

## Propuneri de politici publice

„Intensificarea de către consilierii de etică a activităților de promovare a bunei conduite în cadrul instituțiilor publice”

<b>Organizația inițiatoare</b>	<b>Fundația Centrul de Resurse Juridice</b>
<b>Date de contact</b>	Adresă: Str. Arcului, nr. 19, sector 2, București, Telefon: (+40) 21-212.06.90 (+40) 21-212.05.20 Fax: (+40) 21-212.05.19, E-mail: <a href="mailto:office@crj.ro">office@crj.ro</a>
<b>Titlul propunerii de politică publică</b>	Intensificarea de către consilierii de etică a activităților de promovare a bunei conduite în cadrul instituțiilor publice
<b>Secțiunea 1 Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică</b>	
<p><b>1.1. Definirea problemei:</b></p> <p><b>a. cauze și efecte</b></p> <p><b>b. măsura în care aceasta afectează diferiții actori</b></p> <p><b>c. implicațiile pe care lipsa de acțiune în domeniu le are</b></p> <p><b>d. date statistice care susțin definirea problemei</b></p>	<p>Insituțiile publice și funcționarii publici continuă să aibă o imagine publică negativă. Corupția, birocrăția și competențele scăzute ale funcționarilor din administrația publică sunt principalele probleme identificate de către cetățeni în caracterizarea administrației publice din România (ANFP, 2019 II). 44% dintre respondenți au atașat etichete negative funcționarilor publici (persoană coruptă, incompetentă, agresivă etc.). Îmbunătățirea imaginii publice depinde în mare măsură și de consolidarea climatului de integritate și profesionalism în interiorul instituțiilor publice. Un instrument de promovare a bunei conduite în cadrul instituțiilor publice este consilierea de etică.</p> <p>Din perspectiva Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2016-2020, consilierea de etică reprezintă o măsură de prevenire a corupției, parte a Inventarului măsurilor preventive, anexa 3 din Strategia Națională Anticorupție. Consilierea de etică informează, descurajează în privința faptelor care pot conduce la corupție, reprezintă un instrument pentru managementul instituției în vederea limitării incidentelor de integritate. Consilierea de etică este importantă din perspectiva SNA întrucât există un deficit semnificativ de cunoaștere de către angajați și manageri a standardelor legale de integritate. Dar, conform SNA, persoanele responsabile cu consilierea etică exercită un rol formal. Astfel, instituția consilierului de etică nu și-a dovedit eficiența în practică (pentru scopurile SNA). SNA stabilește la obiectivul specific 2.2: creșterea eficienței măsurilor preventive</p>

anticorupție prin remedierea lacunelor și a inconsistențelor legislative cu privire la consilierul de etică. Acțiunea principală în cadrul acestui obiectiv specific al SNA se referă la 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. Această îmbunătățire legislativă prevăzută în cadrul SNA a fost realizată în anul 2019 prin adoptarea Codului Administrativ.

În același timp, din perspectiva fostei Legi nr. 7/2004 privind codul de conduită a funcționarilor publici (abrogată prin Codul administrativ), dar și a noilor norme de conduită (îndatoririle funcționarilor publici, art. 430 – 450 din Codul Administrativ), consilierea de etică reprezintă o măsură de îmbunătățire a climatului organizațional, a culturii organizaționale. Consilierul de etică se ocupă de normele de conduită, importante fiind problemele de relaționare între colegi, superiori ierarhici, cetățeni-beneficiari ai serviciilor publice (conduita la locul de muncă), prevenirea discriminării și incluziunea (comportamentele acceptate și inacceptabile la locul de muncă). Consilierul de etică este un mediator, oferă sfaturi, discută, caută consensul sau urmărește sancționarea disciplinară, atunci când există încălcări ale normelor de conduită.

Plecând de la această situație, pe baza analizelor anterioare, Guvernul a îmbunătățit statutul consilierului de etică prin intermediul Codului Administrativ (adoptat prin ordonanță de urgență și publicat în Monitorul Oficial în data de 5 iulie 2019). Modalitatea de adoptare a Codului Administrativ a fost considerată ca având probleme de constituționalitate, Avocatul Poporului ridicând o excepție de neconstituționalitate în acest sens. Noua reglementare definește mai larg atribuțiile consilierului de etică, acesta având un profil multidisciplinar. În lipsa unor proceduri și ghiduri de implementare există riscul ca fiecare consilier de etică să își definească un rol propriu, în funcție de propria sa înțelegere și personalitate, în continuumul consiliere juridică/consiliere pentru integritate – analiză de tip resurse umane – managementul conflictelor - consiliere personală/psihologică. Totuși, un consilier de etică nu poate acoperi rezonabil acest continuum care implică atribuții și specializare distinctă. Astfel, problema principală de politică publică constă în **lipsa orientării și a îndrumării consilierului de etică în implementarea noului cadru normativ** reprezentat de Codul administrativ. Această lipsă nu poate fi suplinită doar prin adoptarea hotărârii de guvern prevăzută la art. 451 alin. (3) din Codul administrativ.

Probleme subsecvente problemei principale în activitatea de consiliere de etică:



1. Consilierii de etică intervievați de ANFP (2019, I) au declarat, în proporție de 60%, că în instituțiile în care lucrează există un **interes scăzut sau foarte scăzut pentru activitățile de consiliere etică**. Pe prima poziție în ierarhia persoanelor la care s-a apelat pentru un sfat, în cazul în care a existat o problemă de etică, este conducătorul instituției. Consilierul de etică se află pe poziție secundă. Managerii instituționali sunt cei care au apelat la consilierul de etică, funcționarii de execuție apelând în primul rând la șeful direct. Având în vedere că noua reglementare stabilește, pe lângă necesitatea unei solicitări de consiliere scrise, rolul activ al consilierului de etică în inițierea unei ședințe de consiliere (art. 454, lit.b), este nevoie de o clarificare și o îndrumare pentru toți factorii interesați cu privire la situațiile în care este potrivită consultarea/solicitarea sfatului conducătorului instituției, a șefului ierarhic superior sau a consilierului de etică. Este posibil ca factori precum cultura organizațională, stilul de conducere și așteptările conducerii de la funcționarii publici să fie mai importanți în decizia cu privire la cui să îi fie cerut sfatul. Apoi, consilierul de etică are nevoie de criterii obiective pe baza cărora să poată aprecia când este nevoie de intervenția sa. Aceste situații nu se pot regla strict, șablon prin intermediul unei hotărâri de guvern, fiind nevoie de înțelegerea contextului și analiza argumentelor pro și contra.

2. O altă problemă ține de **finalitatea incertă a activității de consiliere de etică**. Principala modalitate de intervenție a consilierului de etică este de a discuta cu persoana care are o problemă de etică. De exemplu, persoana poate avea o problemă pentru că fie a încălcat codul de conduită, fie crede că situația în care se află poate conduce la încălcarea îndatoririlor sale, fie că știe despre situații de încălcare a normelor de conduită sau este victima încălcării acestor norme. Finalitatea acestei discuții ține de experiența și empatia consilierului de etică. Nu există o valoare juridică a sfatului/consilierii/sugestiei cu privire la calea de urmat discutată în cadrul consilierii de etică. Consilierul de etică poate ghida beneficiarul consilierii în a-și structura cauzele și consecințele problemei, precum și alternativele pe care le are la dispoziție sau poate să intervină în context instituțional (să prezinte problema la nivelul conducerii, să organizeze activități pentru ameliorarea respectivei probleme – sesiuni de informare etc). Este nevoie de îndrumare cu privire la finalitatea potrivită în diferite tipuri de situații. De exemplu, ar fi total nepotrivit ca persoana care exercită atribuțiile de consilier de etică să se erijeze în persoana care sesizează comisia de disciplină toate situațiile care îi sunt prezentate. Consilierul de etică are nevoie de criterii pe baza cărora să poată aprecia care este cea mai potrivită finalitate a activității sale.

3. **Lipsa unei proceduri de consiliere etică** (unui model de procedură acceptat la nivel național sau modele de proceduri pe domenii de activitate). Problemele de etică și consilierea de etică sunt diferite de la un domeniu de activitate la altul de aceea este nevoie de orientare și îndrumare specifică respectivului domeniu. Consilierul de etică are nevoie de un set de instrumente de lucru, dar și de criterii/îndrumare privind modul de folosire a respectivelor instrumente. Analiza cauzelor, riscurilor și



vulnerabilitățile în domeniul conduitei/analiza sesizărilor cetățenilor se realizează pe baza unui instrument și trebuie să fie corelată cu celelalte analize de risc dezvoltate la nivel instituțional. Modalitate în care sunt formulate și urmărite recomandările de către consilierul de etică este, la rândul său, procedurată. La rândul său, lipsa procedurării conduce și la lipsa trasabilității activității de consiliere de etică. Raportul ANFP (2019 I) arată că doar unul din cinci consilieri care au avut ”înaintași” au primit din partea acestora o documentație care să sprijine activitatea de etică pe care continuau să o desfășurare, respectiv un istoric al problemelor de etică din instituție, dosare de caz sau alt mod de transmitere a situațiilor cu care s-au confruntat. În majoritatea cazurilor (50%), raportările făcute constituie singura documentație care justifică desfășurarea activității de etică în instituție. Raportul ANFP (2019 I) a arătat că doar o minoritate dintre consilieri au dosare de caz, materiale privind legislația în domeniul etic, documente de corespondență în dosarele de etică, chestionare aplicate sau procese verbale de instruire. Prin urmare, activitatea de monitorizare se desfășoară în mod formal, în majoritatea instituțiilor publice, având ca scop raportarea, acesta din urmă pierzându-și valoarea instrumentală în favoarea valorii finale. Noul cadrul legislativ (Codul administrativ) stabilește necesitatea trasabilității, cu respectarea legislației privind datele cu caracter personal. Cu toate acestea, este nevoie de îndrumare împreună cu procedurarea acestor activități de protecție a datelor cu caracter personal. Lipsa procedurării conduce și la dificultăți în procesul de monitorizare și raportare a respectării normelor de conduită și privind procedurile disciplinare.

4. **Lipsa resurselor și a motivației pentru consiliere de etică:** lipsa timpului necesar consilierii etice (existența altor atribuții de serviciu pe care trebuie să le realizeze, volum prea mare de muncă), lipsa stimulentei financiare suplimentare, lipsa resurselor informaționale necesare consilierii (ghiduri, instrumente), lipsa spațiului necesar consilierii, lipsa logisticii necesare activității de consiliere. Noul cadrul legislativ nu a rezolvat această problemă de aceea este nevoie de orientare suplimentară a consilierilor de etică.

5. **Lipsa unui statut în cadrul instituției.** Noul cadrul legislativ a rezolvat problema legitimității consilierului de etică, a modalității de numire, a relației cu conducătorul instituției și a continuității în funcție. Este nevoie în continuare de orientare în privința puterii de decizie în cadrul instituției și îmbunătățirea prestigiului consilierului de etică.

Nu în ultimul rând, gradul de raportare către SNA și ANFP este în continuare foarte mic, având în vedere că acesta reprezintă o obligație legală. Gradul instituțional de raportare la ANFP este de 16,27% ( $700 \cdot 100 / 4300$ ). Dacă ne raportăm la gradul de relevanță a raportării, acesta este de 59,27% ( $80.042 \cdot 100 / 135.038$ ) întrucât în cadrul autorităților și instituțiilor publice care au transmis rapoarte, la nivelul semestrului I 2018 erau încadrați 80.042 de funcționari publici dintr-un total de 135.038



	<p>funcționari publici încadrați la nivel național, la data de 31.12.2017. Gradul de raportare la SNA depinde de tipul de instituție și de rangul acesteia (autoritate centrală sau locală). Cel mai mic procent de raportare se înregistrează la comune (7.2%).</p> <p><b>Efecte ale problemelor identificate:</b> aplicarea diferită a cadrului legal, grad diferit de activism în rândul consilierilor de etică, persistența problemelor de etică la nivel instituțional. <b>Cauza problemelor</b> este nivelul insuficient de coordonare, îndrumare, motivare și sprijin disponibil pentru consilierii de etică de la nivel central, local și instituțional.</p>
<b>1.2. Grupuri afectate</b>	<p>Direct: consilierii de etică, persoanele cu funcții de conducere din instituțiile și autoritățile publice, funcționarii publici</p> <p>Indirect: ONG-uri, comunități locale, cetățeni</p>
<b>Secțiunea a 2-a: Scopul și obiectivele propunerii de politică publică</b>	
<b>2.1. Scopul propunerii de politică publică</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creșterea gradului de coordonare, îndrumare, motivare și sprijin a persoanelor care exercită atribuții de consiliere de etică și intensificarea activităților de promovare a bunei conduite la nivel instituțional</li> </ul>
<b>2.2. Obiectivele generale/specifice/ operaționale ale propunerii de politică publică</b>	<p><u>Obiectiv general</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Orientarea și motivarea consilierului de etică pentru desfășurarea activităților și atingerea obiectivelor la nivel instituțional</li> </ul> <p><u>Obiective operaționale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dezvoltarea resurselor și instrumentelor disponibile consilierilor de etică;</li> <li>Dezvoltarea coordonării între consilierii de etică din același tip de instituție/autoritate și/sau din aceeași localitate și între aceștia și Agenția Națională a Funcționarilor Publici;</li> <li>Dezvoltarea capacității Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de îndrumare a consilierilor de etică.</li> </ul>
<b>Secțiunea a 3-a Descrierea opțiunilor de soluționare a problemelor identificate</b>	



### **Varianta 1 – Menținerea situației actuale**

Această variantă presupune că fiecare consilier de etică va încerca, în limita posibilului (timp, resurse, cultură organizațională), să îndeplinească acele atribuții stabilite prin Codul administrativ/legislației în vigoare pe care le găsește adecvate și fezabile la nivelul instituției din care face parte. ANFP va continua să își îmbunătățească activitatea în relație cu consilierii de etică în acord cu noile atribuții stabilite prin art. 401, alin. 4 din Codul administrativ.

#### **Riscuri**

- Neînțelegerea obligației de pro activitate stabilită prin Codul administrativ;
- Consilierii de etică nu își îndeplinesc noile atribuții stabilite prin lege pentru că nu sunt motivați, nu au timpul necesar, nu le înțeleg sau nu au instrumente de lucru adaptate;
- în lipsa unei orientări de la nivel central, cursurile de formare pot adânci și mai mult diferențele de înțelegere cu privire la rolul consilierului de etică.

#### **Beneficii**

- Consilierii de etică au libertatea de a își dezvolta propriile instrumente;

### **Varianta 2 – Stimularea financiară a consilierilor etică**

Această variantă presupune acordarea unui spor salarial pentru activitatea de consiliere de etică (între 25% și 50% la salariul brut). Un asemenea stimulent va atrage mai multe persoane care dețin competențe să devină consilieri de etică, inclusiv în instituțiile unde nu există consilier de etică.

#### **Riscuri**

- Urmărirea exercitării de atribuții de consiliere de etică doar pentru a primi sporul salarial;
- Competiție incorectă pentru exercitarea atribuțiilor de tip consiliere de etică;
- Înrautățirea climatului instituțional din cauza diferențelor salariale între colegi;

#### **Beneficii:**



- Creșterea gradului de raportare la ANFP și a îndeplinirii cerințelor legale.

### Varianta 3 – Capacitatea de către ANFP a rețelei consilierilor de etică

Varianta 3 presupune mobilizarea de către ANFP a rețelei consilierilor de etică prin intensificarea comunicării și a serviciilor pe care ANFP le oferă consilierilor de etică. Această variantă presupune, printre altele, detalierea atribuțiilor de consiliere de etică specificate în Codul Administrativ la nivelul unor ghiduri, proceduri recomandate de lucru și criterii de evaluare a situațiilor privind conduita funcționarilor publici. Aceasta presupune a) dezvoltarea de instrumente de lucru pentru consilierii de etică pentru fiecare tip de atribuție în parte; b) dezvoltarea de proceduri de predare-primire aferente activității de consiliere de etică la schimbarea persoanei responsabile; c) îmbunătățirea resurselor de care dispun consilierii de etică (timp, logistic, informațional etc.) prin stabilirea unui normativ de timp recomandat (ex. o oră pe zi) sau unui normativ logistic recomandat (o sală pusă la dispoziție de două ori pe lună).

Un ghid metodologic / o procedură operațională de consiliere etică trebuie să cuprindă la anexe cel puțin următoarele **instrumente recomandate**:

- registru de consiliere de etică;
- standarde și metode de protecție a datelor confidențiale/cu caracter personal (anonimizare);
- lista documentelor consilierului de etică care se arhivează;
- listă de verificare privind discuțiile din ședința de consiliere de etică;
- model de invitație la consiliere de etică (în vederea ameliorării comportamentului);
- metodologia recomandată pentru analiza riscurilor și modelul orientativ de raport privind practici sau proceduri instituționale vulnerabile;
- tematici orientative pentru sesiunile de informare;
- materiale suport pentru sesiunile de informare (actualizate periodic);
- ghid orientativ de interviu pentru monitorizarea climatului organizațional;
- chestionar orientativ pentru monitorizarea climatului organizațional;
- plan orientativ anual de activitate pentru consilierul de etică;
- model orientativ de predare-primire între consilierii de etică.

Un astfel de ghid de desfășurare a activității poate sugera soluții privind raportul de relaționare între consilierul de etică și ceilalți funcționari din instituție: obligațiile acestuia în raport cu solicitantul de consiliere, obligațiile funcționarilor în raport cu consilierul de etică; relația consilierului de etică cu celelalte compartimente; criteriile de performanță ale consilierului de etică în raport cu instituția în care își desfășoară activitatea; relația consilierului de etică cu mediul



extern instituției. Această variantă presupune și oferirea de către ANFP a unor puncte de vedere scrise cu privire la spețele și situațiile cu care se confruntă consilierii de etică și dezvoltarea unei biblioteci de spețe. Varianta presupune și intensificarea comunicării cu consilierii de etică, cărora li se solicită feedback constant cu privire la adaptarea și implementarea noilor instrumente recomandate. Pentru a crea sinergii la nivel național, varianta 3 presupune organizarea unui grup de lucru consultativ cu societatea civilă (ONGuri, sindicate, universități) care să sprijine grupurile de lucru ale consilierilor de etică, să ofere feedback în privința materialelor dezvoltate și să propună activități inovatoare de diseminare a informațiilor la nivel local și național.

### **Riscuri**

- Clarificarea activității poate conduce la nemulțumire din partea consilierilor de etică care trebuie să desfășoare mai multe sarcini și la un standard de calitate mai înalt;
- Definirea unor standarde de lucru foarte specifice poate conduce la inexistența în cadrul instituțiilor/autorităților publice a unor persoane cu pregătirea necesară îndeplinirii unui astfel de activități;
- Lipsa timpului necesar realizării tuturor atribuțiilor în legătură cu consilierea de etică.

### **Beneficii**

- Consilierii de etică au un standard și un set de sarcini la care să se raporteze în activitatea lor;
- Consilierii de etică își înțeleg sarcinile mai bine și pot face diferența între ce intră și ce nu intră în atribuțiile lor;
- Consilierii de etică pot avea un impact mai bun în cadrul organizației în promovarea bunei conduite;
- Mai multe instituții publice vor desemna consilier de etică, iar gradul de raportare la SNA și ANFP va crește;
- Creșterea calității și a responsabilității în consilierea de etică;
- Conștientizarea nevoii și importanței consilierii de etică;
- Desfășurarea unei activități continue de consiliere de etică la nivelul fiecărei instituții și autorități publice.

## **Secțiunea a 4-a Identificarea și evaluarea impactului**

### **4.1 Impactul economic și asupra mediului de afaceri**





#### Varianta 1 – Menținerea situației actuale

Un consilier de etică activ, care își exercită atribuțiile și sarcinile, poate conduce la îmbunătățirea climatului organizațional și, indirect, la oferirea de servicii publice de o calitate mai bună, într-un timp mai scurt. Această îmbunătățire a sectorului public se reflectă și în mediul de afaceri, prin impulsivitatea economiei. În privința impactului economic, varianta 1 are un impact economic cuantificabil.

#### Varianta 2 – Stimularea financiară a consilierilor etică

Această variantă are un impact economic și asupra mediului de afaceri întrucât crește cheltuielile în sectorul public și are impact asupra angajamentelor macroeconomice. Creșterile salariale în sectorul public pot stimula consumul sau economisirea. Raportat la nivelul PIB sau la bugetul statului, impactul este puțin semnificativ. La nivelul beneficiilor indirecte pentru cetățeni și mediul de afaceri varianta 2 este similară cu prima variantă.

#### Varianta 3 – Capacitarea de către ANFP a rețelei consilierilor de etică

Varianta 3 presupune creșterea cheltuielilor ANFP pentru implementarea activităților prevăzute: costuri cu bunuri și servicii și costuri de personale. Raportat la nivelul PIB sau la bugetul statului, impactul este puțin semnificativ. La nivelul beneficiilor indirecte pentru cetățeni și mediul de afaceri varianta 3 este similară cu prima variantă.

### 4.2. Impactul bugetar și financiar

#### Varianta 1 – Menținerea situației actuale

Presupune un efort bugetar mic, implementarea proiectelor existente, co-finanțate din fonduri europene.

#### Varianta 2 – Stimularea financiară a consilierilor etică

Varianta 2 a propunerii de politică publică are cel mai semnificativ impact bugetar direct întrucât presupune costuri salariale suplimentare. Având în vedere că în baza de date a ANFP la data 31.12.2017 se regăseau 4,345 de instituții publice, iar la nivelul fiecărei instituții publice ar fi posibilă desemnarea a cel puțin unui consilier de etică (cu referire la Codul administrativ, SNA și SCIM, chiar dacă nu toate instituțiile publice au angajați funcționari publici), vom lua ca bază de calcul un număr de 4300 de consilieri de etică. Având în vedere că salariul mediu brut în sectorul public este de 8691 lei, vom calcula impactul bugetar pentru

un scenariu de spor de 25% la salariul brut și un scenariu de spor de 50% la salariul brut. Astfel, scenariul 1 implică costuri bugetare suplimentare anuale de 112,126.80 mii de lei (2173 lei\*4,300 de persoane\*12 luni), iar senariul 2 implică costuri de 244,254.6 mii de lei (4346\*4300 de persoane\*12luni).

Varianta 3 – Capacitarea de către ANFP a rețelei consilierilor de etică

Varianta 3 are un impact bugetar întrucât presupune costuri suplimentare cu bunuri și servicii pentru dezvoltarea platformei online (100,000 lei), elaborarea de materiale/documente (500,000 lei) și organizarea grupurilor de lucru și organizarea de evenimente (800,000 lei). Impactul financiar al variantei este estimat la 1,400 mii lei.

#### 4.3. Impactul social

Varianta 1 – Menținerea situației actuale

Consilierul de etică va continua să aibă un impact scăzut în procesul de îmbunătățire a climatului organizațional și creșterea standardelor de etică. Valorile promovate de consilierul de etică vor continua să aibă un impact social scăzut în cadrul insitituțiilor publice și, la fel, mai departe, în societate.

Varianta 2 – Stimularea financiară a consilierilor etică

Consilierul de etică va deveni mai activ la nivelul instituțiilor publice, dar nu este sigur că această activitatea se va reflecta în îmbunătățirea climatului organizațional și promovarea valorilor etice în cadrul și în afara instituțiilor publice.

Varianta 3 – Capacitarea de către ANFP a rețelei consilierilor de etică

Consilierii de etică vor deveni mai activi, vor dezvolta și aplica instrumente de lucru care vor îmbunătăți climatul organizațional și vor promova valorile eticii.

#### Secțiunea a 5-a: Varianta de soluționare selectată

În urma analizei SWOT a treia varianta este cea mai fezabilă, beneficiile acesteia compensează costurile și riscurile implicate.

Puncte tari și oportunități

- Poziția consilierului de etică este una vizibilă (este cunoscut de 90% din instituție);
- Relație privilegiată cu conducătorul instituției;
- Nevoie importantă de consiliere privind spețele de zi cu zi;
- Implicarea directă a consilierilor de etică în formularea de instrumente de lucru;
- Aplicarea de către consilierii de etică a instrumentelor de lucru;
- Consolidarea relației între ANFP și consilierii de etică.

#### Puncte slabe și amenințări

- Descurajarea în relație cu complexitatea activității;
- Lipsa unor competențe multidisciplinare necesare utilizării noilor instrumente;

#### Termen de realizare

24 de luni, conform planului de acțiuni

### Secțiunea a 6-a: Procesul de consultare publică

	<b>Instituții</b>	<b>ONG</b>	<b>Altele (unități de învățământ și operatori economici, media)</b>
<b>6.1. Asociațiile legal constituite consultate</b>	Conform listelor de prezentă la dezbaterile publice	Conform listelor de prezentă la dezbaterile publice și a listei de prezentă de la dezbaterile naționale:	Conform listelor de prezentă la dezbaterile publice
<b>6.2. Fundamentarea alegerii acestora</b>	Procesul de consultare s-a derulat în perioada mai – iunie 2019 și a presupus organizarea a cinci dezbateri publice regionale (Brașov, Constanța, Timișoara, Cluj-Napoca și Iași). La dezbaterile publice au participat 85 de persoane din care 63 de reprezentanți ai unor instituții și autorități publice și 22 de reprezentanți ONG.		
	<b>Observații în cadrul dezbaterilor publice din cele 5 municipii:</b>		



- În practică, fiecare instituție își definește propriul rol al consilierului de etică;
- Nu există o diferențiere clară sau nu este percepută între consilierul de etică și consilierul de integritate sau ofițerul antifraudă. De multe ori consilierul de etică îndeplinește atribuții legate și de implementare a Legii nr. 176/2010, Legii nr. 544/2001, Legii nr. 52/2003, SNA 2016-2020. Se consideră că aceste roluri pot intra în conflict;
- Spor salarial pentru activitatea de consiliere de etică, în condițiile în care activitățile de consiliere de etică se suprapun peste alte activități principale;
- Informarea pe care o realizează consilierul de etică nu trebuie să se refere doar la cadrul normativ, ci și la modul în care trebuie implementat cadrul normativ prin referire la spețe din cadrul instituției și exemple/spete de la alte instituții/autorități publice din același domeniu de activitate (exemple de probleme de etică);
- Personalul instituțiilor publice se adresează mai degrabă șefilor ierarhici, persoanelor cu funcții de decizie decât consilierului de etică întrucât consilierul de etică nu ia decizii. Conducătorul instituției ia decizia de aceea funcționarii se adresează conducătorilor instituției atunci când au probleme de conduită. Persoanele cu funcții de conducere rezolvă, de regulă, conflictele dintre colegi;
- Lipsa consilierii de etică pentru personalul contractual creează discriminări în instituțiile mixte (cu funcționari publici și personal contractual) de aceea, în practică, consilierii de etică acordă consiliere și informare și personalului contractual;
- Consilierul de etică trebuie să aibă abilități de formator;
- De regulă, consilierul de etică realizează întâlniri de grup cu tot personalul pe diverse teme, cu întrebări și răspunsuri, fiind prelucrate noi prevederi legale. Solicitățile și temele vin fie de la conducerea instituției, fie din ce observă consilierul de etică. În unele cazuri, ședințele de informare au loc doar atunci când se modifică legislația;
- Consilierul de etică nu consiliază pe teme de conflicte de interese și incompatibilități întrucât aceste teme sunt discutate cu persoanele responsabile cu implementarea Legii nr. 176/2010 sau cu Agenția Națională de Integritate;
- Consilierul de etică nu este abordat în mod formal, printr-o cerere formală ci, în principal, prin discuții informale (“te agață pe la colțuri”);
- Nu poate stabili un profil specific consilierii de etică, cu anumite studii, întrucât nu există personal disponibil suficient care să răspundă criteriilor în privința studiilor (de ex. puține instituții publice au absolvenți de psihologie);
- În elaborarea raportului trimestrial, consilierul de etică are doar un rol intermediar, colectează datele de la secretarul comisiei de disciplină și le transmite mai departe;



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Există o contradicție între aplicarea principiului confidențialității și sesizarea comisiei de disciplină atunci când, în cursul monitorizării, consilierul de etică identifică comportamente ce trebuie ameliorate, iar consilierea de etică nu dă rezultate;</li> <li>• Nu există o înțelegere clară a criteriilor care fac diferența între comportamente care necesită consiliere de etică și comportamente care trebuie direct sesizate comisiei de disciplină;</li> <li>• Consilierea de etică necesită o normare la nivel de ore săptămânal în situația în care consilierul de etică nu devine o funcție publică specifică;</li> <li>• Consilierea de etică necesită un spațiu fizic dedicat de aceea, în multe cazuri, prin decizia conducătorului instituției publice i se acordă consilierului de etică dreptul de a folosi o sală de curs/sală de ședințe atunci când consideră necesar;</li> <li>• Consilierea de etică privește și interacțiunile cu mediul extern organizației de aceea consilierul de etică poate avea un rol și în monitorizarea respectării clauzelor de etică din contractele autorității/instituției publice;</li> <li>• Este neclar rolul consilierii de etică în prevenirea corupției (de ex. folosirea abuzivă a resurselor publice, avertizarea în interes public, nepotism, atribuții inegale, politizare). Consilierul de etică are un rol mai degrabă indirect în prevenirea corupției, prin îmbunătățirea climatului organizațional, informare și elaborarea de rapoarte adresate conducerii instituției.</li> </ul> <p><b>Observații în cadrul dezbaterii naționale din data de 20.09.2019:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Înțelegere diferită/neunitară de către funcționarii publici a noilor norme de conduită din Codul administrativ;</li> <li>• Înțelegerea diferită/neunitară de către consilierii de etică a noilor norme de organizare a activității de consiliere de etică, prevăzută de Codul administrativ;</li> <li>• Nevoia unei implicări mai mari a ANFP în coordonarea rețelei consilierilor de etică;</li> <li>• Tensiune între activitatea de consiliere de etică și monitorizarea normelor de conduită.</li> </ul>
<p><b>6.3. Recomandările propuse de organizațiile neguvernamentale, recomandările relevante acceptate</b></p>	<p>Toate recomandările propuse în cadrul dezbaterilor publice și a dezbaterii naționale au fost incluse în variantele de soluționare a problemelor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimularea financiară suplimentară a consilierilor de etică;</li> <li>• Organizarea unei platforme online, gestionată de ANFP, cu instrumente deschise (în format <i>open source</i>) pentru consilierea de etică (bibliotecă virtuală). Responsabil: ANFP;</li> </ul>



<p><b>de inițiator, precum și cele neacceptate însoțite de o scurtă justificare a nepreluării lor.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dezvoltarea unei proceduri orientative de consiliere etică la nivelul fiecărui minister, conform specificului propriu de activitate, care să fie preluată la nivelul structurilor deconcentrate și agențiilor de la nivel central. Responsabil: fiecare minister de linie și grupuri de lucru cu consilieri de etică;</li> <li>• Dezvoltarea unei proceduri orientative de consiliere etică la nivelul administrației publice locale, pentru fiecare tip de UAT în parte, în funcție de specificul activității (consilii județene, municipii, orașe și comune). Responsabil: ANFP, grupuri de lucru și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale (ACR, AOR, AMR, UNCJR).</li> <li>• Oferirea de sprijin sub forma punctelor de vedere pe spețe privind normele de conduită, de către ANFP și publicarea acestora în portal ca referință pentru ajustarea practicii consilierii de etică.</li> </ul>
<p><b>Secțiunea a 7-a: Măsuri propuse în varianta adoptării soluției selectate</b></p>	
<p><b>7.1. Acte normative ce urmează a fi elaborate / modificate în cazul adoptării propunerii de politică publică</b></p>	<p>Ordin al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici privind dezvoltarea activităților de consiliere de etică</p>
<p><b>7.2. Măsuri necesare în cazul adoptării propunerii de politică publică și termele aferente realizării lor*</b></p>	<p>Măsurile sunt detaliate în planul de acțiune anexat propunerii de politici publice</p>



<p><b>7.3. Mijloace de monitorizare și evaluare implementării propunerii de politică publică. Indicatori</b></p>	<p><u>Modalități de monitorizare/ evaluare</u></p> <p>Vor fi elaborate rapoarte de monitorizare anuale pe parcursul implementării propunerii de politici publice și un raport de evaluare după primul an de implementare, respectiv la finalul implementării.</p> <p><u>Indicatori de performanță</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creșterea calității și a numărului de rapoarte ale consilierilor de etică atât în evidențele ANFP, cât și în evidențele Secretariatului tehnic al SNA;</li> <li>• Creșterea materialelor / instrumentelor de lucru în format deschis aflate la dispoziția consilierilor de etică;</li> <li>• Creșterea numărului consilierilor de etică activi;</li> <li>• Creșterea numărului de puncte de vedere emise de ANFP la solicitarea consilierilor de etică;</li> <li>• Creșterea numărului de spețe în biblioteca de spețe;</li> <li>• Creșterea numărului grupurilor de lucru active;</li> </ul>
--	--

### \*Plan de acțiune

Nr. crt.	Activitate necesară implementării	Termen de realizare	Responsabil	Buget	Rezultate	Raport de monitorizare	Raport de evaluare
1.	Organizarea unei platforme online, gestionată de ANFP, cu instrumente deschise (în format open source) pentru consilierea de etică (bibliotecă virtuală)	2022	ANFP	Conform alocărilor bugetare	Platformă online / secțiune	Luna 1	Luna 24



					biblioteca virtută		
2.	Elaborarea și diseminarea de proceduri orientative de consiliere etică la nivelul fiecărui minister, conform specificului propriu de activitate, care să fie preluată și adaptată la nivelul structurilor deconcentrate și agențiilor de la nivel central (prin intermediul grupurilor de lucru de la activitatea 6)	2022	ANFP împreună cu ministerele de linie	Conform alocărilor bugetare	Proceduri orientative pe domenii de activitate	Luna 1	Luna 12
3.	Elaborarea și diseminarea de proceduri orientative de consiliere etică la nivelul administrației publice locale, pentru fiecare tip de UAT în parte, în funcție de specificul activității (prin intermediul grupurilor de lucru de la activitatea 6)	2022	ANFP împreună cu MLPDA	Conform alocărilor bugetare	Proceduri orientative pentru APL	Luna 1	Luna 12
4.	Oferirea de sprijin sub forma punctelor de vedere pe spețe privind normele de conduită, de către ANFP și publicarea acestora în portal ca referință pentru ajustarea practicii consilierii de etică (biblioteca de spețe).	2021	ANFP	Conform alocărilor bugetare	Biblioteca de spețe	Luna 1	Luna 24
5.	Transmiterea periodică de chestionare consilierilor de etică privind evaluarea instrumentelor dezvoltate, a gradului de implementare a acestora, a rezultatelor obținute, a problemelor întâmpinate.	2022	ANFP	Conform alocărilor bugetare	Rapoarte privind implementarea instrumentelor de lucru	Luna 12	Luna 24
6.	Organizarea de forumuri și grupuri de lucru între consilierii de etică/conducători de instituții publice pe domenii de activitate și regiune geografică. Stabilirea	2022	ANFP și consilierii de etică	Conform alocărilor bugetare	Rapoarte ale grupurilor de lucru	Luna 1	Luna 24





	unor sarcini specifice acestor grupuri de lucru – elaborarea/adaptarea unor instrumente, dezvoltarea de recomandări pentru activitatea consilierilor de etică. Organizarea grupului de lucru consultativ cu societatea civilă.						
7.	Organizarea unui eveniment anual dedicat consilierii de etică/bunelor practici (sau includerea ca temă în evenimentul periodic al ANFP “Inovație și calitate în sectorul public”).	2022	ANFP	Conform alocărilor bugetare	Compediu de bune practici	Luna 1	Luna 24

## Anexe / Bibliografie

Guvernul României (2019). Codul administrativ.

ANFP (2019, I). Studiu privind percepția personalului din administrația publică din România cu privire la conduita etică în administrație.

ANFP (2019, II). Studiu privind așteptările cetățenilor în legătură cu etica/conduita în administrația publică din România.

ANFP (2013). Propunerea de politică publică „Dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice”.

CRJ (2010). Ghid practic pentru activitatea funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită.

CRJ (2009). Raport privind aplicarea legislației referitoare la consilierii de etică.

