul politicii de consiliere de etică.....	4
3. Evaluarea politicii de consiliere etică .....	10
4. Analiza soluțiilor și variantelor de îmbunătățire .....	28
5. Concluzii și recomandări.....	30



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă  
Competența face diferența!



Instrumente Structurale  
2014-2020

## 1. Obiective, metodologie și criterii

În cadrul proiectului PROGRES, Fundația Centrul de Resurse Juridice a dezvoltat și promovat o politică publică alternativă privind consilierea de etică. La nivel guvernamental, a existat un proiect de politică publică și un proiect de lege elaborat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici în anul 2013, pe bază căruia au fost dezvoltate măsurile de consolidare a consilierii de etică adoptate prin Codul administrativ.

În cadrul proiectului PROGRES, prin intermediul metodei grupului de lucru, CRJ a continuat eforturile de consolidare a consilierii de etică. Reprezentanți ai grupului de lucru al CRJ au monitorizat evoluțiile în domeniul consilierii de etică, au elaborat puncte de vedere ad-hoc și au participat la întâlniri ad-hoc pe tematica consilierii de etică. CRJ a participat la întrunirile Platformei de cooperare cu societatea civilă din cadrul SNA 2016-2020 de la Ministerul Justiției și a informat regulat Secretariatul SNA cu privire la activitatea desfășurată.

Analiza are următoarele obiective:

- Evaluarea stadiului implementării politicii de consiliere etică;
- Identificarea problemelor la nivelul anului 2018-2019 și a soluțiilor pentru îmbunătățirea politicii de consiliere de etică.

Metodologia analizei constă în analiza și culegerea de date secundare: rapoarte ale misiunilor de *peer-review* SNA, rapoarte și date brute ale ANFP. Metodologia presupune și culegerea de date de la consilierii de etică prin interviuri.

## 2. Stadiul politicii de consiliere de etică

### 2.1. Evoluții legislative

#### 2.1.1. Codul Administrativ

În data de 5 iulie 2019 a fost publicată în Monitorul Oficial al României O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, după ce acest act normativ fusese adoptat în ședința de Guvern din 25 iunie 2019, iar în ședința din 3 iulie 2019 fusese modificat. Modalitatea intempestivă de adoptare a generat controverse care au condus la ridicarea de către Avocatul poporului a unei excepții de neconstituționalitate a acestuia<sup>1</sup>. Din perspectiva consilierii de etică, codul administrativ aduce modificări importante la nivelul normelor de conduită și a funcției de consiliere de etică, abrogând legislația anterioară<sup>2</sup>. Codul administrativ a consolidat funcția consilierului de etică în acord cu

<sup>1</sup> [http://www.avp.ro/exceptii2019/exceptia2\\_2019.pdf](http://www.avp.ro/exceptii2019/exceptia2_2019.pdf) Excepția de neconstituționalitate nu a fost luată în discuție de către Curtea Constituțională la momentul definitivării prezentului raport.

<sup>2</sup> Art. 604. (2) La data intrării în vigoare a prezentului Cod, se abrogă: k) Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.525 din 2 august 2007; l) Legea nr.477/2004



direcția stabilită prin Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020<sup>3</sup> și a transpus propuneri care au fost discutate în cadrul SNA 2012-2015. Consolidarea statutului și mandatului consilierului de etică a fost și o măsură în cadrul SNA 2012-2015 în baza căreia Agenția Națională a Funcționarilor Publici a elaborat, în anul 2013, proiectul propunerii de politică publică „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”. În fundamentarea acestei propuneri de politică publică, ANFP a realizat un proces inclusiv de consultare plecând de la problema de bază, valabilă și astăzi, și anume eficiența scăzută a consilierii de etică.

*Noțiunea de „consiliere etică”, respectiv activitatea persoanelor responsabile cu consilierea etică și monitorizarea respectării normelor de conduită sunt insuficient cunoscute, iar oportunitățile oferite de direcțiile de dezvoltare din ultimii ani a celor două concepte - consiliere etica, respectiv consilier de etică - sunt insuficient valorificate.*

În urma unui proces îndelungat de analiză a problemei și a obiectivelor, Codul administrativ a propus soluții menite a dezvolta sectorul public, inclusiv în ceea ce privește etica. Aceste soluții trebuie analizate în acord cu principiile și obiectivele stabilite în Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă<sup>4</sup> ce a fost adoptată de România și care are drept corespondent Strategia Națională pentru dezvoltarea durabilă a României 2030<sup>5</sup>. Conduita funcționarilor publici trebuie aliniată cu obiectivele de dezvoltare durabilă a instituțiilor publice. Astfel, obiectivul 16 al Agendei 2030 (*Promovarea unor societăți pașnice și incluzive pentru o dezvoltare durabilă, a accesului la justiție pentru toți și crearea unor instituții eficiente, responsabile și incluzive la toate nivelurile*) se referă în parte la sectorul public și asuma ca ținte relevante:

- Reducerea semnificativă a corupției în toate formele sale (16.5);
- Dezvoltarea instituțiilor eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile (16.6);
- Asigurarea procesului decizional receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile (16.7)
- Asigurarea accesului la informațiile de interes public și protejarea libertăților fundamentale, în acord cu legislația națională și acordurile internaționale (16.10)
- Promovarea și aplicarea legilor nediscriminatorii și a politicilor pentru dezvoltare durabilă (16.b)

În tabelul 1 am propus o analiză a principiilor și îndatoririlor funcționarilor publici din Codul Administrativ în relație cu obiectivele de dezvoltare durabilă. Această corespondență este una aproximativă, dar sugerează că anumite obiective sunt mai puțin reflectate decât altele sau sunt reflectate într-un mod ce poate stârni controverse. De exemplu, înțelegerea obiectivului unui serviciu public centrat pe cetățean (16.6 și 16.7) este mai degrabă viziunea „*guvernării pentru cetățean*”, nu a „*guvernării împreună cu cetățeanul*”. Cetățenii sunt clienții unui serviciu public și co-creatorii (proprietarii) aceluși serviciu și trebuie implicați pe parcursul elaborării politicilor publice și a serviciilor publice, pe parcursul implementării și al evaluării acestora. Un alt exemplu

---

privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1105 din 26 noiembrie 2004;

<sup>3</sup> HG nr. 583/2016, Obiectiv specific 2.2 al SNA - Creșterea eficienței măsurilor preventive anticorupție prin remedierea lacunelor și a inconsistențelor legislative cu privire la consilierul de etică; Acțiune principală în cadrul SNA: Revizuirea și completarea cadrului normativ privind consilierul de etică prin consolidarea statutului și mandatului acestuia, inclusiv prin asigurarea resurselor necesare: rolul și mandatul consilierului de etică extins, atribuții diversificate, profesionalizare și asigurare resurse necesare atingerii scopului activităților specifice, reguli privind desemnarea și desfășurarea activităților specifice modificate, în scopul eficientizării, simplificării și creșterii gradului de acces la serviciile de consiliere.

<sup>4</sup> [https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Resolution\\_A\\_RES\\_70\\_1\\_EN.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Resolution_A_RES_70_1_EN.pdf)

<sup>5</sup> HG nr. 877/2018

de nuanță este sublinierea păstrării secretului, iar abia în subsidiar promovarea accesului la informațiile de interes public. Or, situația trebuie să fie total inversă, accesul la informațiile de interes public este regula, iar limitarea accesului este excepția. Prin modul de formulare a îndatoririi, excepția a ajuns primordială regulii. Exemplele pot continua de aceea este nevoie de o analiză temeinică a fundamentelor (inclusiv de teorie politică) a codului administrativ astfel încât consilierea de etică să înceapă să capete relevanță.

Tabel 1 O propunere de corespondența între principiile dezvoltării durabile, principiile exercitării funcției publice și îndatoririle funcționarilor publici

Obiectivul de dezvoltare durabilă	Principiile exercitării funcției publice	Îndatoririle funcționarilor publici
Reducerea semnificativă a corupției în toate formele sale (16.5)	e) principiul imparțialității și obiectivității;	Interdicția privind acceptarea darurilor sau a altor avantaje; Respectarea regimului juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților Obligația de a informa autoritatea sau instituția publică cu privire la situația personală generatoare de acte juridice Folosirea imaginii proprii Limitarea participării la achiziții, concesiuni sau închirieri
Dezvoltarea instituțiilor eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile (16.6)	b) principiul competenței; c) principiul performanței; d) principiul eficienței și eficacității; f) principiul transparenței; g) principiul responsabilității, în conformitate cu prevederile legale; i) principiul stabilității în exercitarea funcției publice; k) principiul subordonării ierarhice.	Profesionalismul și imparțialitatea Asigurarea unui serviciu public de calitate Loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice Interdicții și limitări în ceea ce privește implicarea în activitatea politică Îndeplinirea atribuțiilor și limitele delegării de atribuții Subordonarea ierarhică Activitatea publică
Asigurarea procesului decizional receptiv, inclusiv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile (16.7)	h) principiul orientării către cetățean; j) principiul bunei-credințe, în sensul respectării drepturilor și îndeplinirii obligațiilor reciproce;	Obligații în exercitarea dreptului la libera exprimare Obiectivitate și responsabilitate în luarea deciziilor
Asigurarea accesului la informațiile de interes public și protejarea libertăților fundamentale, în acord cu legislația națională și acordurile internaționale (16.10)	a) principiul legalității;	Păstrarea secretului de stat, secretului de serviciu și confidențialitatea Respectarea Constituției și a legilor
Promovarea și aplicarea legilor nediscriminatorii și a politicilor pentru dezvoltare durabilă (16.b)	Nu există	Conduita în relațiile cu cetățenii Utilizarea responsabilă a resurselor publice Obligația respectării regimului cu privire la sănătate și securitate în muncă



În privința normelor procedurale, consilierea de etică este mult mai bine organizată în Codul administrativ. Activitatea consilierului de etică capătă relevanță, însă provocarea este reprezentantă de modul în care administrația publică din România este pregătită să aplice aceste soluții legislative inovatoare. Consilierul de etică devine astfel exponentul noii guvernanțe publice (inițiativă, implicare, dialog cu părțile interesate) într-o administrație eminentemente proceduralistă<sup>6</sup>, cu grave probleme de corupție, clientelism și capturare a statului. Este de așteptat o rezistență mare la schimbare și un proces greoi de internalizare a noilor atribuții de către consilierul de etică. După cum vom discuta în capitolul dedicat evaluării implementării politicii de consiliere de etică, după 12 ani de implementare, nici varianta minimalistă a politicii de consiliere de etică nu a putut fi implementată uniform, la cel mai mic numitor comun, în cadrul administrației publice (ex. numirea unei persoane cu atribuții de consiliere de etică și transmiterea de raporte regulate). Astfel, este realist să ne așteptăm la o implementare cu mai multe viteze, implementare accentuată în comunitățile dinamice și dezvoltate și lipsă totală de implementare în comunitățile subdezvoltate și clientelare. Din această perspectivă, este de așteptat ca noua politică de consiliere de etică (Codul administrativ) să nu ajute la reducerea discrepanțelor de dezvoltare din administrația publică. Prezentăm în continuare succint noile atribuții ale consilierului de etică.

Tabelul 2 Noile atribuții ale consilierului de etică

monitorizează modul de aplicare și respectare a principiilor și normelor de conduită de către funcționarii publici din cadrul autorității sau instituției publice și întocmește rapoarte și analize cu privire la acestea;
desfășoară activitatea de consiliere etică, pe baza solicitării scrise a funcționarilor publici sau la inițiativa sa atunci când funcționarul public nu i se adresează cu o solicitare, însă din conduita adoptată rezultă nevoia de ameliorare a comportamentului acestuia;
elaborează analize privind cauzele, riscurile și vulnerabilitățile care se manifestă în activitatea funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice și care ar putea determina o încălcare a principiilor și normelor de conduită, pe care le înaintează conducătorului autorității sau instituției publice, și propune măsuri pentru înlăturarea cauzelor, diminuarea riscurilor și a vulnerabilităților;
organizează sesiuni de informare a funcționarilor publici cu privire la normele de etică, modificări ale cadrului normativ în domeniul eticii și integrității sau care instituie obligații pentru autoritățile și instituțiile publice pentru respectarea drepturilor cetățenilor în relația cu administrația publică sau cu autoritatea sau instituția publică respectivă;
semnalează practici sau proceduri instituționale care ar putea conduce la încălcarea principiilor și normelor de conduită în activitatea funcționarilor publici;
analizează sesizările și reclamațiile formulate de cetățeni și de ceilalți beneficiari ai activității autorității sau instituției publice cu privire la comportamentul personalului care asigură relația directă cu cetățenii și formulează recomandări cu caracter general, fără a interveni în activitatea comisiilor de disciplină;
poate adresa în mod direct întrebări sau aplica chestionare cetățenilor și beneficiarilor direcți ai activității autorității sau instituției publice cu privire la comportamentul personalului care asigură relația cu publicul, precum și cu privire la opinia acestora despre calitatea serviciilor oferite de autoritatea sau instituția publică respectivă.

<sup>6</sup> Performanța este analizată sub aspectul îndeplinirii perfecte a procedurilor, rezultatul obținut fiind mai puțin important în comparație cu respectare întocmai a pașilor, formularelor și listelor de verificare.





Fragmentarea sectorului public între funcționari publici și personal contractual rămâne în continuare a dezbateri deschise din perspectivă promovării eticii și reducerii corupției. Numărul personalului contractual din sectorul public este de 10 ori mai mare decât numărul funcționarilor publici. Astfel, infrastructura etică din cadrul instituțiilor publice trebuie să se adreseze în special celor mai mulți angajați. Din păcate, Codul administrativ continuă să reglementeze etica în funcția publică și mai puțin în cea contractuală. Consilierul de etică continuă să fie perceput doar în relație cu funcționarii publici, neexistând o persoană cu atribuții similare pentru personalul contractual. Acest tratament distinct este de așteptat să încurajeze mai multe tipuri de „integrități” în sectorul public și să relativizeze angajamentul față de principii și valori, având drept consecință menținerea status-quo-ului și implicit a problemelor de corupție.

Cu toate acestea, pentru personalul contractual, Codul Administrativ crește transparența în privința activităților de promovare a normelor de conduită. Astfel, conform art. 560, instituțiile și autoritățile publice sunt obligate să întocmească un raport anual cu privire la respectarea normelor de conduită de către personalul contractual din aparatul propriu, sau din instituțiile aflate în subordine, coordonare sau sub autoritate. Acest raport se transmite MDRAP/MLPDA și se publică inclusiv pe pagina de Internet a instituțiilor care l-au elaborat. Din păcate, MDRAP/MLPDA nu dispune de infrastructura capabilă să analizeze aceste rapoarte și să coordoneze o rețea de puncte de contact în domeniul conduitei personalului contractual.

### 2.1.2 Decizia Curții Constituționale nr. 681/2018

O un alt document legat de evoluția legislativă este decizia Curții Constituționale care a declarat neconstituțională prima formă a Codului administrativ. Întrucât Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea Codului administrativ, în ansamblul său, exclusiv pentru motive de natură extrinsecă și nu a mai examinat criticile de neconstituționalitate de natură intrinsecă, este necesar să menționăm în cadrul acestui raport că au existat motive de neconstituționalitate intrinsecă cu privire la reglementările privind consilierea de etică. Astfel, a fost înregistrată o critică de neconstituționalitate referitoare la desemnarea consilierului de etică, pe motiv că o parte dintre atribuțiile specifice acestei funcții va fi cunoscută abia după reglementarea ei prin hotărâre de Guvern, adică printr-un act emis în executarea legii. În acest sens s-a invocat, *mutatis mutandis*, Decizia Curții Constituționale nr. 109 din 8 martie 2018, prin care s-a statuat că se creează, astfel, un teren propice modificărilor succesive, ceea ce poate determina insecuritate și incertitudine în aplicarea normei juridice.

Ca răspuns la această critică de neconstituționalitate, Președintele Camerei Deputaților a transmis, în punctul său de vedere, că legea stabilește cadrul general aplicabil funcției de consilier de etică, iar atribuțiile care ar urma să fie stabilite în sarcina sa prin hotărâre a Guvernului nu sunt atribuții distincte, care să completeze atribuțiile deja prevăzute în lege.

## 2.2. Realitatea instituțională

### 2.2.1 Cercetările ANFP 2019

În anul 2019, ANFP a prezentat public două cercetări: „Studiu privind percepția personalului din administrația publică din România cu privire la conduita etică în administrație” și „Studiu privind așteptările cetățenilor în legătură cu etica/conduita în administrația publică din România”. Ambele cercetări subliniază nevoie de continuare a măsurilor de îmbunătățire a activității de consiliere de etică. Una dintre propunerile ANFP vizează dezvoltarea unor materiale/instrumente de lucru pentru





consilierii de etică, pe modelul Ghidului de bune practici pentru prevenirea corupției în administrația publică, publicat de CRJ în anul 2015: “considerăm oportună dezvoltarea unui instrument de comunicare a codului de conduită către personalul care se reînnoiește periodic în instituțiile publice locale. Pentru funcționarii de conducere considerăm utilă reeditarea sau editarea actualizată a ghidului de bune practici ce are în vedere inclusiv spețe care privesc întreg corpul funcționarilor publici” - Studiu privind percepția personalului din administrația publică din România cu privire la conduita etică în administrație, ANFP, 2019.

### 2.3. Proiecte și propuneri de îmbunătățire

#### 2.3.1 Propunerea de politică publică „dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”

Propunerea de politică publică a fost inițiată în anul 2013 plecând de la următoarea problemă: *“diferența substanțială între efectele estimate la momentul reglementării distincte a domeniului și rezultatele efectiv obținute, reflectate cu prioritate în percepția asupra domeniului, la nivel de stabilire și la nivel de aplicare a regulilor, pentru diferitele părți implicate - autorități de reglementare, autorități și instituții publice îndeplinind diferite roluri în cadrul sistemului rezultat din aplicarea legii, persoane direct vizate de normă și persoane direct sau indirect afectate de aplicarea/neaplicarea acesteia”*. Problemele identificate în anul 2013 sunt, în mare parte, actuale după cum au arătat studiile ANFP din 2019 întrucât Codul administrativ doar a creat premisele legislative necesare, fiind nevoie însă de un efort coordonat de punere în aplicare a acestuia. Astfel, problemele dintre problemele la fel de actuale putem enumera:

- Neîncrederea în instituția consilierului de etică;
- Calitatea serviciilor publice și standardele etice curente utilizate în prestarea acestora sunt în continuare considerate drept neconforme cu așteptările beneficiarilor;
- Corupția este în continuare percepută de către toți factorii interesați drept una dintre problemele majore, de sistem;
- cetățenii percep funcționarii publici ca având un comportament neconform cu normele de conduită ce prevăd prioritatea interesului public;
- cultura organizațională/administrativă insensibilă la normele de conduită;

Având în vedere modul în care au fost definite problemele în propunerea de politici publice din anul 2013, direcțiile majore de acțiune propuse în vederea atingerii scopului declarat au fost:

- Actualizarea cadrului general de stabilire și monitorizare a respectării normelor de conduită, precum și a mecanismelor instituționale actuale de implementare a prevederilor legale privind conduita în exercitarea funcțiilor publice. Această direcție majoră de acțiune s-a finalizat prin adoptarea Codului administrativ.
- Dezvoltarea și operaționalizarea de **noi mecanisme instituționale de implementare** eficientă a prevederilor legale privind conduita în exercitarea funcțiilor publice. Această direcție majoră nu a fost pe deplin urmată. De exemplu, nu au fost dezvoltate mecanisme-suport funcționale de asigurare a legăturii între activitatea consilierului de etică și cea a persoanelor desemnate pentru exercitarea, în cadrul autorităților și instituțiilor publice, a altor tipuri de activități asociate domeniului prevenirii corupției. Nu a fost creat un standard de pregătire a consilierului de etică (acest standard a fost creat incipient în anul 2019 în cadrul proiectului ETICA al ANFP). Nu a fost creat un sistem de evaluare a performanțelor consilierilor de etică (un sistem incipient a fost sugerat în Codul administrativ). Nu au fost dezvoltate ghiduri tematice și instrumente de lucru. În privința angajamentelor îndeplinite putem nota realizarea și dezvoltarea aplicației informatice de raportare pentru consilierii de etică.

- Formarea și informarea consilierilor de etică din autorități și instituții publice. În această direcție ANFP a desfășurat recent activități de informare și de formare a consilierilor de etică (în cadrul proiectului ETICA), inclusiv program de formare inițială a viitorilor consilieri de etică. Trebuie însă consolidat un sistem periodic de analiză a nevoilor de instruire a consilierilor de etică.

### 3. Evaluarea politicii de consiliere etică

#### 3.1. Analiza datelor de la nivelul SNA 2016-2020

Unul dintre instrumentele care măsoară implementarea codurilor de conduită la nivelul autorităților și instituțiilor publice este *Inventarul măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției* (Anexa 3 a SNA). Acest inventar a putut fi completat în anul 2017 și online pe platforma Secretariatului tehnic al SNA de la Ministerul Justiției. Datele disponibile prin intermediul portalului online sunt aferente anului 2017 și au provenit de la 283 de autorități și instituții publice, 281 de autorități ale administrației publice locale și 2 autorități ale administrației publice centrale (ministere). O parte din datele de la autoritățile publice centrale au fost colectate, prin email sau în format letric, de către Ministerul Justiției și a au fost puse la dispoziție CRJ în urma unei solicitări de informații de interes public. Astfel, pentru anul 2017 au fost analizate, la nivel central, datele de la 36 de instituții (lista instituțiilor analizate se regăsește în anexa 1).

Raportul anual SNA 2017 elaborat de către Ministerul Justiției<sup>7</sup> subliniază: în perioada 2016-2017 au fost centralizate la nivelul MJ 1.667 declarații de aderare și 757 planuri de integritate, structurate după cum urmează:

Platformă	Declarație de aderare 2017	Plan de integritate 2017
Administrație publică centrală	181	67
Administrație publică locală	1.375	610
Autorități independente	13	9
Întreprinderi publice	98	71

În anul 2018, spre deosebire de anul 2017, din cauza dificultăților de natură tehnică ale platformei, anexa 3 a fost transmisă MDRAP și MJ în format sciptic/scanat<sup>8</sup>. Raportul MJ pentru anul 2018<sup>9</sup> nu mai menționează numărul de autorități publice centrale care au trimis raportări sub forma Anexei 3 a SNA. În schimb, raportul MDRAP (M3) pentru anul 2018 menționează creșterea înregistrată la raportare:

Platformă	Declarație de aderare 2018	Plan de integritate 2018
Administrație publică locală	1.610	822

<sup>7</sup> Raport privind stadiul implementării Strategiei naționale anticorupție 2016-2020 în anul 2017: <http://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>

<sup>8</sup> Raport de monitorizare (M3) a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016 – 2020 la nivelul administrației publice locale în anul 2018, pag. 23.

<sup>9</sup> Raport privind stadiul implementării Strategiei naționale anticorupție 2016-2020 în anul 2018

În continuare vom prezenta datele separat administrație publică locală și administrația publică centrală, urmând ca în finalul capitolului să comparăm datele (local vs. central).

### 3.1.1. Analiza datelor de la administrația publică locală

Conform bazei de date SNA 2017 coroborată cu raportul MDRAP 2017 (M2)<sup>10</sup> și raportul MDRAP 2018 (M3), structura autorităților publice locale comparativ cu eșantionul este următoarea:

Tip autoritate a administrației publice locale	Nr. total	Nr. eșantion 2017	% eșantion din populație 2017	Nr. eșantion 2018	% eșantion din populație 2018
Consiliul județean	41	15	36.59	28	68,29
Municipiu	109	23	21.10	60	55,05
Oraș	217	37	17.05	77	35,48
Comună	2861	206	7.20	486	16,99
<b>Total</b>	<b>3228</b>	<b>281</b>	<b>8,70</b>	<b>651</b>	<b>20,17%</b>

Astfel, doar 8,70% din totalul autorităților administrației publice locale au raportat în baza inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției în anul 2017.

În 2017, cea mai mare rată de răspuns s-a înregistrat la nivelul autorităților județene (36.5%), iar cea mai mică la nivelul comunelor (7.20%). Acest procent scăzut indică o capacitate administrativă redusă de implementare a SNA 2016-2020. Această concluzie este reflectată și de Raportul MDRAP de monitorizare (M2) a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016 - 2020 la nivelul administrației publice locale în anul 2017.

Dacă raportăm numărul de autorități publice raportoare în anul 2017 (281) la numărul de UAT-uri care au aderat la SNA, respectiv la numărul de UAT-uri care au elaborat un plan propriu de integritate, procentul de raportare se îmbunătățește semnificativ, 20,43%, respectiv 46%. Aceste diferențe arată că există niveluri diferite de conștientizare și de implementare a legislației pentru integritate de aceea este necesară tratarea diferențiată a autorităților publice locale.

Raportul MDRAP subliniază<sup>11</sup>:

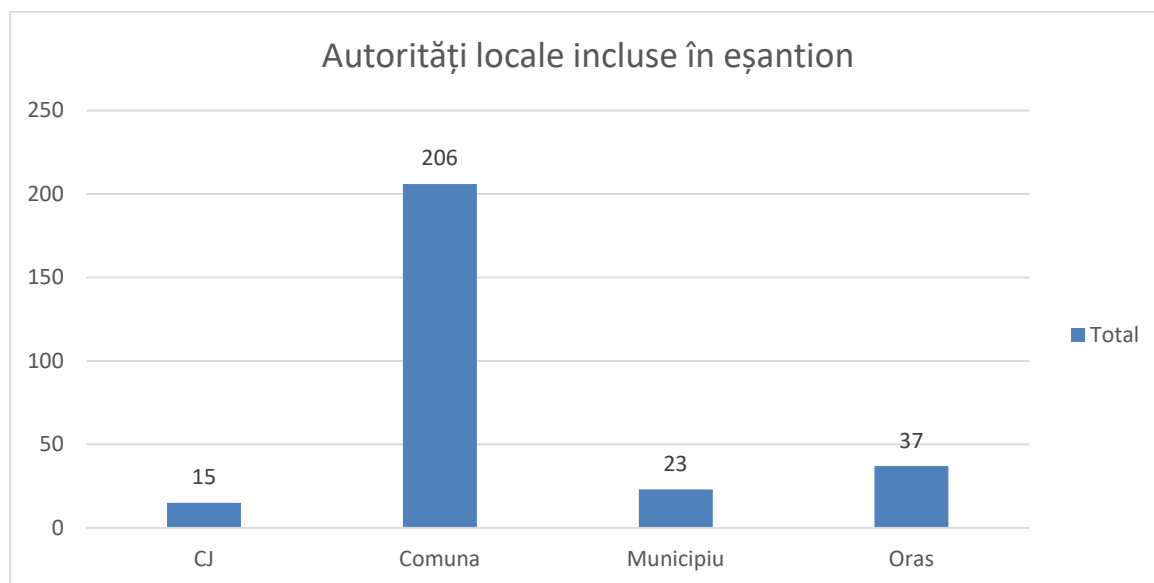
*„În primul trimestru al anului 2018, prin adresa MDRAP nr. 24036/03.03.2018, s-a solicitat autorităților administrației publice locale, odată cu transmiterea raportului narativ privind stadiul implementării prevederilor SNA 2016-2020 în anul 2017, și completarea raportului de autoevaluare aferent anului 2017 pe portalul SNA până la data de 15 martie 2018. La nivelul anului 2017, conform situației transmise de MJ, un număr de 284 de UAT-uri, respectiv 8,80% din totalul de 3228 de UAT-uri, au dat curs solicitării completând informațiile solicitate pe portal” - p.15*

<sup>10</sup> Raport de monitorizare (M2) a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016 - 2020 la nivelul administrației publice locale în anul 2017

<sup>11</sup> Raport de monitorizare (M2) a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016 - 2020 la nivelul administrației publice locale în anul 2017: <http://www.mdrap.ro/rapoarte-de-monitorizare>

Diferența între numărul de autorități publice identificat în fișierul Excel disponibil pe pagina de Internet a SNA (respectiv 281 de autorități ale administrației publice locale) și numărul de autorități publice locale raportat de MDRAP (respectiv 284 de autorități ale administrației publice locale) poate proveni de la data la care a fost postat fișierul Excel<sup>12</sup>, raportările ulterioare (de la 3 autorități ale administrației publice locale) fiind luate în considerare doar de MDRAP în elaborarea raportului.

Figura 1. Eșantion autorități locale care au raportat online în anul 2017 indicatorii SNA 2016-2020



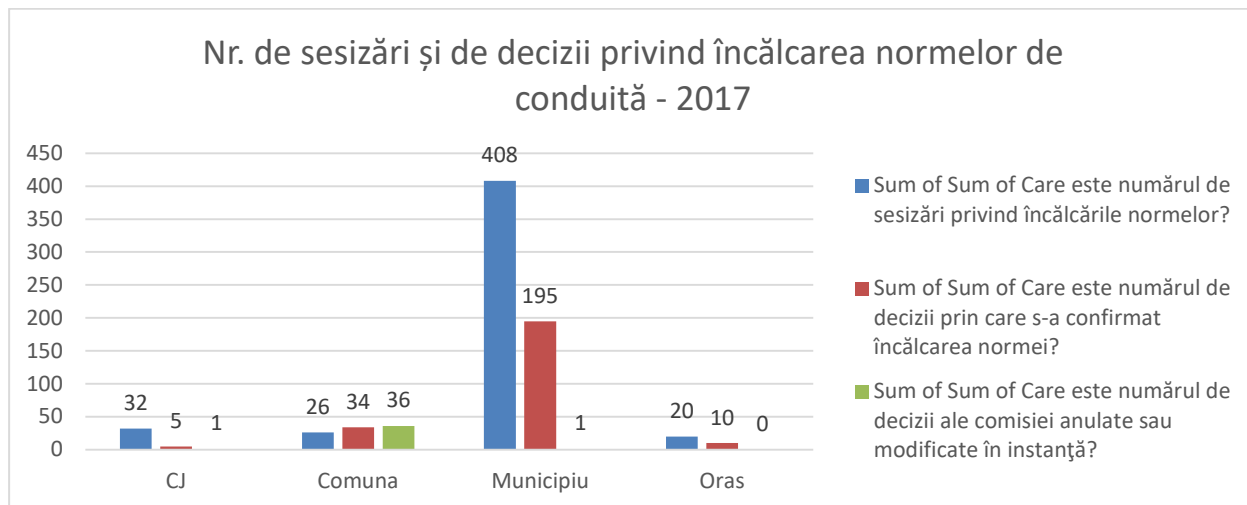
Sursa: Inventarul online al măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

În anul 2018 situația s-a îmbunătățit, MDRAP raportând că 651 de UAT-uri au transmis Anexa 3 din SNA ceea ce reprezintă 20,17% din totalul autorităților administrației publice locale din România, respectiv 40,43% dacă ne raportăm la autoritățile administrației publice locale care au aderat la SNA 2016-2020 sau aproape 80% din autoritățile administrației publice locale care au adoptat un plan propriu de integritate. Aceste date sugerează că autoritățile administrației publice locale care au dezvoltat o infrastructură internă în acord cu SNA 2016-2020 sunt mai pregătite să susțină și efortul de raportare.

Din păcate datele pentru 2018 nu sunt și disponibile în format bază de date pentru a putea fi analizate, pe categorie de instituție, de aceea, în continuare ne vom referi doar la datele pentru anul 2017.

<sup>12</sup> datele sunt bazate pe raportările efectuate on line până la data de 27.03.2018

Figura 2. Încălțări ale normelor de conduită pe categorii de instituție în anul 2017

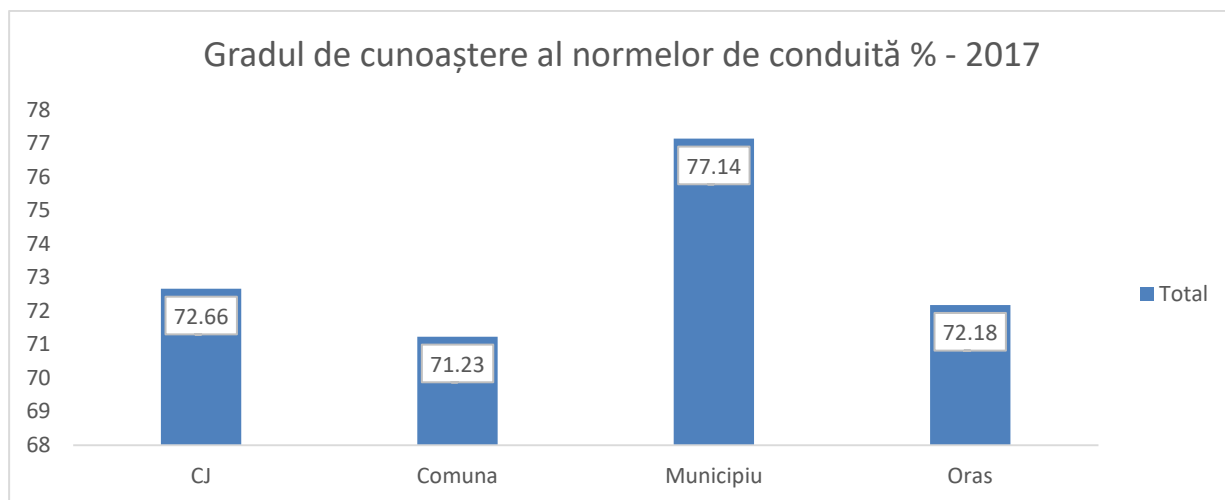


Sursa: Inventarul online al măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

În anul 2017, autoritățile care au raportat au înregistrat 486 de sesizări privind încălcarea normelor de conduită, cele mai multe sesizări (400) fiind înregistrate la nivelul municipiilor. Numărul de decizii prin care s-a confirmat încălcarea normelor de conduită este semnificativ mai mic, respectiv 244 de decizii. Astfel, jumătate dintre sesizări au fost considerate întemeiate. La comune se înregistrează o anomalie întrucât numărul de decizii anulate/modificate în instanță este mai mare decât numărul de decizii, iar numărul de decizii este mai mare decât numărul de sesizări. Probabil anomalia provine din modul în care au fost centralizate și raportate datele, deciziile, respectiv hotărârile judecătorești referindu-se la cazuri din anii anteriori, iar sesizările la cele înregistrate în anul în curs.

Durata procedurilor disciplinare, conform raportărilor SNA pentru anul 2017, este în medie de 4,3 luni.

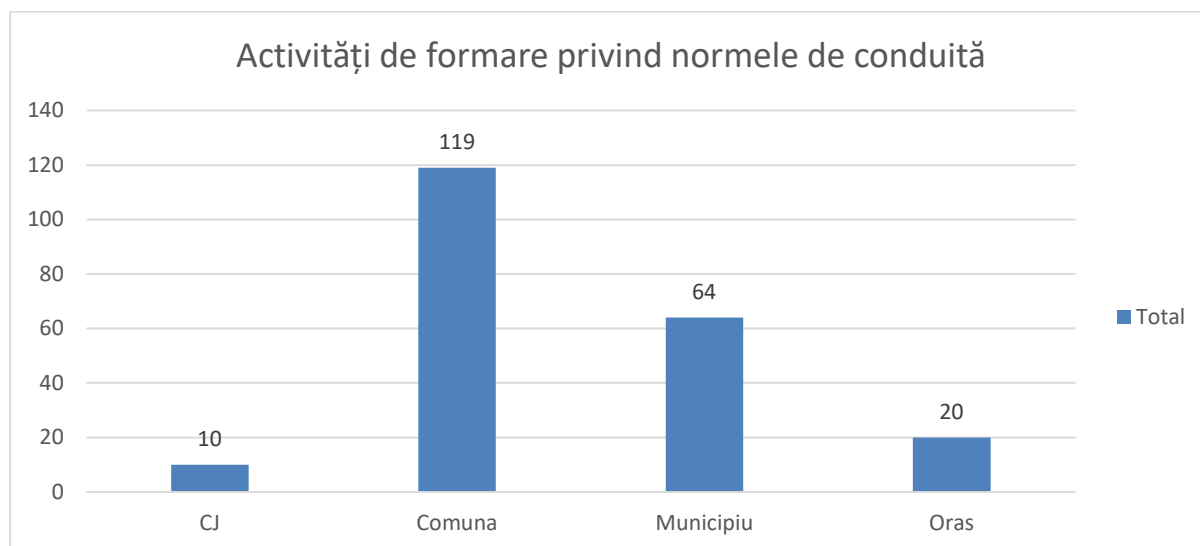
Figura 3. Autoevaluarea gradului de cunoaștere a normelor de conduită pe categorii de instituție în anul 2017



Sursa: Inventarul online al măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

În privința gradului de cunoaștere a normelor de conduită, personalul municipiilor și al consiliilor județene declară un grad mai mare de cunoaștere decât personalul comunelor și al orașelor. Acest indicator poate fi explicat tot în termenii capacității administrative mai mari la nivelul autorităților cu rang de municipiu sau consiliu județean.

Figura 4. Activități de formare privind normele de conduită pe categorie de instituție în anul 2017

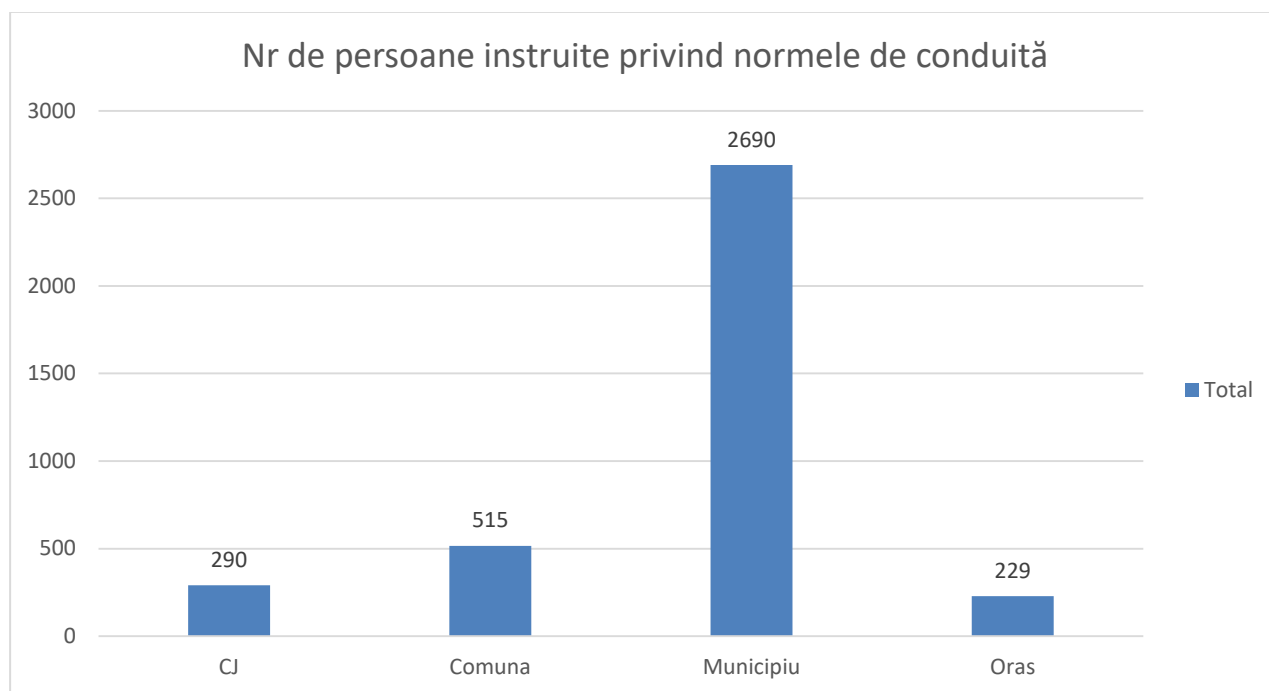


Sursa: Inventarul măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

În privința activităților de formare profesională în domeniul normelor de conduită, comunele se află pe primul lor cu 119 activități de formare, comparativ cu municipiile care au raportat doar 64 de astfel de activități. Cu toate acestea, dacă raportăm activitățile de formare declarate la numărul declarat de persoane instruite, constatăm că participarea medie la o activitate de formare este foarte diferită de la un tip de autoritate la altul ceea ce semnifică utilizarea unor forme diferite de instruire. Astfel, la nivelul municipiilor media este de 43 de persoane instruite per activitate de instruire, 29 la consilii județene și 11 la orașe, pe când, la nivelul comunelor, media este de 4 persoane instruite per activitate de instruire. Aceste cifre sugerează că comunele și orașele trimit, mai degrabă, personalul la cursuri organizate de terți pe când municipiile și consiliile județene au capacitatea (de exemplu în cadrul unor proiecte cu finanțare externă) să organizeze grupe întregi de formare doar cu personalul propriu. În eșantionul din 2017 doar două consilii județene au raportat activități de instruire semnificative în privința normelor de conduită (Consiliul Județean Neamț - 147 de persoane și Consiliul Județean Suceava - 138 de persoane).



Figura 5. Număr de persoane instruite privind normele de conduită pe categorii de instituție în anul 2017

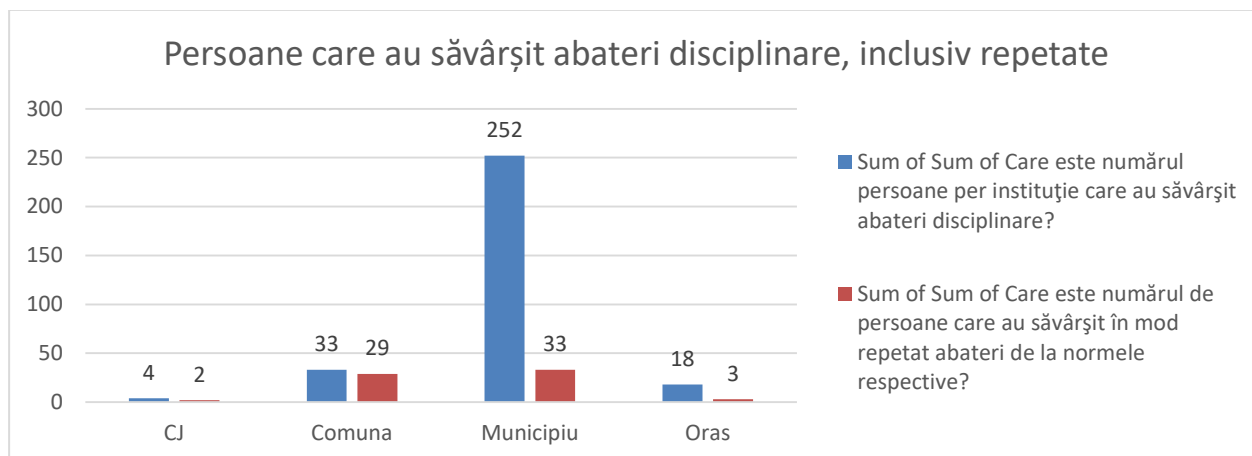


Sursa: Inventarul măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

Întrucât municipiile au raportat cele mai multe decizii privind încălcarea normelor de conduită, acestea înregistrează și numărul cel mai mare de persoane care au săvârșit abateri disciplinare (252 de persoane), pe locurile următoare fiind comunele (33 de persoane) și orașele (18 persoane). Consiliile județene au raportat doar 4 persoane care au săvârșit abateri disciplinare. Aceste înregistrări nu par a se corela cu numărul de decizii privind încălcarea normelor de conduită. De exemplu consiliile județene au raportat 32 de decizii privind încălcarea normelor și doar 4 persoane care au săvârșit abateri disciplinare și doar două care au săvârșit abateri disciplinare repetate. Asta înseamnă că cele 2 persoane care au săvârșit abateri disciplinare repetate au fost sancționate în medie de 15 ori/an ceea ce este imposibil. Este probabil ca instrucțiunile de raportare să nu fie clare, iar instituțiile să raporteze diferit, în funcție de propria înțelegere a datelor.

Dacă raportăm numărul de decizii la numărul de persoane, plecând de la ipoteza că datele au fost introduse în mod corect, rezultă ca o decizie de confirmare a încălcării normei s-a referit în medie la 1,2 persoane în cazul municipiilor, la 1,8 persoane în cazul orașelor, la 1 persoană în cazul comunelor.

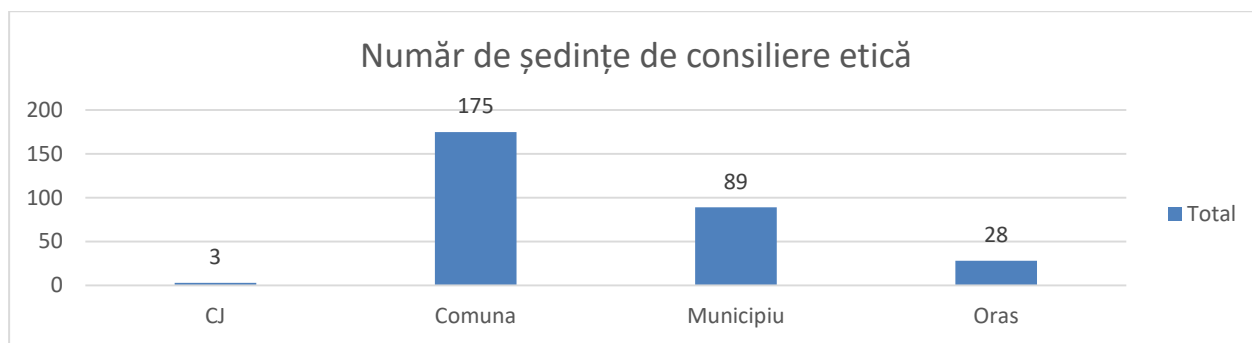
Figura 6. Număr de persoane care au săvârșit abateri disciplinare și număr de persoane care au săvârșit abateri disciplinare repetate, pe categorie de instituție, în anul 2017



Sursa: Inventarul online al măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

În privința săvârșirii repetate de abateri disciplinare se pare că acest fenomen este mai răspândit la județe și comune. Astfel, procentul personalului care a săvârșit abateri disciplinare repetate este de 50% la consiliile județene și de 87% la comune, comparativ cu 13% la municipii și 17% la orașe.

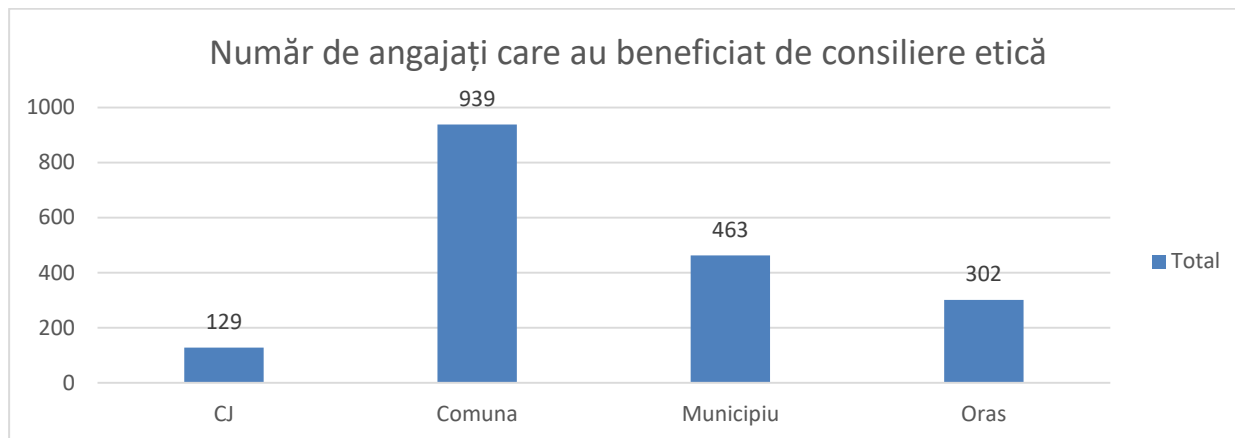
Figura 8. Număr de ședințe de consiliere etică în anul 2017



Sursa: Inventarul măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

În privința numărului de ședințe de consiliere de etică, cele mai multe au avut loc la comune (175) și municipii (89). Dacă vom compara numărul de ședințe de consiliere cu numărul de persoane care au participat la aceste ședințe vom observa că ședințele de consiliere sunt, mai degrabă, întâlniri de grup și nu ședințe individuale de consiliere. Astfel, la nivelul comunelor și municipiilor la o ședință de consiliere au participat în medie 5 persoane, la orașe 11 persoane, iar la consiliile județene 43 de persoane.

Figura 9. Număr de angajați care au beneficiat de ședințe de consiliere etică în anul 2017

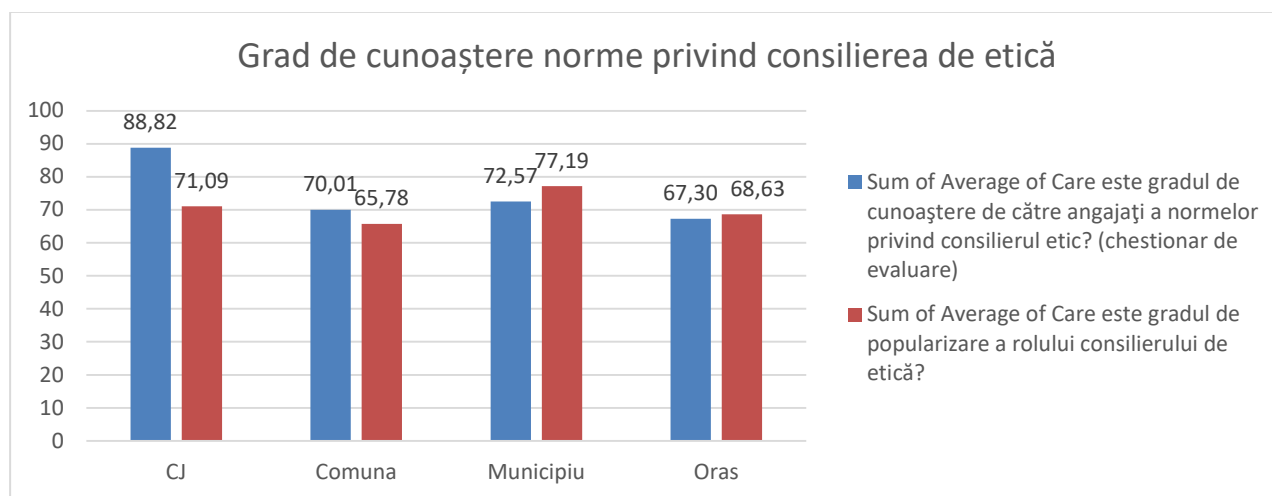


Sursa: Inventarul măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

În privința gradului de cunoaștere a activității de consiliere de etică și a numelui consilierului de etică situația se comparabilă cu gradul de cunoaștere a normelor de conduită. Astfel, dacă personalul municipiilor și-a evaluat gradul de cunoaștere a normelor de conduită la 77,14%, același personal al municipiilor consideră că gradul său de cunoaștere a activității de consiliere de etică este de 72,57%. În medie, 77,19% din personalul municipiilor știe cine este consilierul de etică (gradul de popularizare). La nivelul orașelor, gradul de cunoaștere a normelor de conduită este de 72,18%, în timp ce cunoașterea activității de consiliere de etică este mai scăzută (67,30%), dar popularizarea consilierului de etică este mai mare (68,63%). La nivelul comunelor gradul de cunoaștere a normelor de conduită este de 71,23%, pe când cunoașterea activității de consiliere de etică este mai scăzută (70%), iar popularizarea consilierului de etică este și mai scăzută (65,78%). În toate aceste trei tipuri de autorități normele de conduită sunt mai cunoscute decât normele care guvernează activitatea de consiliere de etică, iar gradul de popularizare al consilierului de etică scade pe măsură ce coborâm nivelul administrativ.

La nivelul consiliilor județene situația este diferită/inversă. Astfel, gradul de cunoaștere a normelor de conduită (72,66%) este mai mic decât gradul de cunoaștere al normelor consilierii de etică (88,82%).

Figura 10. Autoevaluarea gradului de cunoaștere a normelor privind consilierea de etică și popularizarea consilierului de etică în cadrul instituțiilor în anul 2017

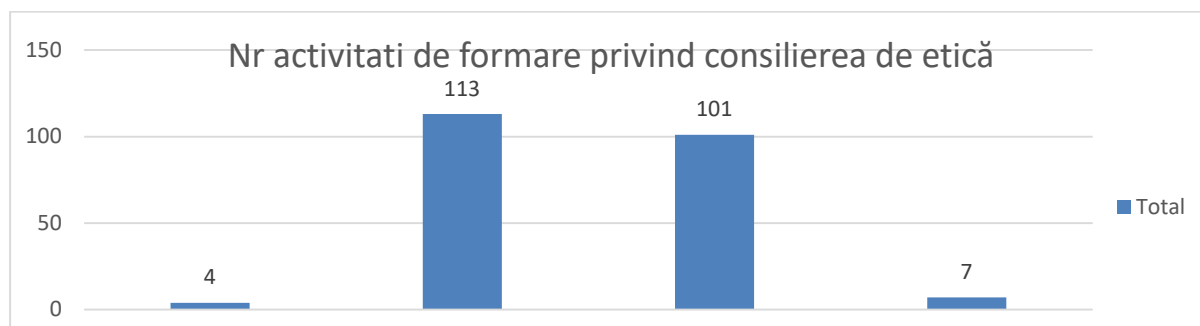


Sursa: Inventarul măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

În privința activităților de formare profesională privind consilierea de etică, acestea sunt mai puține decât activitățile de formare privind normele de conduită. Din modul de raportare nu se poate determina în ce măsură activitățile de formare menționate la acest punct sunt diferite de activitățile de formare de la punctul privind normele de conduită. Ar putea exista cursuri care ating ambele problematici sau cursuri diferite. Aceasta este încă un argument în favoarea **elaborării unor instrucțiuni de completare a anexei 3 din SNA (Inventarul) în măsura în care acest instrument va fi folosit și după anul 2020 (anul încheierii SNA 2016-2020)**. Pentru a deveni un veritabil instrument de analiză a politicilor publice pentru integritate și a măsură fidel impactul SNA în ansamblul administrației publice este nevoie de recalibrarea acestuia.

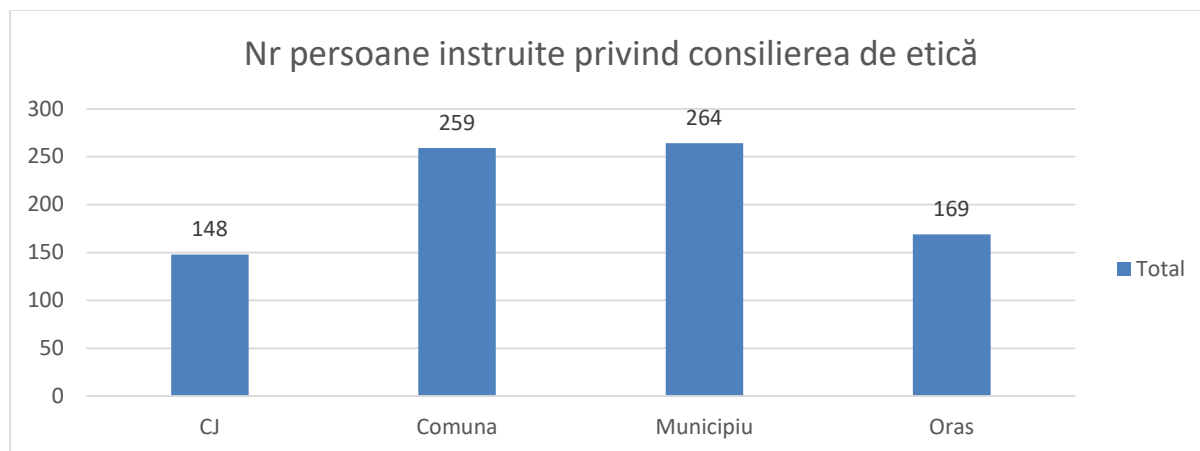
Dacă analizăm în medie numărul de persoane care a participat la o activitate de formare în domeniul consilierii de etică, observăm că municipiile raportează 2,61 persoane/activitate de instruire, comunele 2,29 persoane, orașele 24 persoane, iar consiliile județene 37 de persoane. Această variabilitate mare provine din faptul că doar în două orașe au fost realizate formări consistente care au implicat 71, respectiv 93 de participanți (orașele Roznov și Zlatna) și un singur consiliu județean (Consiliul Județean Neamț).

Figura 11. Număr activități de formare privind consilierea de etică în anul 2017



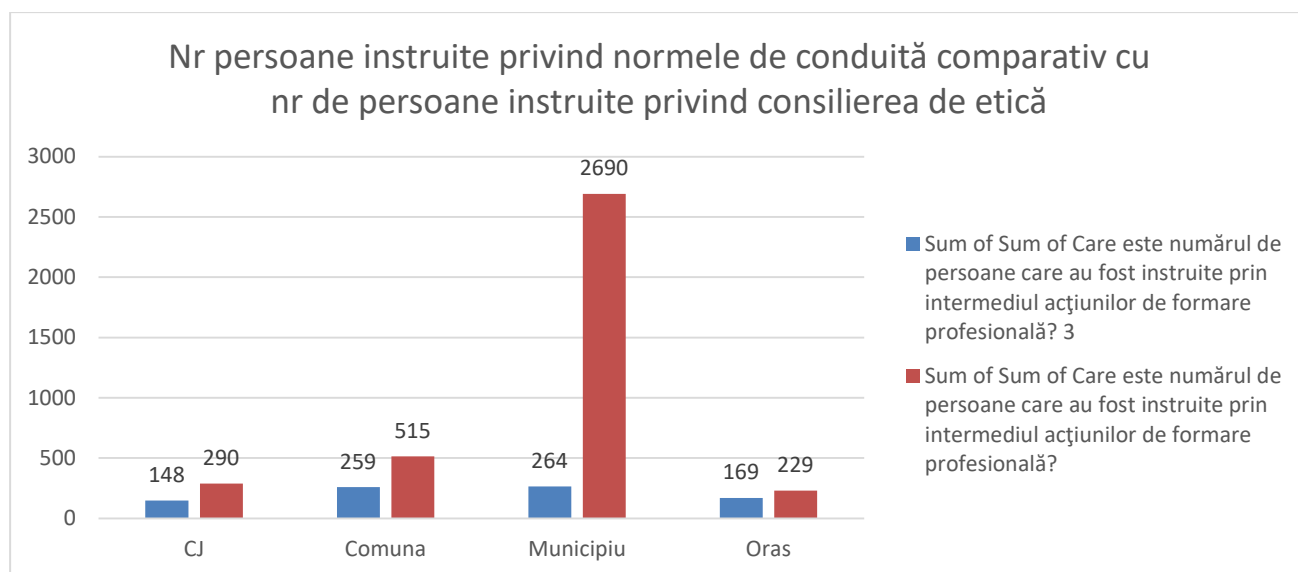
Sursa: Inventarul măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

Figura 12. Număr persoane care au participat la activități de formare privind consilierea de etică în anul 2017



Sursa: Inventarul măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

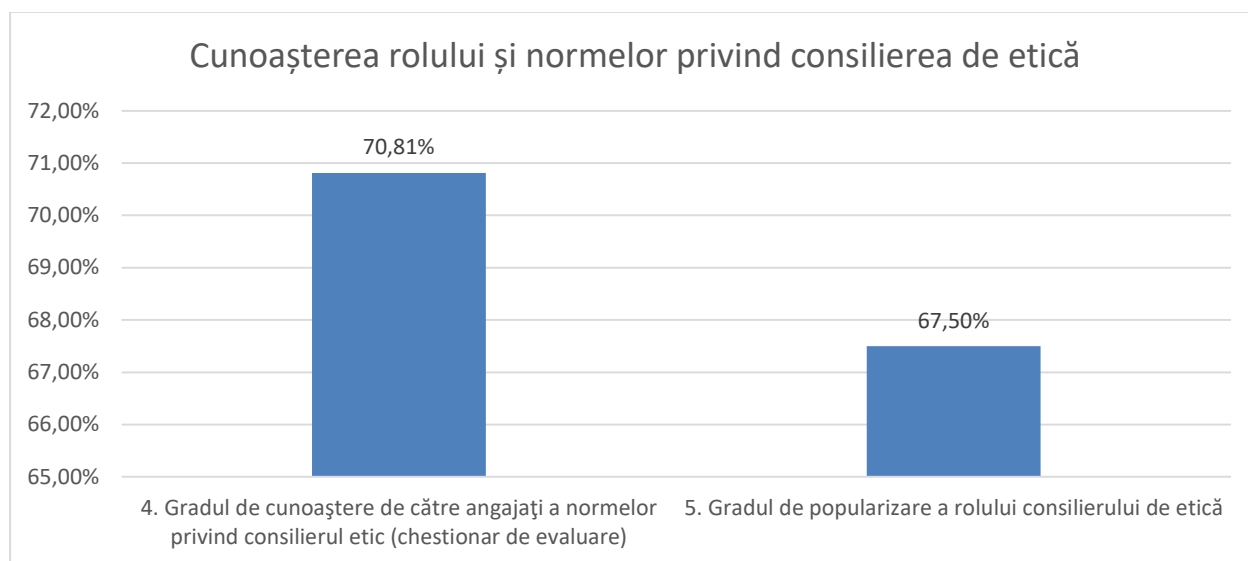
Figura 13. Număr persoane care au participat la activități de formare comparativ conduită și consiliere de etică în anul 2017



Sursa: Inventarul măsurilor preventive SNA 2016-2020, Ministerul Justiției, 2017

La nivelul întregului eșantion de autorități publice locale, normele privind consilierea de etică sunt mai cunoscute decât cine este consilierul de etică.

Figura 13. Autoevaluarea gradului de cunoaștere a rolului și normelor privind consilierea de etică în anul 2017 - total entități raportoare SNA



Sursa: Anexa 3 la Raportul privind stadiul implementării SNA 2016-2020 în anul 2017, Ministerul Justiției

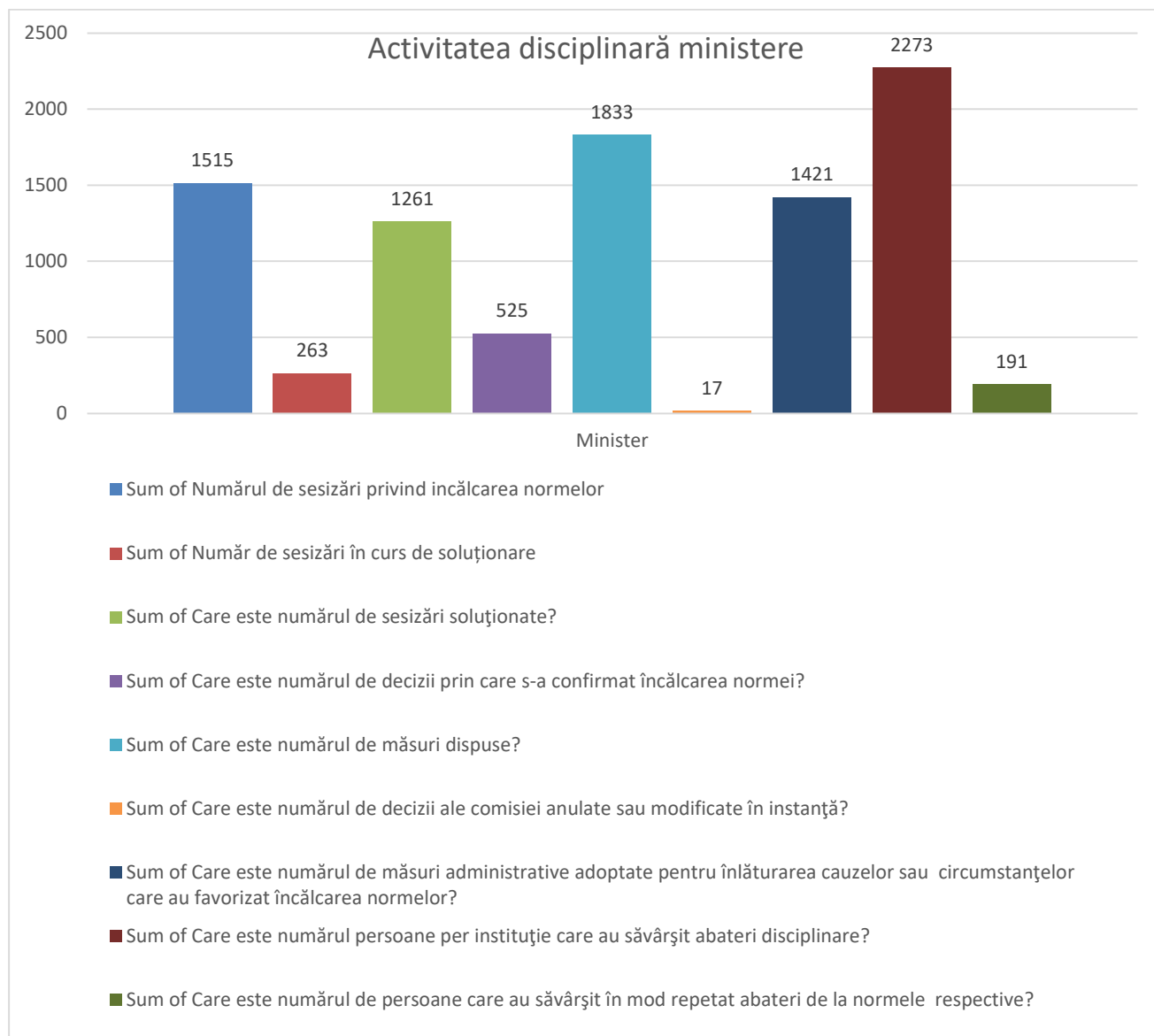
În concluzie, normele de conduită și consilierea etică sunt implementate inegal la nivelul autorităților publice locale.

### 3.1.2. Analiza datelor de la administrația publică centrală

La nivelul administrației publice centrale a fost identificate date de la 31 de instituții din totalul de 181 de instituții care au aderat la SNA, respectiv 67 de instituții ale administrației publice centrale care au și întocmit un plan de integritate la nivelul anului 2017. Astfel, procentul de raportare al administrației publice centrale este comparabil cu procentul de raportare al administrației publice locale, respectiv 17,12% (din total instituții care au aderat la SNA) sau 46,26% (din total instituții care au elaborat un plan de integritate propriu). Această situație arată capacitatea administrativă scăzută și la nivel central. Din cele 31 de instituții care au transmis date Ministerului Justiției în 2017, 17 sunt ministere, 10 sunt autorități/instituții/agenții de la nivel central, 1 autoritate publică constituțională autonomă și independentă (Avocatul Poporului) și 3 sunt autorități ale sistemului judiciar. Din prezenta analiză au fost excluse autoritățile sistemului judiciar întrucât au prevederi diferite în privința conduitei sau consilierii de etică. Astfel, au fost analizate 28 de autorități raportoare ce au fost incluse în 2 categorii ministere și alte instituții de la nivel central.

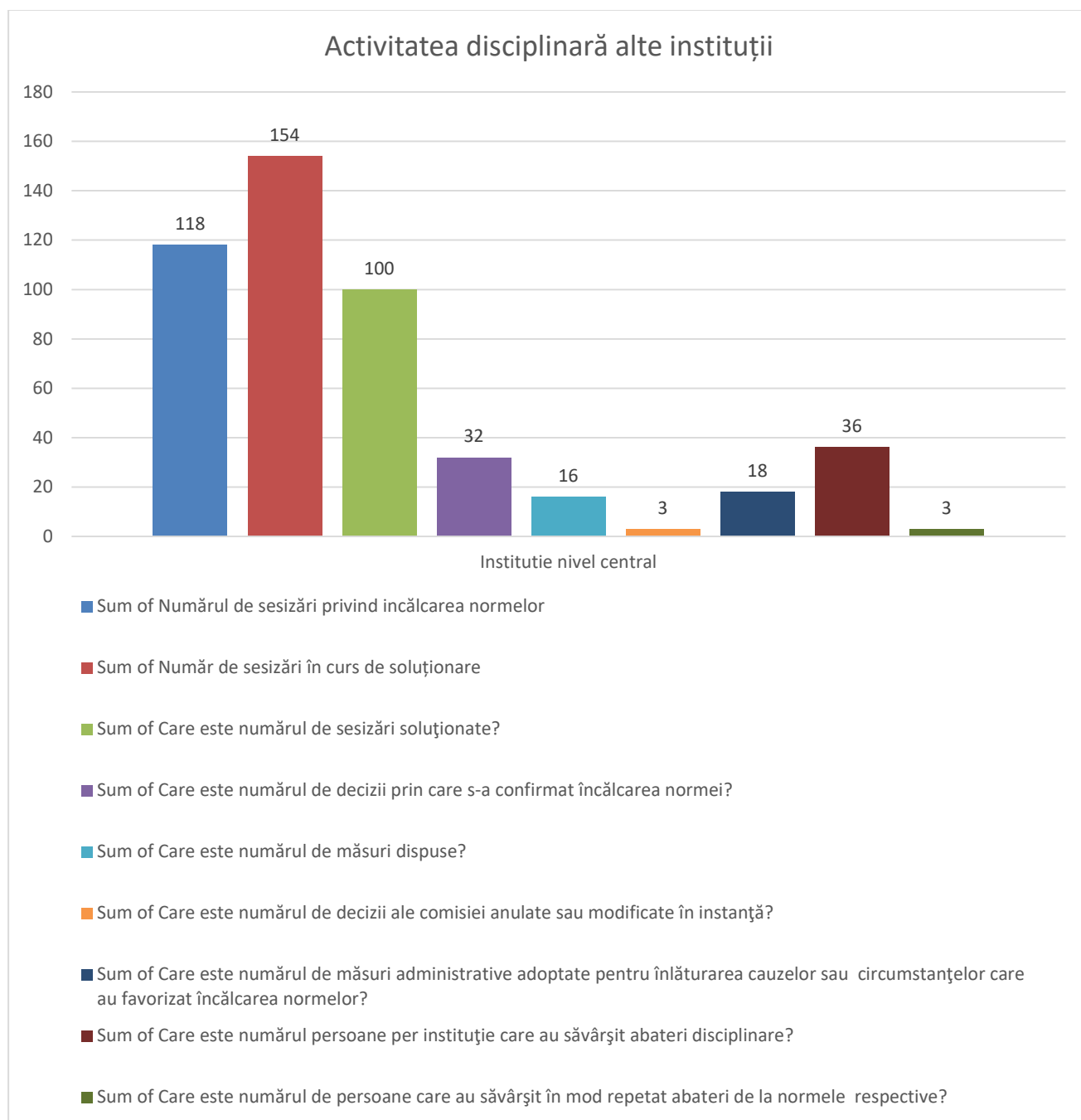


Figura 14. Încălțări ale normelor de conduită la nivelul ministerelor în anul 2017



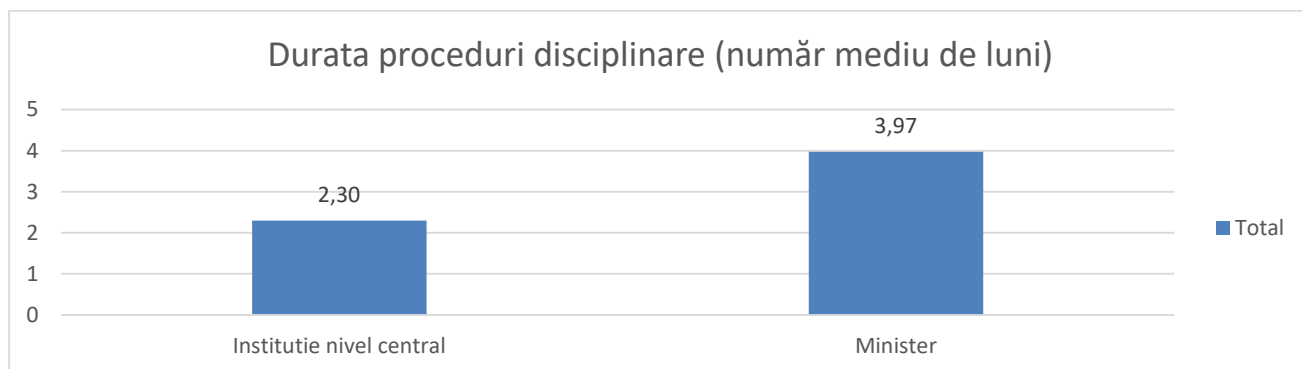
Aproximativ 42% dintre sesizările disciplinare soluționate la nivelul ministerelor s-au finalizat prin decizii de încălcare a normelor, spre deosebire de 32% la celelalte instituții de la nivel central. Aceste procente sunt comparabile cu cele declarate de autoritățile administrației publice locale.

Figura 15. Încălări ale normelor de conduită la nivelul altor instituții de la nivel central în anul 2017



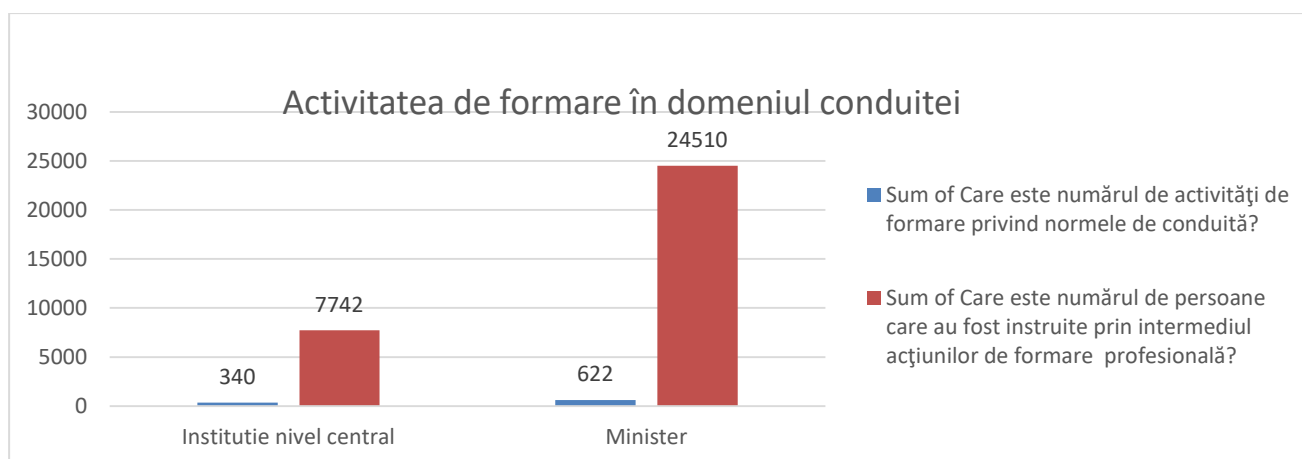
În privința duratei medii a unei proceduri disciplinare, aceasta este 4 luni pentru ministere (la fel ca pentru autoritățile administrației publice locale) și de puțin peste 2 luni pentru celelalte instituții ale administrației publice centrale.

Figura 16. Durata procedurilor disciplinare la nivel central în anul 2017



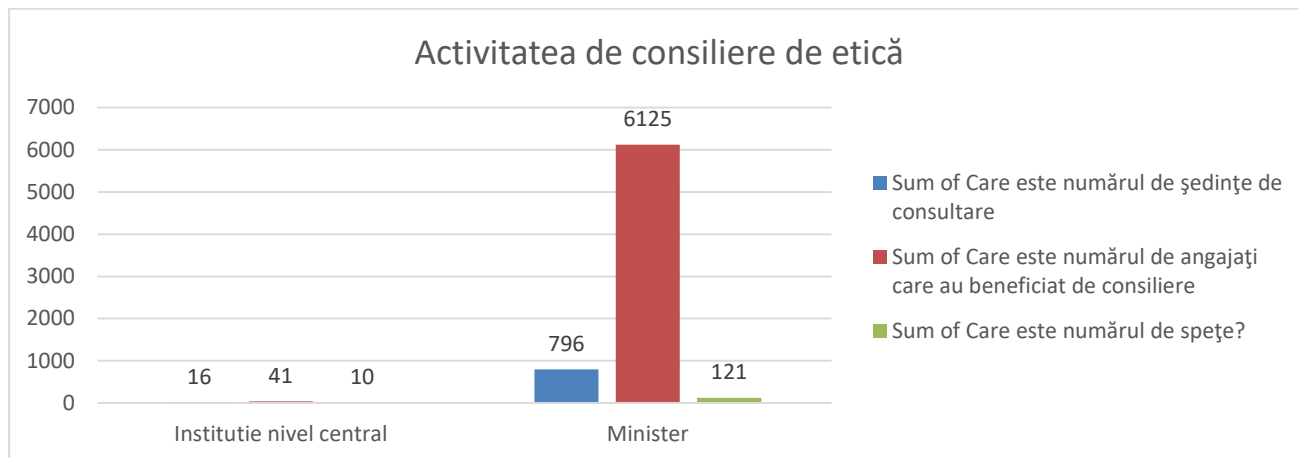
În privința activităților de formare profesională în domeniul normelor de conduită, la nivelul ministerelor, la o acțiune de formare au participat în medie 40 de persoane în timp ce, la nivelul celorlalte instituții centrale, la o acțiune de formare au participat în medie 23 de persoane.

Figura 17. Număr de persoane instruite privind normele de conduită la nivel central în anul 2017



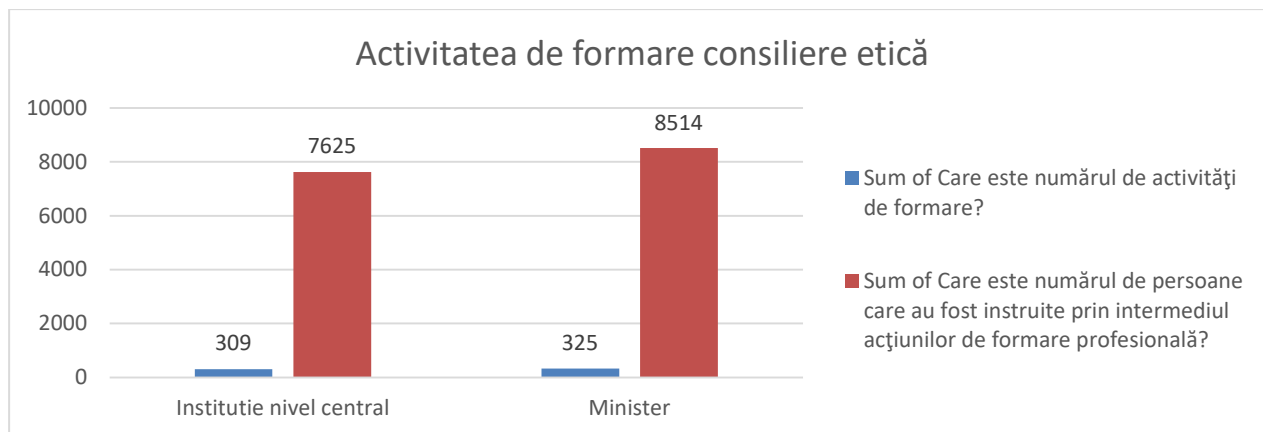
Ca și în cazul administrației publice locale, ședințele de consiliere sunt mai degrabă întâlniri de grup, la care participă în medie 8 persoane, la nivelul ministerelor și 2-3 persoane la nivelul celorlalte autorități centrale.

Figura 18. Număr de ședințe de consiliere etică la nivel central în anul 2017



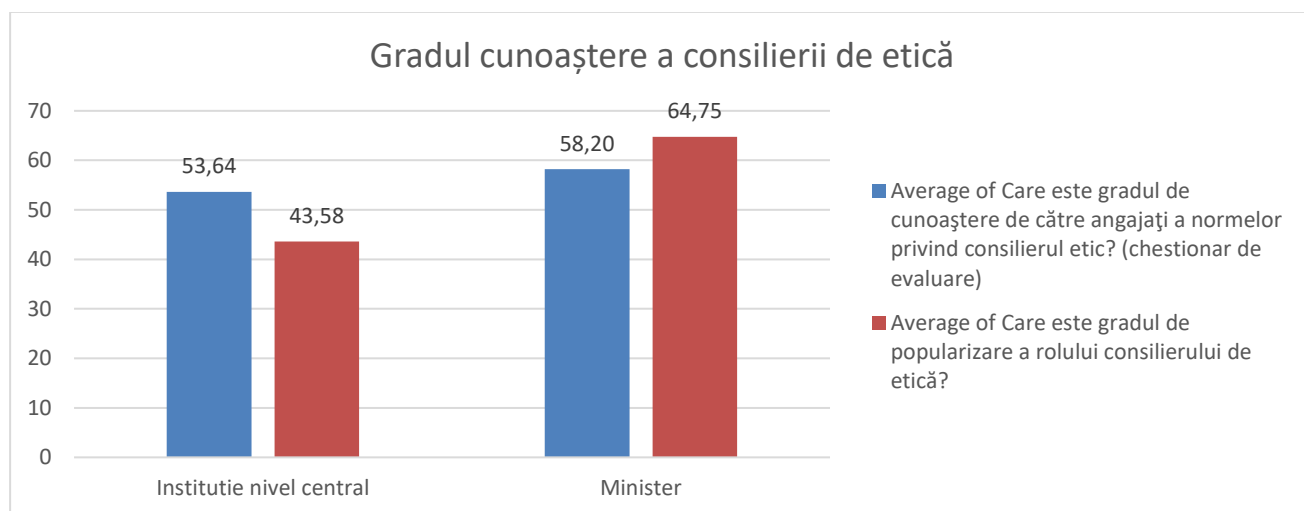
Activitatea de formare profesională în domeniul consilierii de etică pare a se realiza, la nivel central, în medie, în grupuri de 25-26 de persoane.

Figura 19. Număr activități de formare privind consilierea de etică la nivel central în anul 2017



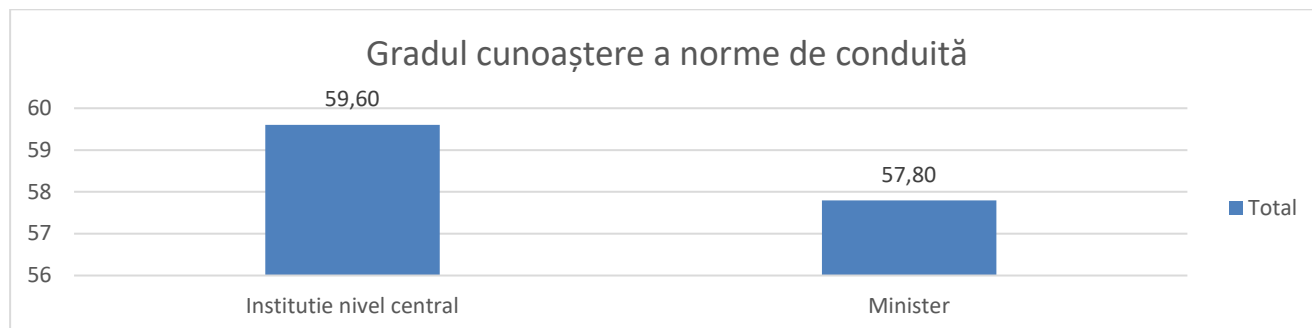
În privința gradului de cunoaștere a normelor privind consilierea de etică, autoevaluarea de la nivel central este mai scăzută decât la nivel local. Dacă la nivel local gradul de cunoaștere a normelor privind consilierul de etică era evaluat la 71%, la nivel central este 58% (ministere) și 54% (alte autorități centrale). În mod similar în privința popularizării consilierului de etică, 67% la nivel local comparativ cu 65% (ministere) și 44% (alte autorități centrale) la nivel central.

Figura 19. Autoevaluarea gradului de cunoaștere a normelor privind consilierea de etică și popularizarea consilierului de etică la nivel central în anul 2017



În privința gradului de cunoaștere a normelor de conduită, autoevaluare este în continuare mai scăzută decât la nivel local, respectiv 71%-77% la nivel local, comparativ cu 58%-60% la nivel central. Aceste cifre par a indica mai degrabă un optimism la nivel local.

Figura 20. Autoevaluarea gradului de cunoaștere a normelor de conduită



Deși datele pentru anul 2018 de la autoritățile centrale nu au fost disponibile în format bază de date, putem totuși compara la nivel general situația din 2017 cu situația raportată în anul 2018 în privința indicatorilor cheie de consiliere de etică în anexa raportului MJ. Astfel, indicatorii de autoevaluare a gradului de percepție s-au diminuat, deși numărul de angajați care au beneficiat de consiliere de etică și de formare în domeniul consilierii de etică a crescut. Acest paradox poate rezulta din instrumentele de evaluare folosite (instrumente neunitare de evaluare) sau poate reprezenta un pesimism în privința posibilității de internalizare a normelor de conduită. Indicatorii de percepție sunt extrem de importanți întrucât percepția se traduce în atitudini și comportamente în exercitarea funcției publice.

Figura 21. Evoluția autoevaluării gradului de cunoaștere a normelor de conduită

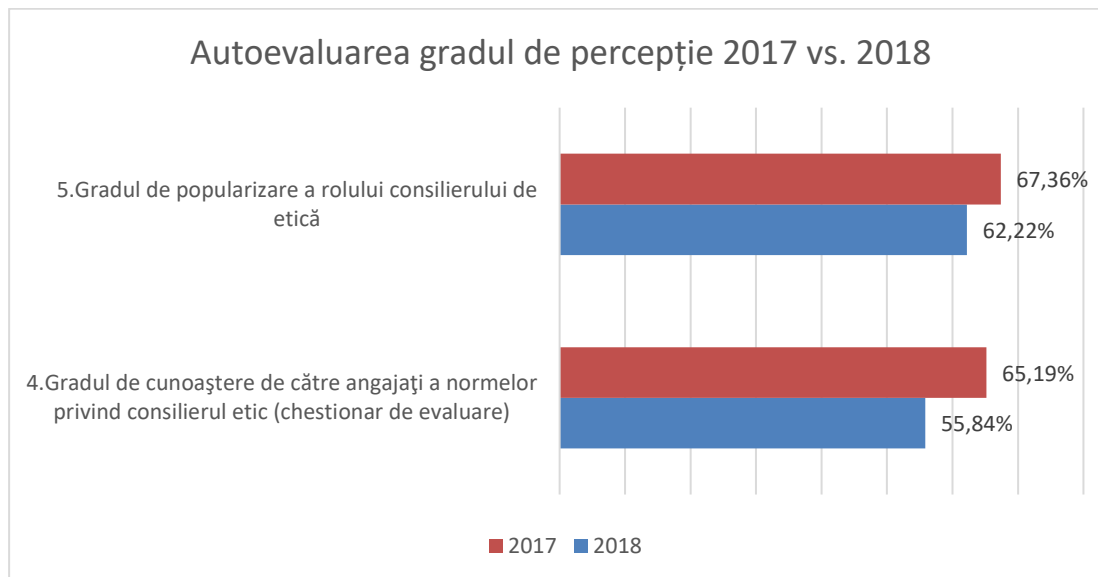
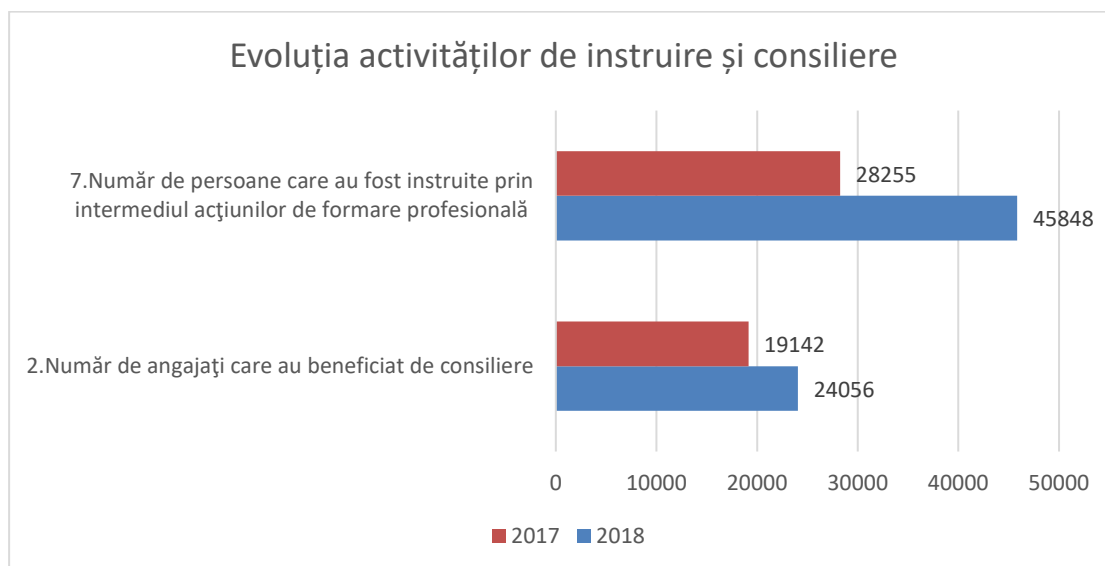


Figura 22. Evoluția numărului de persoane instruite la nivel central



„În vederea remedierii aspectelor ce au favorizat producerea incidentelor de integritate, au fost luate o serie de măsuri, cum ar fi:

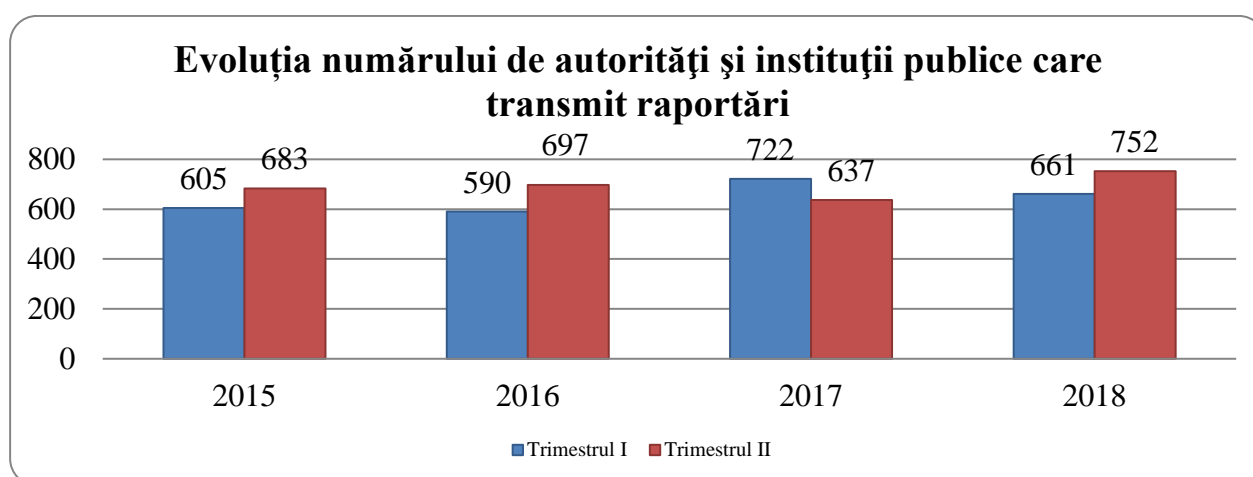
- Sesizarea Comisiei de etică cu privire la faptele săvârșite;
- Prelucrarea cu personalul privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice, prin prisma eliminării posibilelor fapte de corupție;
- Instruirea permanentă prin diseminarea cu întreg personalul a tuturor prevederilor legale în vigoare cu sublinierea în mod special a atribuțiilor de serviciu, precum și a sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării prevederilor legale în vigoare”. - p. 13



### 3.2. Analiza datelor ANFP<sup>13</sup>

Raportările trimestriale cu privire la respectarea normelor de conduită de către instituțiile și autoritățile publice au fost transmise către A.N.F.P. de către un număr variabil de instituții publice în fiecare trimestru. Raportat la numărul de 4345 instituții publice aflate în baza de date a ANFP la data 31.12.2017, indicii de răspuns privind raportările transmise sunt următorii:

Figura 22 - Evoluții raportări ANFP



Sursa: Raport privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice Semestrul I 2018

În cadrul autorităților și instituțiilor publice care au transmis rapoarte, la nivelul semestrului I 2018 erau încadrați 80.042 de funcționari publici. Prin raportare la numărul total de funcționari publici încadrați la nivel național la data de 31.12.2017 de 135.038 funcționari publici, eșantionul pe care a fost realizată evaluarea este considerat ca fiind reprezentativ, ținând cont că sistemul de raportare a fost modificat, prin operaționalizarea platformei on-line. Cu toate acestea gradul instituțional de raportare este foarte mic: 16,27% ( $700 \cdot 100 / 4300$ )

### 3.3. Analiza datelor din cadrul misiunilor de peer-review

Consilierea de etică a făcut și obiectul misiunilor de peer-review: *“Misiunile de evaluare de tip “peer review” au rolul de a oferi posibilitatea conturării unei imagini de ansamblu asupra deficiențelor și nevoilor existente la nivel instituțional, în materie de etică și integritate, pentru a putea interveni cu măsuri concrete acolo unde este cazul”*. Astfel, constatările calitative de la nivelul misiunilor SNA sunt coerente cu problemele identificate în rapoartele anterioare. Ca un exemplu cu privire la rolul instituțional extrem de divers al consilierului de etică menționăm constatările de la nivelul Avocatului Poporului (octombrie 2017): *“responsabil cu primirea și*


<sup>13</sup> [http://www.anfp.gov.ro/continut/Rapoarte\\_de\\_monitorizare\\_20122017](http://www.anfp.gov.ro/continut/Rapoarte_de_monitorizare_20122017)


soluționarea avertizărilor în interes public este consilierul de etică. Acesta nu a înregistrat, până la data întocmirii chestionarului, astfel de sesizări”. Ca un exemplu de bună practică menționăm activitatea depusă de consilierul de etică de la Agenția Națională de Integritate, raport 2019: “*una dintre acțiunile concrete de operaționalizare a măsurilor planificate a fost organizarea trimestrială de către consilierul de etică al A.N.I., a unor sesiuni colective și individuale de consiliere, cu teme specifice domeniului la care este expusă fiecare dintre funcțiile identificate ca fiind sensibile, după cum urmează: asigurarea unui serviciu public de calitate (20.03.2018); libertatea opiniilor (27.06.2018); activitatea politică (25.09.2018); folosirea imaginii proprii și regimul cadourilor (20.12.2018)*”.



#### 4. Analiza soluțiilor și variantelor de îmbunătățire

Administrația publică din România (statul) funcționează pe baza unui sistem tip *normă juridică-control de conformitate-sanctiune*. Se pleacă de la presupuziția că tot ce este prevăzut legal este și legitim, tot ce este prevăzut legal este și performant și oportun. Sanctiunea, în principal cea penală, și secundar cea disciplinară, este unicul mod de responsabilizare (tot ce nu cade în aceste două tipuri de sancțiuni se numește răspundere politică), iar conformarea la regulă este mult mai importantă decât rezultatul final. Un asemenea sistem este perfect coerent cu birocratizarea, ineficiența, rigiditatea, lipsa de transparență, sancționarea inovării, neînvățarea din experiență sau greșeală, calitatea slabă a muncii, bugetarea pe bază de activități. Prin presiunea publică pentru consultare, transparență, bugetarea pe bază de programe, abordarea de politici publice se presează pe o schimbare de sistem de tip *obiective de performanță-indicatori-răspundere*. Politica publică privind consilierea de etică este corectă și are sens în cel de-al doilea tip de sistem și mai puțin (sau deloc) în primul. Astfel, după cum am discutat în cadrul capitolului privind codul administrativ, noul consilier de etică trebuie să intre în registrul multidisciplinarității, implementarea urmând a se realiza în continuare neutar, cu mai multe viteze.

Profiluri de mai jos sunt ideale și au rezultat din analiza activităților consilierilor de etică și așteptărilor funcționarilor publici privind consilierea de etică.

Profilul	Caracteristicile profilului	Nevoia	Codul administrativ
<p><b>Consilier de etică - jurist</b></p> 	<p>Acest profil se bazează pe modelul existent în mediul privat, și anume funcția de conformitate (<i>compliance</i>) și presupune exercitarea acestei atribuții de către un jurist sau consilier juridic, în cadrul unui birou de etică. Consilierul de etică emite astfel opinii</p>	<p>În acest moment nu există o finalitate a discuției/ a consilierii de etică, în ce se concretizează? Ce faci în final cu punctul de vedere al consilierului de etică? Ce valoare juridică are? Care este răspunderea</p>	<p>Art. 454, lit. d -Sesiuni de informare privind cadrul normativ</p>

	<p>scrise cu caracter juridic în spețele care sunt supuse atenției sale, consiliază avertizorii de integritate. Respectarea avizului consilierului de etică acționează ca o circumstanță atenuantă în cazul cercetării disciplinare sau penale.</p>	<p>consilierului de etică în situația în care consiliază greșit?</p>	
<p><b>Consilier de etică - specialist resurse umane</b></p> 	<p>Specialistul de resurse umane are rolul de a culege informații prin intermediul chestionarelor (de exemplu auto-evaluarea gradului de cunoaștere), solicitărilor, discuțiilor/ interviurilor, de a elabora rapoarte și de a disemina respectivele rapoarte factorilor interesați. Acesta este un observator, un analist al situației de fapt. Presupune competențe și abilități de prelucrare și analiză date (baze de date, interpretare baze de date, programe informatice de specialitate), elaborare rapoarte.</p>	<p>Ce înseamnă monitorizarea? Cum se înregistrează activitatea de consiliere de etică? Dacă în urma monitorizării consideră că s-au încălcat norme de conduită are obligația să sesizeze comisia de disciplină?</p>	<p>Art. 454, lit. a - monitorizează respectarea și aplicarea conduitei și întocmește rapoarte;</p> <p>Art. 454, lit. c -analize privind cauzele, riscurile și vulnerabilitățile în domeniul conduitei</p> <p>Art. 454, lit. e -semnalează practici sau proceduri instituționale</p> <p>Art. 454, lit. f - analizează sesizările și reclamațiile formulate de cetățeni</p> <p>Art. 454, lit. g -aplica chestionare cetățeniilor</p>

<p><b>Consilierul de etică – psiholog/mediator</b></p> 	<p>Multe dintre problemele de etică se referă la climatul organizațional, conflicte între colegi, discriminare, nemulțumiri legate de modul de organizare (persoane care se consideră nedreptățite), bullying, atmosferă de lucru stresantă. Consilierul de etică este persoana care previne conflictele, atenționează atunci când identifică derapaje, împacă colegii, aplicând tehnici specifice și discută cu colegii problemele emoționale.</p>	<p>Cine previne sau aplanează conflictele în stadiul incipient? Rolul de prevenire a conflictelor este și rolul persoanelor cu funcții de conducere.</p>	<p>Art. 454, lit. b - Consilierul de etică invită funcționari publici la consiliere atunci când din conduita funcționarului public rezultă nevoia de ameliorare a comportamentului acestuia</p>
<p><b>Consilier de etică - multidisciplinar /funcție publică specifică</b></p> 	<p>Realizează activități din toate pofilele ideale de mai sus, adaptând-și rolul de la o instituție la alta, în funcție de profilul, nevoile și cultura organizației.</p>	<p>Instituțiile publice sunt organizații complexe, cu domenii de acțiune diferite (sănătate, transporturi, educație etc) și nevoi specifice.</p>	<p>Atribuții multidisciplinare, din sfera științelor sociale.</p>

Aceste date au fost folosite pentru dezvoltarea unei propuneri de politici publice alternative în domeniul consilierii de etică.

## 5. Concluzii și recomandări

Analiza de față sugerează nevoia continuării eforturilor de devoltare a unei rețele a consilierilor de etică, atât de către ANFP, cât și de către Secretariatul tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție. În cadrul raportului am subliniat următoarele constatări:

- În privința normelor procedurale, consilierea de etică este mult mai bine organizată în Codul administrativ. Activitatea consilierului de etică capătă relevanță, însă provocarea este reprezentantă de modul în care administrația publică din România este pregătită să aplice aceste soluții legislative inovatoare. Consilierul de etică devine astfel exponentul noii guvernante publice (inițiativă, implicare, dialog cu părțile interesate) într-o administrație eminentamente proceduralistă, cu grave probleme de corupție, clientelism și capturare a statului. Este de așteptat o rezistență mare la schimbare și un proces greoi de internalizare a noilor atribuții de către consilierul de etică.
- Conduita funcționarilor publici trebuie aliniată cu obiectivele de dezvoltare durabilă a instituțiilor publice (Agenda 2030). Analiza principiilor și îndatoririlor funcționarilor publici din Codul Administrativ în relație cu obiectivele de dezvoltare durabilă sugerează că anumite obiective sunt mai puțin reflectate decât altele sau sunt reflectate într-un mod ce poate stârni controverse.
- Capacitatea scăzută a vectorilor strategici de la nivel național - SNA (MJ și MDRAP) și ANFP - de a culege/primi date de la autoritățile și instituțiile publice în privința codului de conduită și a consilierii de etică. Eșarionele SNA și ANFP reprezintă un procent mic din total instituții și autorități publice țintă: ANFP 16%, SNA - 20%.
- Diferențele uriașe de raportare la nivelul SNA între 2015 și 2017 indică faptul că adoptarea periodică a SNA îi conferă un grad mare de instabilitate, obligațiile de raportare fiind considerate opționale și limitate în timp. Astfel, se impune integrarea raportărilor privind respectarea standardelor de integritate cu alte tipuri de raportări periodice, nelimitate în timp, pentru asigurarea continuității raportării, indiferent de continuarea politicii publice privind strategia națională anticorupție. Există altfel riscul ca după anul 2020, în lipsa continuității la nivel de SNA, raportarea privind standardele de integritate să înceteze de facto.
- Raportările instituțiilor publice sunt neunitare datorită unei înțelegeri diferite a itemilor de raportat. În acest sens este nevoie de elaborarea unui îndrumar de completare a datelor pentru Anexa 3 a SNA.
- Nu există un consens sau o viziune comună a stakeholderilor cu privire la rolul și funcționarea consilierii de etică (chiar și după clarificările introduse prin Codul Administrativ). Este nevoie în continuare de consultare, dezbatere, identificarea alternativelor, cântărirea lor în vederea cristalizării unei politici publice coerente în acest domeniu, aplicabilă întregului sector public.
- Nu există o voință instituțională (voință politică) de a prelua leadership-ul/coordonarea acestui subiect pentru a cristaliza o politică publică coerentă, în continuarea proiectelor inițiate de ANFP.