

Conflictul de interese în administrația publică

Angela POPOVICI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article addresses a particular type of conflict of interest in the civil service – the one resulting from contradictions between political orientation of a civil servant and his job duties. Such conflict emerges when the term in the office is used to promote interests of a certain political group. Causes of this type of conflict of interest are to be analyzed in the article, as well as the manners of expressing it in case of state dignitaries or career servants. Finally, political implications for the society are to be identified as well.

Misiunea fundamentală a guvernelor și a instituțiilor publice este aceea de a servi interesul public. Cetățenii doresc ca funcționarii publici să-și facă datoria în mod cinstit, corect și imparțial. În prezent, din ce în ce mai mult, se cere ca guvernele să ia măsuri pentru ca funcționarii publici să nu permită compromiterea procesului de luare a deciziilor oficiale și de administrație publică din cauza intereselor și relațiilor lor personale. În condițiile în care pretențiile societății sunt din ce în ce mai mari, conflictul de interese tratat în mod necorespunzător de către funcționarii publici pot slăbi încrederea cetățenilor în instituțiile publice.

De-a lungul timpului, au existat numeroase modalități de a defini termenul de „conflict de interese.” Cum toți funcționarii publici au interese legitime datorită calității lor de cetățeni privați, conflictele de interese nu pot fi, pur și simplu, evitate sau interzise și trebuie să fie definite, identificate și rezolvate.

Un „conflict de interese” implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitatea sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale.

Definit în acest fel, „conflictul de interese” are același înțeles cu „conflictul real de interese.” O situație de conflict de interese poate fi, astfel, actuală sau poate să fi existat cândva în trecut. Prin contrast, se poate spune că există un conflict de interese *aparent* atunci când *se pare că* interesele unui funcționar public ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor, *dar în realitate situația nu este așa.* Un conflict *potențial* apare atunci când un funcționar public are interese personale care sunt de o asemenea natură, încât s-ar produce un conflict de interese dacă funcționarul ar avea atribuții oficiale în acea sferă (conflictuale) în viitor.

În cazul în care un interes personal a compromis *în fapt* îndeplinirea corectă a sarcinilor unui funcționar public, situația specifică respectivă trebuie privită mai degrabă ca un caz de comportament necorespunzător sau „abuz în serviciu” sau chiar ca un caz de corupție și nu ca un „conflict de interese.” În această definiție, „interesele personale” nu se limitează la interesele financiare sau pecuniare, sau la interesele care generează un beneficiu personal direct pentru funcționarul public. Un conflict de interese se poate referi la o activitate care altfel poate fi legitimă în calitate de

persoană privată, la afiliații și asocieri personale și la interese de familie, dacă aceste interese pot fi considerate în mod plauzibil ca putând influența necorespunzător modul în care funcționarul își îndeplinește sarcinile. [1] Un caz special îl constituie problema alegerii unui alt loc de muncă de către un funcționar public: negocierea viitorului loc de muncă de către un funcționar public, înainte de a renunța la funcția publică, este în mare măsură considerată drept o situație de conflict de interese.

Definirea unei abordări politice privind tratarea conflictelor de interese reprezintă o parte esențială a contextului politic, administrativ și cultural al administrației publice a unei țări.

În sectorul guvernamental și în cel public, conflictele de interese sunt de multă vreme obiectul unei politici specifice; abordările legislative și administrative au avut scopul de a susține integritatea și luarea deciziilor în mod dezinteresat în instituțiile guvernamentale și publice. Au apărut forme noi de relații între sectorul public și sectoarele comerciale și nonprofit, care dau naștere, de exemplu, unor forme de colaborare din ce în ce mai strânse, cum ar fi parteneriatele public/privat, autoreglementarea, schimburi de personal și sponsorizări. De asemenea, au apărut forme noi de activitate în sectorul public care ar putea conduce la apariția unor schimbări în obligațiile și loialitățile tradiționale ale angajaților. Prin urmare, în mod evident există un potențial în creșterea de forme noi de conflict de interese care implică interesele personale și obligațiile publice ale persoanei oficiale respective, iar creșterea preocupării publicului a exercitat presiune asupra guvernelor ca acestea să ia măsuri pentru a nu fi compromisă corectitudinea procesului de luare a deciziilor oficiale.

Deși un conflict de interese nu înseamnă *ipso facto* corupție, există o recunoaștere din ce în ce mai largă a faptului că apari-

ția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate conduce la corupție. [2] Obiectivul unei politici adecvate privind conflictul de interese nu constă în simpla interdicere a tuturor intereselor de natură privată ale funcționarilor publici, chiar dacă o asemenea metodă ar fi posibilă. Obiectivul imediat ar trebui să fie acela de a susține corectitudinea deciziilor politice și administrative oficiale și a administrației publice în general, recunoscând faptul că un conflict de interese nesoluționat poate conduce la un abuz în serviciu.

Acest obiectiv poate fi în general atins dacă organismele publice au la dispoziție și pun în practică standarde politice corespunzătoare în vederea promovării corectitudinii, metode eficiente pentru identificarea riscurilor și soluționarea apariției unor conflicte de interese, mecanisme interne și externe adecvate de tragere la răspundere și metode administrative, inclusiv sancțiuni, prin care să se asigure că funcționarii publici răspund personal pentru respectarea literei și spiritului acestor standarde.

Cel mai bine cunoscute și descrise amănunțit în literatura de specialitate sunt conflictele de interese când poziția oficială se utilizează pentru profit personal. De obicei, un astfel de conflict apare atunci când funcționarii publici, în virtutea atribuțiilor lor, gestionează proprietăți de stat, distribuie resursele statului, organizează și desfășoară licitații, achiziții publice, desfășoară activități de control, eliberează licențe etc. La baza acestui conflict se află interesul personal al funcționarului care nu este limitat de bariere morale și juridice, dorința lui de a-și îmbunătăți poziția economică, financiară.

Un alt tip de conflict de interese este utilizarea poziției oficiale pentru a promova interesele unui anumit grup politic. De obicei, un astfel de conflict nu promite câștiguri financiare sau materiale directe

funcționarului public. Mai mult decât atât, funcționarul public se poate conduce de motive altruiste în sprijinirea unei forțe politice, ea poate să vină din convingerea personală că respectivele principii politice sunt corecte.

Dacă motivele pentru corupție și îmbogățire personală pe seama averii publice au apărut odată cu formarea statului, apoi conflictul dintre atribuțiile funcționale ale unui funcționar public și preferințele sale politice sunt un fenomen relativ nou care are loc într-o societate pluralistă, care permite libera concurență între partidele politice. La baza acestui conflict se află, pe de o parte, preferințele politice ale funcționarului public, valorile și orientarea spre o forță politică, iar pe de altă parte, o luptă concurențială deschisă în cadrul căreia are loc un proces permanent de rotație a forțelor politice, partidelor, care ocupă funcțiile guvernamentale înalte și exercită conducerea corpului de funcționari publici.

În SUA, la începutul secolului al XIX-lea, s-a format un tip foarte specific de patronaj în serviciul public numit „toată prada – învingătorului.” Acest principiu înseamnă că partidul care a câștigat alegerile prezidențiale primea posibilități nelimitate în atribuirea de posturi membrilor săi. Loialitatea politică a devenit esențială pentru a obține o funcție publică. Într-o țară în care alegerile sunt organizate în mod regulat, iar președintele nu poate exercita decât două mandate, sistemul „toată prada – învingătorului” nu putea să nu conducă la destabilizarea activității aparatului birocratic de stat. Conștientizarea acestei probleme l-a determinat pe W. Wilson să formuleze principiul separării politicului de administrație. Legea Hatch adoptată în 1939 în SUA interzicea funcționarilor publici americani să se implice în organizarea campaniilor electorale, inclusiv strângerea de fonduri și propagandă, precum și de a folosi poziția oficială în favoarea vreunui partid politic.

Dihotomia dintre politică și administra-

ție în serviciul public era inevitabilă și din cauza creșterii rolului statului în societate, extinderii sferelor sale de influență. Aparatul de stat, care devine tot mai mare în legătură cu aceasta, are nevoie de noi principii de recrutare, diferite de favoritismul politic și patronajul personal. Era necesar de a deschide calea pentru persoane competente, capabile să soluționeze profesionist problemele gestionării afacerilor publice.

Reforma serviciului public a condus la apariția în țările democratice a două tipuri de oficiali și funcționari publici – demnitarii și funcționarii publici de carieră. Primii obțineau funcții grație legăturilor cu forța politică care a câștigat alegerile, iar cei din urmă făceau carieră de sine stătător, fără a avea obligații față de careva forță politică.

Ponderea demnitarilor numiți pe criterii politice în diferite țări este diferită. De exemplu, în Marea Britanie, numărul funcționarilor care se schimbă, în cazul în care guvernul demisionează ca urmare a înfrângerii partidului în alegerile parlamentare, este de circa o sută de oameni. Aceștia sunt, în primul rând, miniștrii, șefii unor agenții guvernamentale, consilierii speciali în structurile executivului.

Statele Unite sunt țara în care reînnoirea politică a personalului din serviciul public este una dintre cele mai mari în lumea democratică. Congresul SUA publică la fiecare patru ani pentru Președintele țării o listă cu funcțiile publice federale în care pot fi desemnate persoane politice. În 2004, această listă a inclus 9051 de posturi. Majoritatea funcțiilor politice incluse în listă țineau de eşaloanele superioare ale puterii, iar unul dintre locurile de muncă-cheie pentru demnitari este Direcția executivă a Președintelui în Casa Albă.

Valorile și principiile politice reprezintă o parte integrantă a personalității și funcționarul, mai ales cel angajat politic, nu poate să-și lase acasă opiniile politice. El vine la locul de muncă cu o opinie deja formată vis-a-vis de politica guvernării, în aprecie-

rile sale ale eficienței activității instituțiilor de stat există inherent motive politice, deoarece serviciul public este strâns legat de puterea de stat și conștientizarea propriului rol și a propriei valori capătă în mod inevitabil o conotație politică. Normele juridice blochează, desigur, posibilitatea de abuz de poziția oficială în interese de partid, stabilesc restricțiile necesare privind utilizarea, de exemplu, a puterii executive în lupta pentru electorat. Cu toate acestea, ele nu înlătură cauza apariției conflictului de interese de natură politică în administrația publică. [3]

Simpatiile și antipatiile politice ale funcționarului public se pot manifesta în atitudinea preconcepută față de inițiativele cetățenilor și organizațiilor, în cazul în care poziția politică a acestuia nu este împărtășită și de funcționarul public. În acest context pot fi create obstacole administrative la înregistrarea formațiunilor politice și altor asociații, la eliberarea autorizațiilor pentru realizarea acțiunilor politice, la luarea deciziilor privind susținerea din partea statului a organizațiilor nonprofit etc. Fără a avea posibilitatea de a promova deschis o politică discriminatorie față de forțele politice de opoziție, funcționarii publici ar putea recurge la tergiversări birocratice, care sunt de natură să tempereze entuziasmul celor mai activi cetățeni.

Gradul de severitate a conflictelor de interese în administrația publică, care apare din motive politice, depinde și de caracterul fragmentării de partid. Disensiunile ideologice pot conduce la apariția actorilor politici care ocupă poziții diametral opuse cu privire la conținutul politicilor publice. În cazul accederii la putere a unuia dintre acești actori, gradul de satisfacție a forțelor politice pomenite în opoziție de cursul politic promovat ar fi minim, din cauza diferențelor serioase în sistemul de valori politice. Această nemulțumire se poate manifesta în serviciul public din cauza implicării funcționarilor de carieră în partide politice

de opoziție, printr-o atitudine necorespunzătoare față de atribuțiile lor.

Conflictele de interese care afectează sensibilitățile politice ale funcționarilor publici, spre deosebire de conflictele bazate pe cointerese materială și financiară, sunt mult mai dificil de identificat. Existența sau absența celui de-al doilea tip de conflict de interese sunt întotdeauna determinate de beneficiile pe care le-a primit sau așteaptă să le primească funcționarul ca urmare a utilizării poziției sale oficiale.

Cu toate acestea, conflictele de interese pe motive politice se derulează deseori pe ascuns, când funcționarul public, forțat să se afle în relații de serviciu cu o persoană a cărei concepții politice nu le împărtășește, încearcă să nu afișeze propriile preferințe politice, temându-se, inclusiv, să nu-și piardă locul de muncă. Astfel de conflicte ascunse nu sunt mai puțin periculoase pentru administrația publică, deoarece acestea pot genera resentimente într-un mediu birocratic și, în cazuri extreme – să-i determine pe funcționari să saboteze implementarea deciziilor adoptate la nivel politic.

Situațiile critice sunt caracteristice pentru țările în care nu există un respect față de normele de drept din partea oficialilor guvernamentali, unde se practică pe scară largă folosirea resurselor administrative în scopuri politice, de exemplu, în campania electorală. În cele din urmă, indiferent de normele democratice prevăzute în legislația care reglementează activitatea administrației publice, în cazul în care acestea nu sunt interiorizate, în practică se dovedesc a fi formale, adică acționează doar atunci când aceasta le convine înalților demnitari.

Conflictele de interese pot apărea la toate nivelurile administrației publice dintr-un stat. Cel mai vizibil este nivelul național unde mizele politice sunt, de obicei, cele mai mari. Unul dintre factorii determinanți ai conflictului de interese este rolul în schimbare al statului însuși, care creează oportunități de câștig privat prin procesele

sale, incluzând, în special, achizițiile publice, contractele și construcțiile.

În R. Moldova, în acest context, este extrem de importantă ralierea legislației naționale la standardele internaționale privind tratarea conflictului de interese, în special, Codul-model de conduită a agenților publici (aprobat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în 2000), Ghidul OCDE [4] privind tratarea conflictelor de interese (aprobat în 2003), Convenția ONU împotriva corupției (adoptată în 2003 și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova în 2007). Armonizarea legislației naționale la standardele internaționale din domeniu s-a făcut în 2008 prin adoptarea *Legii cu privire la conflictul de interese* nr. 16-XIV din 15.02.2008 și *Legii privind Codul de conduită a funcționarului public* nr. 25-XVI din 22.02.2008.

În opinia experților, *Legea cu privire la conflictul de interese* oferă o interpretare eronată a noțiunilor „conflict de interese” și „interes personal,” tratează într-un mod îngust categoriile de persoane apropiate, nu include unele obligații și responsabilități ale instituțiilor publice privind tratarea conflictului de interese. *Legea privind codul de conduită a funcționarului public* nu conține un șir de norme de conduită importante, în special, obligativitatea de a raporta abaterile de la cod și sancționarea pentru neraportarea acestor fapte, iar clauza referitoare la cadouri și favoruri (permiterea acceptării cadourilor în limita unui salariu minim pe țară stabilit prin hotărâre de Guvern) creează condiții pentru proliferarea corupției mici. [5]

Pericolul corupției a fost sesizat de societatea civilă și forțele politice aflate la guvernare abia după ce au trecut câțiva ani de la destrămarea Uniunii Sovietice și declararea independenței de stat a Republicii Moldova. În perioada în care legile fostei Uniuni Sovietice erau deja abrogate, iar cele ale Republicii Moldova încă nu fuseseră adoptate, predomina principiul „Se per-

mite tot, ce nu este interzis de lege.” Acest principiu a servit drept justificare pentru înstrăinarea patrimoniului de stat de către persoanele ce dețineau funcții publice sau de conducere în cadrul marilor întreprinderi industriale și gospodăriile agricole, pentru promovarea persoanelor favorite în importante funcții de stat, garantarea de către guvern a unor credite preferențiale acordate firmelor-fantomă special fondate în acest scop, extinderea nepotismului. Odată ce aceste fenomene negative au luat amploare, Președinția, Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova au inițiat procesele de elaborare și aprobare a mai multor acte legislative și normative, scopul cărora era prevenirea și contracararea corupției și, implicit, a conflictelor de interese, acte normative prezentate anterior.

În literatura de specialitate s-a făcut încercarea de a tipologiza conflictele de interese după cum urmează:

- crearea unor structuri administrative (ministere, departamente, direcții, agenții, instituții) destinate plasării persoanelor favorite în posturi sau gestionării partinetoare a anumitor sectoare profitabile ale economiei naționale;
- aprobarea de bugete centrale sau locale în care sunt incluse cheltuieli nejustificate destinate susținerii întreprinderilor favorite;
- aprobarea bugetelor, partea de cheltuieli a cărora depășește cu mult partea de venituri, creându-se, astfel, posibilitatea de a gestiona mijloacele financiare conform intereselor personale sau de grup;
- evitarea sau încălcarea procedurilor vizând angajarea și promovarea funcționarilor publici;
- garantarea de către stat sau a autorităților publice locale a unor credite preferențiale destinate firmelor protejate de către persoanele de conducere. [6]

Cu toate acestea, chiar și în pofida multiplelor modificări, cadrul legislativ existent nu conține mecanisme eficiente de preve-

nire a conflictelor de interese, stipulările respective având mai mult un caracter declarativ. Astfel, în legile Republicii Moldova nu se regăsește în mod explicit însăși noțiunea de „conflict de interese;” de la funcționarii publici se cere o declarație de venituri, dar și o declarație de interese; însă este o procedură mai mult formală. În consecință, în Republica Moldova corupția și protecționismul au căpătat dimensiuni alarmante, mulți cetățeni considerând ca ceva firesc apelarea la aceste mijloace în scopul soluționării problemelor cotidiene.

În concluzie, ținem să accentuăm faptul că, în pofida existenței mai multor legi și hotărâri de guvern, în Republica Moldova nu se promovează o politică eficientă de prevenire a conflictelor de interese, lupta cu corupția și protecționismul servind în multe cazuri drept un banal instrument de răfuială cu oponenții politici.

Totodată, studiile realizate [7] specifică faptul că Legea cu privire la conflictul de interese oferă o interpretare eronată a noțiunilor „conflict de interese” și „interes personal,” tratează într-un mod îngust categoriile de persoane apropiate, nu include unele obligații și responsabilități ale instituțiilor publice privind tratarea conflictului de interese; nu există un mecanism eficient de aplicare a legii și de familiarizare a angajaților cu prevederile sale, procedura declarării intereselor personale și a situațiilor de conflict de interese este una formală, măsurile ce țin de promovarea normelor și valorilor etice și tratarea conflictului de interese nu poartă un caracter constant.

Pentru o perioadă îndelungată, corupția nu a fost un subiect de interes pentru clasa politică în Republica Moldova. Deși sondajele de opinie și organizațiile neguvernamentale avertizau asupra importanței acestui fenomen, beneficiile ilegale obținute de persoane care se aflau în poziții de putere au blocat pentru mulți ani inițiativele care vizau soluționarea problemei.

Starea de fapt a început să se schimbe

numai atunci când statul s-a angajat ferm pe calea integrării europene și, astfel, a acceptat standarde în termenii statului de drept. Reforma în acest domeniu ar fi imposibilă fără ajutorul condiționalităților internaționale, din cauza rezistenței enorme din partea sistemului. Conflictele de interese reprezintă o zonă profitabilă de comportament necuvenit și nu sunt înțelese bine de către publicul larg. De aceea, presiunea din partea Comisiei Europene este constantă până când experiența acumulată în ceea ce privește sancțiunile este solidă, iar reforma în acest domeniu devine ireversibilă. Integrarea în Uniunea Europeană nu ar trebui să fie punctul terminus al procesului de reformă, ci doar un reper care necesită schimbarea cadrului legal pentru mecanismul de monitorizare.

Statele-membre și instituțiile europene diferă considerabil după densitatea de reglementare a conflictului de interese, dar, de asemenea, și după numărul de conflicte de interese, care nu sunt încă reglementate.

Primii ani după integrare au fost mai degrabă un experiment pentru multe dintre state, inclusiv România, unde statul de drept a fost construit foarte încet, cu o opoziție vizibilă din partea clasei conducătoare. Politicienii și foștii nomenclaturiști și-au păstrat privilegiile și nu s-au arătat deschiși față de ideea interesului public. România este un exemplu vizibil în ceea ce privește dificultatea de a reclădi un stat. Anii '90 au adus transparența și responsabilitatea într-un mod limitat. Lustrația a dat greș, iar legislația și practica privind integritatea publică nu s-au construit facil. O dovadă simplă este faptul că în anii '90 averea era declarată formal, fără acces sau control real exercitat, conflictele de interese și incompatibilitățile nu erau sancționate, iar apariția legilor anticorupție nu a fost un proces natural, ci unul extrinsec sistemului. [8]

Totuși, problema principală care trebuie dezbătută este legată de originea și structura acestor schimbări. Cele mai mul-

te dintre schimbări nu au fost naturale, provenind din interiorul clasei conducătoare, ci au fost mai degrabă realizate sub presiunea unor actori externi, susținute prin procesul de accesie la UE. Întregul proces nu trebuie văzut ca o serie de decizii luate de către Uniunea Europeană, dar mai degrabă ca o combinație de instrumente externe și chiar presiuni, combinate cu acțiunea factorilor locali. [9] Politicienii – principalul factor intern de construcție a procesului – păreau a sprijini, cel puțin, formal aceste decizii, dar au sfârșit prin a acționa vizibil împotriva acestor instituții, legi sau practici care au început să opereze împotriva intereselor personale sau de grup. Cu toate acestea, după cum au fost membri ai partidelor politice care au acționat împotriva, au existat și politicieni – de la toate partidele – care au susținut lupta împotriva corupției, precum și politicile și practicile de integritate.

În ciuda diferențelor în detalii, pot fi for-

mate unele concluzii generale. Noile state-membre au o densitate de reglementare mai mare decât „vechile” state-membre ale UE. Letonia, urmată de Bulgaria, sunt țările cu cea mai mare densitate de reglementare în Europa. Noile state-membre sunt, în general, mai reglementate decât „vechile” state-membre (80,5% vs. 66,5%). Cel mai strict sistem este aplicat în Letonia, unde toate categoriile de conflicte de interese sunt reglementate pentru toate instituțiile (100%). Dintre vechile state-membre, Portugalia, urmată de Regatul Unit și Spania, au, de asemenea, sisteme foarte reglementate. Țările cu cel mai mic număr de aspecte reglementate în domeniul conflictului de interese sunt Austria, Danemarca și Suedia. Prevenirea conflictelor de interese, a actelor de corupție, consolidarea integrității și îmbunătățirea managementului serviciului public sunt principalul scop al promovării unor standarde etice pentru funcționarii publici. [10]

BIBLIOGRAFIE

1. Chirilă A. Conflictul de interese. Implicații juridice, administrative și penale. În: „Revista Transilvană de Științe Administrative,” nr. 3, Galați, 2010, p. 18.
2. Măgureanu I. Conflictul de interese. În: „Revista de Drept Penal,” nr. 2, 2007, p. 122.
3. Prisacaru V. Funcționarii publici. București, 2004.
4. Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, 2003.
5. Spinei Iana. Tratarea conflictelor de interese în serviciul public: evoluție sau stagnare? Chișinău, 2010, p. 4-5.
6. Conflictul de interese în administrația publică locală – perspectivă regională, reglementări și mecanisme de control în aplicarea legislației. IPP, iunie 2003, București, p. 35-36.
7. Spinei Iana. Tratarea conflictelor de interese în serviciul public: evoluție sau stagnare? Chișinău, 2010, p. 41-43.
8. Ștefan Laura, Pîrvu Septimius. Conflicte de interese și incompatibilități în România. București, Expert Forum (EFOR), Romania 2013, p. 35.
9. Ibidem.
10. Chiriac L., Mocanu V., Secieru A., Gladchi Gh. Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova. Chișinău, 2012.

Prezentat: 04 februarie 2014.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com