

Etica în administrație publică

Dorina MELEGA

Universitatea Româno-Americană, București, România

Abstract

In this paper I have tried to highlight the way in which public administration interacts with ethics and the importance of it's application by public servants in their daily activity. I will also show how ethics is introduced into the legal framework and how actions and behaviors that are declared to be legally unethical are sanctioned. The public administration tries to build an ethical image in order to have a trusting relationship with the citizens and to find the most correct methods for solving all the requests and problems concerning the public interest.

Cuvinte Cheie: Etică, Administrație Publică, Funcționari Publici, Deontologie

Introducere

În ziua de azi, subiectul eticii este unul foarte des întâlnit în orice domeniu de activitate și fiecare dintre noi se confruntă cu acesta fie la locul de muncă, în viața personală sau în viața noastră în rol de cetățeni atunci când interacționăm cu instituțiile publice. Chiar dacă nu

ne gândim la etică în momentul în care acționăm, tot ceea ce ne înconjoară, inclusiv legea, este bazat pe norme etice, astfel încât orice persoană nu doar să respecte legea ci și să acționeze etic.

Administrația Publică este definită drept categoria autorităților de stat constituită în temeiul aceleiași funcții (forme) fundamentale de activitate executivă pe care o înfăptuiesc și prin care se realizează, în mod specific, puterea publică (Tabără, 2008).

Administrația publică reprezintă bazele instituționale ale metodelor prin care este guvernat statul. Administrația publică are ca rol rezolvarea cerințelor cetățenilor și folosește ca instrumente de bază structurile organizatorice, procesele, rolurile, relațiile, politicile și programele. Acestea au un impact direct asupra prosperității economice, unității sociale și prosperității populației. De asemenea, acestea poate influența încrederea socială și stabilesc factorii care duc la crearea valorii publice.

Așadar, termenul de administrație publică reflectă ansamblul tuturor acțiunilor realizate de Președintele României, Guvern, autoritățile administrației publice atât centrale cât și locale, precum și a tuturor structurilor aflate în subordonarea acestora, cu ajutorul cărora se pun în practică legile și se prestează serviciile publice (Apostol Tofan, 2008).

În prezent, nu există un cod de etică în administrația publică însă în vederea respectării principiilor de etică, combaterii corupției și stabilirii unei conduite etice pentru toți funcționarii publici au intervenit, de-a lungul timpului, o serie de prevederi legale care încearcă să acopere toate principiile etice necesare în acest domeniu.

Cu toate că legislația a fost îmbunătățită cu scopul introducerii unor principii etice care se impun a fi respectate nu se poate afirma că administrația publică din România este una etică.

Dezvoltarea administrației publice pe coordonate etice este necesară deoarece nu este de ajuns doar aplicarea legii întrucât rezumarea la prevederile legale înseamnă ignorarea faptului că funcționarii publici sunt persoane cu propriile valori, moravuri și nu simpli

executanți. Trebuie să se țină cont de faptul că funcționarii publici vin din medii diferite iar dorința lor de afirmare ca profesioniști este o componentă personală care nu se rezumă doar la salariu, premiere, conformism, sancțiuni (Alexandru, Cărașan, & Bucur, 2005).

Deontologia funcționarului public

Deontologia profesională este strâns legată de etică, aceasta cuprinzând virtuți, consecințe și datoria funcționarului public ghidându-l pe acesta cum să acționeze în relație cu cetățenii, presa, colegii, legile, superiori/subalterni, interesul general public etc.

Deontologia funcționarilor publici a fost definită în doctrină ca reprezentând totalitatea normelor care guvernează comportamentul profesional și privat al funcționarului public, în virtutea statutului său de persoană investită cu exercitarea prerogativelor de putere publică (Vedinaș, 2007).

Scopul principal general este acela de a da indicația de interpretare a normelor prescriptive de conduită și de a face posibilă aplicarea codului indiferent de varietatea circumstanțelor situațiilor de fapt.

Rolul deontologiei funcționarului public este de a stabili așteptările legitime din partea legiuitorului și de a evalua conformitatea sau neconformitatea respectării normelor.

Subiectul etic în administrația publică este unul sensibil deoarece scopul pe care și-l propune este să mențină încrederea publică în instituții și în modul în care acestea funcționează, acest aspect fiind unul hotărâtor în modul în care democrația este văzută de cetățeni.

Codul de conduită a funcționarilor publici este unul din puține coduri care au fost reglementate de legiuitorul român prin Legea nr. 7/2004, fiind înlocuită ulterior prin Codul Administrativ. Codul Administrativ reglementează organizarea și funcționarea autorităților,

instituțiilor, raporturile dintre acestea și principiile aplicabile administrației publice centrale și locale.

În momentul de față deontologia funcționarului public este dictată de o serie de legi a căror reglementări impun funcționarilor publici norme etice obligatorii ce fac referire la asigurarea serviciului public de calitate, libertatea opiniilor, activitatea publică și politică, loialitate față de Constituție și lege, față de autorități și instituții publice etc.

Funcționarii publici sunt și ei la rândul lor cetățeni. Aceștia adoptă comportamentul și valorile societății din care fac parte și au menirea de a respecta voința deliberativă, adică trebuie să respecte legea, să fie toleranți, responsabili, să respecte ceilalți cetățeni și să acționeze pentru satisfacerea interesului public. Rolul funcționarului public este de a încuraja libertatea de exprimare, de a oferi informații calitative, de a discuta cu cetățenii, a analiza problemele apărute și a găsi soluții optime în vederea soluționării acestora (McKinney & Howard, 1998).

Codul Administrativ interzice funcționarilor publici să accepte daruri sau să profite de poziția lor în vederea acumulării unor bunuri sau în scopul obținerii altor avantaje. De asemenea, prezenta lege impune funcționarilor publici o serie de îndatoriri cum ar fi: respectarea Constituției și a legilor; profesionalism și imparțialitate; obligații în ceea ce privește exercitarea de către aceștia a dreptului la libera exprimare.

Funcționarii și personalul contractual din administrația publică sunt obligați să exercite atribuțiile legale fără a fi subiectivi și neținând cont de convingerile și interesele proprii. Aceștia trebuie să-și fundamenteze activitatea imparțial și independent, bazându-se pe argumente tehnice și să adopte o atitudine neutră față de propriile interese personale, politice, economice, religioase sau de orice altă natură (Codul Administrativ, 2019).

Consecințele nerespectării acestor cerințe minime ar putea avea drept consecințe cauzarea unor prejudicii persoanelor fizice sau juridice și ar putea aduce leziuni prestigiului tuturor funcționarilor publici.

Articolul 445 din Codul Administrativ obligă funcționarii publici să respecte regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților și să acționeze în așa mod încât să prevină și să evite generarea acestora. Pe lângă acesta, Legea 161/2003 vine cu mai multe prevederi legate de incompatibilități și conflicte de interese și de asemenea subliniază importanța transparenței în exercitarea funcțiilor publice.

Conflictul de interese se referă la interdicții privind luarea deciziilor în timp ce incompatibilitatea la interdicții privind cumulul unor activități fie remunerate sau neremunerate cu funcția publică respectivă.

Transparența reprezintă de asemenea un principiu al administrației publice care urmărește creșterea nivelului de responsabilitate pe care o are administrația publică față de cetățeni, care sunt beneficiarii deciziilor administrative. Totodată, acest principiu vizează sporirea interesului cetățenilor față de procesul luării deciziilor administrative și elaborării actelor normative, precum și participarea activă în aceste activități.

Lipsa respectării acestui principiu alături de alte deficiențe ale activității autorităților poate duce la scăderea încrederii cetățenilor față de actele normative, iar absența consultării cetățenilor conduce la înlocuirea sau modificarea frecventă a normelor, fapt care sporește instabilitatea legislativă și pune la îndoială siguranța cadrului legal.

Aplicarea corectă a principiului transparenței poate avea numeroase beneficii în dezvoltarea relației de colaborare între stat și cetățeni, iar în momentul în care legile sunt adoptate după consultarea cu cei interesați, gradul de încredere și de respectare a legii poate

crește considerabil. De asemenea, impactul respectării acestui principiu poate fi unul pozitiv și pentru dezvoltarea economică a țării.

Principiul transparenței îndeplinește standarde minime impuse administrației publice în relația lor cu cetățenii, atât cu persoane fizice cât și cu persoane juridice.

O altă lege care impune respectarea principiilor etice în administrația publică este Legea 571/2004 care prevede respectarea principiului responsabilității, echilibrului, bunei-credințe care sunt formulate pentru a asigura responsabilitatea și de asemenea principiul nesancționării abuzive și protecția specială pentru a asigura protecția avertizorilor și a martorilor.

În România principiul responsabilității se referă la obligația funcționarilor publici de a-și îndeplini eficient sarcinile în prestarea serviciilor publice și a celor de utilitate publică de care răspund.

Într-un stat democratic se regăsesc o mulțime de forme de responsabilitate pentru a evita situația în care administrația publică devine superioară cetățeanului. Statul împreună cu toate autoritățile administrației publice locale sau centrale trebuie să vină în ajutorul cetățenilor și să fie în serviciul acestora.

Autoritățile administrației publice se fac responsabile de orice încălcare, acestea atrăgând după sine răspunderea administrativă, civilă, penală sau disciplinară.

Legea 571/2004 reglementează totodată și subiectul integrității funcționarilor publici și a instituțiilor publice.

În exercitarea funcției publice, funcționarii publici trebuie să acționeze etic chiar și în momentul elaborării actelor normative, în momentul distribuirii informațiilor și în momentul participării la evenimente. De asemenea, funcționarii publici ar trebui să se abțină de la declarații sau acțiuni care ar putea aduce leziuni prestigiului instituției publice în care activează și a corpului funcționarilor publici.

Aceste reglementări legale au ca scop creșterea nivelului de calitate a serviciului public, buna funcționare a aparatelor administrative pentru satisfacerea interesului public precum și să participe la întreprinderea unor acțiuni în vederea eliminării birocrăției și a cazurilor de corupție prezente în administrația publică prin impunerea unor principii etice care ar determina funcționarii publici să acționeze într-un mod profesional, prin informarea cetățenilor despre modul în care este exercitată funcția publică și prin crearea unei relații bazate pe încredere și respect între cetățeni și funcționari publici precum și între cetățeni și autoritățile administrației publice.

Răspunderea în administrația publică

Nerespectarea prevederilor legale în Administrația Publică duce la răspunderea disciplinară, contravențională, penală sau civilă a funcționarilor publici în dependență de gravitatea acțiunilor săvârșite.

Astfel, pentru un comportament neetic cum ar fi luarea de mită un funcționar public ar putea fi cercetat penal, poate fi sancționat disciplinar și obligat să restituie suma sau ar putea fi destituit din funcție ca urmare a sesizării Agenției Naționale de Integritate.

Pentru a putea fi trași la răspundere în conformitate cu gravitatea faptelor ilicite săvârșite există H.G. 1344 / 2007 (actualizată) care face referire la sancțiunile disciplinare și reglementează modul de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină.

Printre abaterile disciplinare săvârșite se regăsesc:

- întârzierile repetate în efectuarea atribuțiilor;
- refuzul îndeplinirii atribuțiilor;
- rezolvarea problemelor prin alte metode decât cele prevăzute de normele legale;

- neglijarea programului de muncă;
- încălcarea confidențialității sau a secretului profesional pentru activitățile cu asemenea caracter;
- acțiuni sau declarații ce aduc leziuni reputației instituției publice în care cel ce săvârșește fapta își desfășoară activitatea;
- alte abateri disciplinare ce intră în contradicție cu actele normative.

Pentru aceste cazuri în care funcționarii publici nu respectă deontologia funcționarului public și manifestă un comportament neetic pot fi aplicate o serie de sancțiuni disciplinare cum ar fi:

- muștrările scrise;
- micșorarea salariului cu 5-20% în decursul unei perioade de maxim 3 luni;
- imposibilitatea de a avansa în funcție sau întreruperea dreptului de a primi o majorare salarială în decurs a 1-3 ani;
- decăderea în funcție pentru o perioadă de maxim 1 an;
- demiterea din funcție.

În cazul în care intervine nemulțumirea aplicării unei sancțiuni, funcționarul public poate înainta o solicitare de anulare sau modificare a acesteia instanței de contencios administrativ.

Importanța eticii în administrației publice

Etica în administrația publică are un rol foarte important deoarece ghidează desfășurarea corectă a activităților și organizarea instituțiilor astfel încât să fie evidentă corectitudinea aplicării legilor și utilitatea tuturor măsurilor în favoarea satisfacerii interesului general public.

Cu ajutorul măsurilor etice instituțiile publice și funcționarii publici pot construi o relație de încredere cu toți cetățenii cu care interacționează iar aceștia la rândul lor pot fi siguri că statul are grijă de ei și toate solicitările le sunt soluționate într-o manieră etică.

Totalitatea legilor care vin în construirea deontologiei funcționarilor publici ajută funcționarii publici să-și desfășoare activitatea fără a fi ghidați de propriile interese de orice natură, fără a discrimina sau a favoriza pe cineva, fără a apela la corupție și fără a se abate de la cadrul legal.

În sectorul public etica trebuie să fie poziționată ca o activitate, nu ca un statut, comportamentul etic fiind constituit nu doar dintr-o înșiruire de reguli ci dintr-un set de convingeri, valori și moravuri care înfățișează viziunea unui întreg popor (Grigoriuță, 2004/2005).

Etica poate reprezenta un simplu instrument sau mijloc în vederea atingerii unui scop propus, dar aceasta reprezintă un mijloc indispensabil. Etica guvernării dă posibilitatea construirii unei politici calitative pentru sectorul public. În asemenea circumstanțe, etica este mai presus decât politica, pentru că într-un final orice politică depinde de ea (Thomson, 1992).

Comportamentul neetic și acțiunile neetice prezente în administrația publică sunt remarcate mult mai ușor decât prezența acestora. Etica transformă democrația într-un mediu de dezbatere cu privire la esența politicilor publice. Acest lucru explică de ce etica este atât de importantă, chiar mai importantă ca oricare alt aspect.

Este foarte importantă monitorizarea modului în care este aplicată etica deoarece scăderea controalelor și a regulilor duce la sporirea șanselor de a greși și de a produce incorectitudini. Pe de altă parte, trebuie să nu se exagereze cu introducerea numeroaselor reguli

pentru că acest fapt poate crea teama funcționarilor publici de a încălca regulamentul iar prezența nenumăratelor restricții conduce la producerea inevitabilă a acestora.

Funcționarii publici încearcă să înțeleagă cum să aplice zilnic conceptele etice deoarece aceștia își dau silința să perceapă etica propriei profesii nu din motivul că aceasta ar fi atât de nouă ci din motivul că importanța acestei profesii și a scopului ei a trecut prin numeroase modificări de-a lungul anilor (Denhardt, 1989).

Concluzii

Etica în administrația publică și în viața statului este foarte importantă înglobând în sine totalitatea normelor morale, valorilor și moravurilor unei societăți, legătura dintre etică și valori fiind atât de puternică încât poate fi pusă în practică pentru rezolvare conflictelor și dilemelor apărute în viața statului (Kernaghan, 1993).

Deontologia funcționarului public vine în ajutorul funcționarilor publici în activitatea lor de zi cu zi pentru a-i ajuta să acționeze etic și moral în atribuțiile pe care le îndeplinesc și pentru a construi o relație de încredere între aceștia și cetățeni.

Integritate funcționarilor publici și a politicienilor reprezintă o necesitate substanțială pentru societatea democratică. Cu toate că este foarte greu de măsurat dacă administrația publică se încadrează în standardele etice, cadrul legal este cel care face posibilă detectarea comportamentului neetic și pedepsirea acestuia pentru ca instituțiile administrației publice să fie văzute ca niște organisme demne de încredere.

Principiile etice ale administrației publice au un rol important în funcționarea corectă a instituțiilor și autorităților administrației publice, deoarece sporesc gradul de responsabilitate al acestora și fac posibilă ca activitatea lor să se desfășoare într-un mod care ar aduce beneficii atât cetățenilor cât și statului.

Prosperitatea unui stat depinde semnificativ de modul în care administrația publică a acestuia funcționează, iar aceasta la rândul ei se bazează pe legi și principii fundamentale bazate pe etică care reprezintă baza statului de drept.

În desfășurarea activităților sale, administrația publică trebuie să țină cont de toate principiile, deoarece acestea veghează la formarea unui cadru favorabil atingerii tuturor scopurilor pe care le are administrația și favorizează funcționarea transparentă, imparțială, continuă, bazată pe norme legale și etice a acesteia.

În concluzie, chiar dacă nu există un cod etic concret, relația dintre etică și administrație publică este foarte strânsă cadrul legal fiind cel care se ocupă de respectarea principiilor etice și de adoptarea comportamentelor etice a funcționarilor publici.

De asemenea, cadrul legal ajută la soluționarea tuturor problemelor apărute pentru a putea satisface interesul public și totodată pentru a pedepsi pe cei care se abat de la normele etice și aduc leziuni prestigiului administrației publice.

Bibliografie

Alexandru, I., Cărașan, M., & Bucur, S. (2005). Drept Administrativ. București: Lumina Lex.

Apostol Tofan, D. (2008). Drept Administrativ. București: C. H. Beck.

Codul Administrativ. 2019 (L). Articolul 431. (Ro.)

Denhardt, K. (1989). Foundations of Administrative Ethics: A Moral Approach (T. 24). Public Productivity and Management Review.

Grigoruță, M. V. (2004/2005). Științe Economice. Etică, Management și Administrație Publică, 504.

Kernaghan, K. (1993). Reshaping government: the post-bureaucratic paradigm. Canadian Public Administration.

McKinney, J., & Howard, L. (1998). Public Administration (T. II). Greenwood.

Tabără, V. (2008). Administrație Publică. Sibiu.

Thomson, J. J. (1992). The Realm of Rights. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Vedinaș, V. (2007). Deontologia vieții publice. București: Universul Juridic.