

PROPUNERE DE POLITICĂ PUBLICĂ

Instituția inițiatoare	Ministerul Administrației și Internelor
Formularea problemei	<p>Problematica eticii și integrității în funcția publică din România este analizată din prisma a 3 componente principale ce sunt reglementate în legislația națională – conflictul de interese¹, incompatibilitățile² și conduita funcționarilor publici³:</p> <p>Conflictul de interese și incompatibilitățile sunt reglementate în cadrul Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.</p> <p>Cadrul legal ce reglementează normele de conduită profesională a funcționarilor publici este reprezentat de Legea nr. 7 /2004 republicată, privind Codul de conduită a funcționarilor publici. În anul 2007, prin adoptarea Legii nr. 50/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, a fost introdusă obligativitatea numirii unei persoane cu rol de consilier etic precum și atribuțiile acestei persoane, în fiecare instituție sau autoritate publică.</p> <p>Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) a realizat în cursul anului 2007 o analiză comparativă a reglementărilor privind conflictul de interese și incompatibilitățile în funcția publică din 12 țări membre ale Uniunii Europene. Efectuarea acestei analize în paralel cu studierea reglementării legislației noastre în domeniu, a rapoartelor de monitorizare primite de ANFP în domeniul consilierii etice concomitent cu realitățile impuse de situația socio-economică existentă la nivel național, a condus către următoarele concluzii ce se materializează ca probleme în cadrul acestui document:</p>

¹ Prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

² Incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, precum și de dispozițiile L 161/2003

³ Normele de conduită profesională prevăzute de codul de conduită ca fiind obligatorii pentru persoanele care ocupă o funcție publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale și locale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome, denumite în continuare autorități și instituții publice.

	<p>* Practicile și politicile privind integritatea în funcția publică sunt nerevizuite periodic după cum se procedează în statele membre OECD⁴.</p> <p>* Conflictul de interese nu este definit decât la nivel general, fără a se face o identificare a situațiilor în care conflictul de interese este în mod clar o situație inacceptabilă pentru instituțiile și autoritățile publice (existența unui interes privat care va fi făcut cunoscut instituției publice unde este angajat funcționarul public, dacă acest interes privat are legătură cu responsabilitățile publice ale funcționarului și dacă acest interes este suficient pentru a influența exercitarea atribuțiilor de putere publică ale acestuia).</p> <p>* Regimul incompatibilităților este mai strict în România față de majoritatea statelor cuprinse în studiul menționat. În toate statele există restricții privind desfășurarea de activități suplimentare de către funcționarii publici. Deținerea de alte funcții sau desfășurarea de alte activități, remunerate sau nu, sunt supuse unor regimuri diverse, în funcție de stat. În general, se permite desfășurarea de activități suplimentare, cu acordul superiorului ierarhic și în condițiile în care acestea nu afectează eficiența la locul de muncă iar activitățile desfășurate nu determină apariția unui conflict de interese cu funcția publică deținută. Permisivitatea acordată de autoritate este revocabilă și poate fi limitată în timp. Alte excepții se referă la îndeplinirea atribuțiilor de reprezentare a statului în</p>
--	---

⁴ Organizația pentru Dezvoltare și Cooperare Economică

⁵ Datele prezentate pentru trimestrul I al anului 2008 sunt preluate din Raportul semestrial privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare pentru semestrul al I al anului 2008. Eșantionul pe care a fost făcută cercetarea este de 35589 funcționari publici încadrați în 722 de autorități și instituții publice;

⁶ Datele prezentate pentru trimestrul al II-lea al anului 2008 sunt preluate din Raportul semestrial privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare pentru semestrul I al anului 2008. Eșantionul pe care a fost făcută cercetarea este de 62026 funcționari publici încadrați în de autorități și instituții publice

⁷ Datele prezentate pentru trimestrul al III-lea al anului 2008 sunt preluate din Raportul semestrial privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare pentru semestrul al II-lea al anului 2008. Eșantionul pe care a fost făcută cercetarea este de 65034 funcționari publici încadrați în 909 de autorități și instituții publice;

⁸ Datele prezentate pentru trimestrul al IV-lea al anului 2008 sunt preluate din Raportul semestrial privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare pentru semestrul al II-lea al anului 2008. Eșantionul pe care a fost făcută cercetarea este de 70496 funcționari publici încadrați în 834 de autorități și instituții publice;

⁹ **Arborele problemelor** reprezintă ierarhizarea conexiunilor dintre problemele supuse analizei în termenii relației cauză-efect și ajută la formarea unei imagini de ansamblu asupra formulării problemei principale. Corecta formulare a problemelor și extragerea problemei principale are o importanță majoră deoarece este punctual de plecare, justificarea elaborării acțiunilor corective în cadrul oricărui document de politici publice

organisme de conducere a unor entități economice precum și desfășurarea de activități în domeniul didactic sau artistic. În cazul funcționarilor publici de conducere și a înalților funcționari publici se interzice cu desăvârșire desfășurarea de activități suplimentare, în majoritatea statelor cuprinse în studiu.

* Componentele de monitorizare și control ale respectării prevederilor legale privind conflictul de interese și incompatibilitățile sunt slab reprezentate în sistem, singura instituție cu atribuții în acest sens fiind Agenția Națională de Integritate (ANI), instituție recent înființată ce va trebui să își demonstreze acum capacitatea operațională de a sancționa eficace activele nejustificate și de a verifica incompatibilitățile și conflictele de interese.

* Nivelul scăzut al salariilor din cadrul instituțiilor și autorităților publice și actuala criză economică ce a scăzut puterea de cumpărare a populației, conduc către o presiune sindicală relativ ridicată la acest moment în ceea ce privește revizuirea regimului incompatibilităților aplicabil funcționarilor publici.

* Conform rapoartelor de monitorizare elaborate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici pe baza raportărilor primite de la persoanele cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită, gradul de adresabilitate al funcționarilor publici către consilierul etic din instituțiile și autoritățile publice la nivel național se situează la un nivel foarte scăzut. Acest lucru afectează capacitatea instituției de a gestiona și calibra corespunzător politicile publice din domeniul managementului funcției publice și implicit gestionarea politicilor anticorupție la nivelul întregii administrații publice din România.

Astfel, în trimestrul I al anului 2008 la nivel central, conform rapoartelor comunicate Agenției, rezultă că a fost solicitată consiliere etică după cum urmează: la nivelul instituțiilor deconcentrate – 35 de funcționari publici (4 de conducere și 31 de execuție) au solicitat și au primit consiliere etică; la nivel local, 49 de funcționari publici (7 de conducere și 42 de execuție) au solicitat consiliere etică, numai 29 (4 de conducere și 25 de execuție) beneficiind de consiliere etică⁵.

În trimestrul al II-lea al anului 2008 la nivel central au solicitat consiliere etică 3 funcționari publici, la nivelul instituțiilor deconcentrate – 38 de funcționari publici (4 de conducere și 34 de execuție) au solicitat consiliere etică, fiind consiliați un număr de 74 de funcționari publici (8 de conducere și 66 de execuție). La nivel local au fost consiliați 133 de funcționari publici (16 de conducere și 117 de execuție) au solicitat consiliere etică, 168 de funcționari publici (20 de conducere și 148 de execuție) primind consiliere etică. Faptul că numărul funcționarilor publici care au primit consiliere etică este mai mare decât numărul funcționarilor publici care au solicitat consiliere etică se datorează faptului că unele persoane desemnate pentru consiliere etică au susținut sesiuni de informare – considerate în raport ca sesiuni de consiliere. Astfel, nivelul de răspuns al consilierilor etici este subunitar în primul trimestru și supraunitar în cel de-al doilea trimestru al anului 2008.⁶

În trimestrul al III-lea al anului 2008 la nivel central au solicitat consiliere etică și au fost consiliați 3 funcționari

	<p>publici, la nivelul instituțiilor deconcentrate – 45 de funcționari publici (6 de conducere și 39 de execuție) au solicitat consiliere etică, fiind consiliați un număr de 128 de funcționari publici (17 de conducere și 111 de execuție). La nivel local au solicitat consiliere etică și au fost consiliați 36 de funcționari publici.⁷</p> <p>În trimestrul al IV-lea al anului 2008 la nivel central au solicitat consiliere etică și au fost consiliați 5 funcționari publici (3 de conducere și 2 de execuție), la nivelul instituțiilor deconcentrate – 57 de funcționari publici (8 de conducere și 49 de execuție) au solicitat consiliere etică, fiind consiliați un număr de 120 de funcționari publici (16 de conducere și 104 de execuție). La nivel local au solicitat consiliere etică 147 de funcționari publici (37 de conducere și 110 de execuție) și au fost consiliați 224 de funcționari publici. (35 de conducere și 189 de execuție)⁸.</p> <p>Dacă analizăm comparativ cele patru trimestre constatăm faptul că în primul trimestru 1.8‰ dintre funcționarii publici încadrați în autoritățile și instituțiile publice care au transmis rapoarte valide către ANFP au solicitat consiliere etică, în al II-lea trimestru 3.9‰, în al III-lea trimestru 2.57‰, în al IV-lea trimestru 4.95‰. Agenția nu consideră relevantă valoarea indicatorului pentru primul trimestru, având în vedere faptul că mulți dintre funcționarii publici cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită au fost numiți ulterior apariției Ordinului Președintelui ANFP nr. 4.500/2008 (21.04.2008), adică după încheierea primului trimestru al anului. Datele raportate pentru celelalte 3 trimestre nu indică o tendință de evoluție clară.</p> <p>Societatea civilă a salutat, la momentul modificării Codului de conduită a funcționarilor publici, introducerea unor prevederi referitoare la activitatea de consiliere etică. Ulterior, într-o serie de documente elaborate de către reprezentanți ai societății civile (în special Transparency International România), au fost formulate o serie de propuneri cu privire la activitatea consilierilor etici.</p> <p>Aceste concluzii prezentate mai sus precum și utilizarea metodei <i>Arborelui problemelor</i>⁹ prezentată în anexa 1 au condus către formularea problemei principale sub forma: Standarde de etică și integritate scăzute comparativ cu cele stabilite în celelalte state UE.</p>
Denumirea politicii publice	Etica și integritatea în sistemul funcției publice din România
Scop	Alinierea standardelor de integritate și etică ale funcției publice românești la nivelul celor stabilite în celelalte state membre ale Uniunii Europene
Obiective generale/obiective specifice	<p><u>Obiectiv general:</u></p> <p style="text-align: center;">Consolidarea cadrului normativ și instituțional privind etica și integritatea funcționarilor publici din România</p>

	<p>Obiective specifice:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Îmbunătățirea continuă a sistemelor de monitorizare a activităților din cadrul autorităților și instituțiilor publice în domeniul integrității;</i> 2. <i>Creșterea gradului de detaliu în reglementarea conflictului de interese cu minim 50%;</i> 3. <i>Diminuarea efectelor regimului incompatibilităților aplicabil funcționarilor publici;</i> 4. <i>Îmbunătățirea condițiilor necesare desfășurării activității funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică.</i> 		
<p>Beneficiari</p>	<p>Beneficiari direcți: funcționarii publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice, funcționarii publici cu rol de consiliere etică.</p> <p>Beneficiari indirecți: La nivel instituțional - ANFP-ul și celelalte instituții publice implicate în procesul de management al funcției publice. Cetățenii sunt considerați destinatarii finali ai serviciilor publice de calitate superioară.</p>		
<p>Variante de soluționare</p>	<p style="text-align: center;">Varianta 1</p> <p>Reformularea cadrului normativ în sensul eliminării regimului incompatibilităților și remodelării conflictului de interese pentru funcționarii publici</p> <p>Această variantă se referă la modificarea cadrului normativ specific numai în domeniul funcționarilor publici. În contextul eliminării totale a regimului incompatibilităților, este necesară o definiție foarte strictă a conflictului de interese. Această măsură este necesară a fi însoțită de elaborarea unui ghid al situațiilor posibile de conflict de interese pentru funcționarii publici care își desfășoară în diversele sectoare de activitate ale administrației publice. Astfel, demersul de a identifica toate situațiile posibile de conflict de interese, ar putea avea două abordări:</p> <ul style="list-style-type: none"> - elaborarea unui catalog al situațiilor de conflict de interese aplicabil la nivel național (această abordare trebuie să aibă la bază un larg proces de consultare existând riscul identificării parțiale sau trunchiate a acestor situații); - elaborarea a câte unui catalog al situațiilor de conflict de interese pentru fiecare sector de activitate al administrației publice, 	<p>Economic: nu există</p> <p>Social: eliminarea incompatibilităților se prezumă a fi o măsură apreciată de către funcționarii publici, prin crearea cadrului legal care să permită desfășurarea de activități cu caracter lucrativ (rezultând posibilitatea de a-și crește cuantumul câștigurilor salariale). Totuși, dată fiind atenția acordată de societatea civilă și de către mass-media privind modul de</p>	<p>Nu implică cheltuieli suplimentare în afara celor curente activității instituționale</p>

	<p>responsabile fiind ministerele sau alte autorități ale administrației publice centrale (în cadrul acestei abordări, deși poate fi identificat ca efect pozitiv o identificare exhaustivă a situațiilor de conflict de interese, există riscul unor abordări diferite în două sau mai multe sectoare ale unor situații de conflict de interese similare sau chiar identice).</p>	<p>funcționare a instituțiilor publice, măsura eliminării incompatibilităților prezintă riscul de a fi percepută la nivel public drept una de natură a „încuraja” corupția în cadrul administrației publice. De asemenea, eliminarea regimului incompatibilităților pentru o anumită categorie a personalului bugetar supus unui asemenea regim poate atrage solicitări privind reglementări similare și din partea altor categorii de persoane care au obligația respectării regimului incompatibilităților de Mediu: nu există</p>	
	<p style="text-align: center;">Varianta 2</p> <p>Diminuarea sferei regimului juridic al incompatibilităților aplicabil funcționarilor publici, definirea clară a situațiilor neacceptabile privind conflictul de interese concomitent cu stabilirea de noi atribuții (însoțite de dezvoltarea unor</p>	<p style="text-align: center;">Impact</p> <p>Economic: 4500 ghiduri x 30 RON- sumă estimată (va fi acoperită din bugetul ANFP)</p>	<p style="text-align: center;">Buget 135 000 RON</p>

	<p>proceduri/instrumente specifice) în domeniul integrității în sarcina persoanelor cu rol de consiliere etică.</p> <p>Această variantă presupune modificarea cadrului legal prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - creșterea numărului de domenii în care funcționarii publici își pot desfășura activitatea fără a fi în situații de incompatibilitate (se are în vedere diminuarea cazurilor de incompatibilitate, funcționarilor publici fiindu-le permisă desfășurarea de activități remunerate sau neremunerate în domenii care nu au, în mod direct, legătură cu activitatea prestată în calitate de funcționar public); - definirea clară a situațiilor de conflict de interese presupune identificarea în mod clar în cadrul unui ghid a tuturor acelor situații de conflict între interesele instituționale și cele personale de natură patrimonială și care sunt considerate neacceptabile de către instituțiile și autoritățile publice, în care se poate afla un funcționar public. <p>Implementarea acestei variante trebuie a fi însoțită de o întărire semnificativă a rolului funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică, cel puțin în prima parte a perioadei stabilite pentru implementarea politicii publice fiind prezumată o creștere semnificativă a nevoii funcționarilor publici de solicita suport în vederea abordării unor anumite situații care ar putea duce la conflicte de interese, sau de incompatibilitate cu funcția publică deținută. Este necesară o dublă abordare, măsurile de modificare a cadrului juridic să se completeze cu dezvoltarea atribuțiilor persoanelor cu rol de consiliere etică privind întărirea componentei de monitorizare și control asupra integrității funcționarilor publici. Vor fi avute în vedere, la modificarea cadrului normativ, inclusiv recomandările formulate de către Transparency International România cu privire la implicarea „consilierilor etici” în activitățile specifice de monitorizare a declarării și controlului averilor sau formularea unor avertizări în interes public, conform</p>	<p>Social:</p> <p>Determinarea mai permisivă a situațiilor de incompatibilitate se prezumă a fi o măsură apreciată de către funcționarii publici, prin crearea cadrului legal care să permită desfășurarea de activități cu caracter lucrativ (rezultând posibilitatea de a-și crește cuantumul câștigurilor salariale, și implicit creșterea nivelului de trai)</p> <p>de Mediu:</p> <p>nu există</p>	
--	--	--	--

	<p>Legii nr. 571/2004.</p> <p>În egală măsură, prin completarea dispozițiilor legale în vigoare, va fi avută în vedere dezvoltarea unor proceduri specifice de lucru (vor fi cuprinse în ghidurile pe care ANFP le va furniza instituțiilor și autorităților publice), De asemenea, se va avea în vedere asigurarea protecției funcționarilor publici care desfășoară activități de consiliere etică precum și asigurarea independenței și confidențialității în desfășurarea acestor activități (de exemplu, din punct de vedere a activității de consiliere etică, funcționarii publici care desfășoară acest tip de activități vor fi subordonați direct conducătorului autorității sau instituției publice și nu coordonatorului compartimentului în care își desfășoară activitatea).</p> <p>Această variantă presupune pe lângă formularea instrumentelor standardizate și o serie de acțiuni suport precum organizarea unor seminarii, workshop-uri sau alte activități de gen cu sprijinul instituțiilor și autorităților publice.</p>		
	<p style="text-align: center;">Varianta 3</p> <p style="text-align: center;">Menținerea sistemului actual</p> <p>În contextul actual, din prisma situației economice, salariile funcționarilor publici sunt într-un proces de stagnare, care coroborat cu scăderea puterii de cumpărare a populației duce către micșorarea nivelului de trai în cadrul acestei categorii sociale. Toate acestea, alături de o reglementare strict limitativă a posibilităților de a putea beneficia și de alte surse de venit duc către un sistem de motivare financiară neatractiv în funcția publică.</p> <p>ANI ca instituției de control în domeniul integrității are resurse umane încă insuficiente în a acționa unitar și în detaliu în ceea ce privește activitatea tuturor funcționarilor publici. La nivelul instituțiilor și autorităților publice există doar câteva activități ce privesc în mod direct integritatea funcționarilor și acestea sunt</p>	<p>Economic: nu există</p> <p>Social: nu există</p> <p>de Mediu: nu există</p>	<p>Nu implică cheltuieli suplimentare</p>

	<p>îndreptate în mare măsură către afișarea și transmiterea către ANI a declarațiilor de avere și de interese.</p> <p>La acest moment, se consideră că activitatea funcționarilor publici cu rol de consiliere etică nu este eficientizată, în unele cazuri aceștia fiind foarte greu de identificat de către ceilalți funcționari publici din cadrul instituțiilor și autorităților publice. Prin lipsa de cunoaștere a atribuțiilor acestora de către marea majoritate a funcționarilor publici se înregistrează un sentiment de neîncredere privind accesarea serviciilor de consiliere. De asemenea calitatea actului de consiliere nu are un caracter unitar, pentru spețe de același gen înregistrându-se soluții variabile.</p>		
Procesul de consultare	<p>Organizații, instituții consultate:</p> <p>La baza elaborării prezentului document au stat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prevederile Legii 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare - modificările aduse Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici de Legea nr. 50/2007, cu referire la desemnarea unui funcționar public pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită în fiecare instituție și autoritate publică. - Hotărârea Guvernului nr. 609/2008 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada 2008-2010 	Rezultatul consultării	
Varianta de soluționare	Varianta 2¹⁰ Diminuarea sferei regimului juridic al incompatibilităților,		

¹⁰ Conform analizei multicriteriu prezentată în anexa nr.2.

Analiza multicriteriu presupune o abordare structurată folosită în scopul fundamentării unei alegeri dintre două sau mai multe soluții alternative.

<p>recomandata</p>	<p>definirea clară a situațiilor neacceptabile privind conflictul de interese concomitent cu stabilirea de noi atribuții (însoțite de dezvoltarea unor proceduri/instrumente specifice) în domeniul integrității în sarcina persoanelor cu rol de consiliere etică.</p> <p>Beneficii:</p> <ul style="list-style-type: none"> - consolidarea statutului persoanelor cu atribuții de consiliere etică; - clarificarea cazurilor de conflict de interese și astfel creșterea gradului de informare a funcționarilor publici asupra posibilelor încălcări ale regulilor de integritate; - relaxarea regimului incompatibilităților cu perspective clare în creșterea motivării financiare și a calității vieții în rândul funcționarilor publici; - coroborarea măsurilor anticorupție la nivel instituțional și național; <p>Riscuri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - în procedura de elaborare și transparență decizională pot apărea propuneri și observații care să afecteze obiectivul determinat al actului normativ; - neidentificarea tuturor cazurilor de conflict de interese considerate inacceptabile pentru instituțiile și autoritățile publice; - neimplicarea activă a persoanelor cu rol de consiliere etică; - refuzul funcționarilor publici de a cere consiliere etică; - necorelarea măsurilor anticorupție implementate. <p>Impact detaliat: se apreciază în funcție de costurile și beneficiile luate în calcul conform analizei anexate – Anexa 2. La nivel global, impactul estimat îl reprezintă ameliorarea calitativă a actului administrativ</p>		
--------------------	---	--	--

¹¹ Măsurarea acestui indicator presupune comunicarea datelor de către ANI

	<p>Grupuri vizate: toți funcționarii funcționarii publici din instituțiile și autoritățile publice.</p> <p>Modalități și termene de monitorizare/evaluare Monitorizarea se va face anual prin rapoartele integrate asupra activității persoanelor cu rol de consiliere etică, conform prevederilor legale.</p> <p>Indicatori de performanță:</p> <ul style="list-style-type: none">- nr. de funcționari publici care au o altă sursă de venit ca urmare a redefinirii regimului incompatibilităților / totalul funcționarilor publici – (calculat pe un eșantion de 100 de funcționari publici, prin studierea declarației de avere);- numărul de petiții tratate și soluționate din totalul celor înregistrate la ANFP, referitoare la constatarea situațiilor de conflicte de interese și a incompatibilităților, într-un interval de timp de 12 luni de la implementarea modificărilor cadrului normativ;- numărul de cazuri sancționate disciplinar din totalul celor identificate ca nerespectând regulile privind conflictele de interese și ale incompatibilităților, într-un interval de timp de 12 luni de la implementarea modificărilor cadrului normativ.¹¹- evoluția raportărilor conform Ordinului 4500/2008 efectuate de funcționarii publici din cadrul instituțiilor și autorităților publice;- numărul de funcționari publici consiliați din totalul celor angajați în fiecare din instituțiile și autoritățile publice exsistente.		
--	---	--	--