

ETICA ȘI ETICHETA FUNCȚIONARULUI PUBLIC



Mihail PLATON,
consilier principal de stat,
secretar al Consiliului Național pentru decernarea
Premiului de Stat, doctor habilitat on economie,
profesor universitar

SUMMARY

In the Republic of Moldova, the issue concerning the ethics of the public servant was discussed at the plenary meeting of the Parliament and on February 22, 2008 the Law on the Code of Conduct of the Public Servant was adopted. We believe that this Code will make a link between what is specific and personal and what is general, public and moral, as when the moral codes lack, people lose trust in public processes. Staring with the middle of 1980s the civil service has been undergoing hard and complicated times in the Republic of Moldova. The administrative competence is constantly worsening due to a formalist fragmentation into a multitude of hostile camps, confronted by centrifugal forces of politicians who reduce themselves to only one problem outside the new policy of litigation within a system of intergovernmental relations, which neglects the administrative control.

1. Din istoria dezvoltării acestui fenomen

Totalitatea normelor morale, corespunzătoare ideologiei societății, poartă, după cum se știe, denumirea de etică. Este cunoscut faptul că administratorii publici, se conduceau on cele mai dese cazuri, la etapa inițială de dezvoltare a societății, de anumite principii etice și coduri morale.

On trecutul istoric, un lucru foarte important on comportarea etică a celor, care activau on administrația publică era manipularea cu banii.

On SUA, puritanismul a lăsat o moștenire de valori, care este cunoscută astăzi ca morală puritană. Aceasta spune că munca grea aduce prosperitate, iar o gestionare eficientă este scopul principal al statului. Doctrina relatată on „chemare” onseamnă că fiecare e chemat să ia parte la construcția Regatului nepărtinitor al lui Dumnezeu. Unii sont fermieri, alții – negustori, educatori, pescari, dar chemarea cea mai sfontă pentru toți este să se supună legii. Dacă pătrundem on adoncul faptelor istorice, atunci vedem lucruri foarte interesante

on constituirea administrației publice din țara menționată.

Magistrații aleși de puritani și funcționarii publici indicați de magistrați pentru gestionarea proprietății publice au fost porecliți de populația din golful Massachusetts „sfinți vizibili”. Responsabilitatea constituțională a sfinților a fost de a impune canoanele de sobrietate, pietate și economie balansată, ca să fie posibilă acumularea capitalului. Profesionalismul lor consta în capacitatea de a aduna averea publică, evitând dezordinea în comunitate, asociată cu ajutorul obștesc escrocilor, cerșetorilor și vagabonzilor. Fiind economi și modești cu impozitele, funcționarii publici puteau să le folosească la sporirea averii statului și astfel să convingă pe toți cetățenii că ei au fost într-adevăr aleșii lui Dumnezeu.

Acum să ne gândim ce crez și demnitate predomina la acești oameni, care făceau serviciul la stat, cotă încredere aveau în ei cetățenii, de ce autoritate se bucurau ei?

Dar au trecut anii aceia și cu timpul morala puritană și-a pierdut referințele sale către Regatul lui Dumnezeu. Ea s-a onvechit și s-a transformat într-un utopism practic, care avea drept scop evitarea abstracției morale. Experiența i-a onvățat pe fondatorii eticii și moralei în administrația publică că administratorii publici, în general, nu au fost sfinți și era nevoie de precauție înainte de a exprima virtuțile. Dar aceste precauții nu puteau fi bazate pe astfel de abstracție morală, datorie sau bunul public. Dacă aceasta s-ar ontompla, spuneau americanii, ar conduce națiunea către un fel de tiranie morală, care ar fi acceptată la Geneva sau într-un alt bastion calvinist, dar nu într-o astfel de

țară, cum sunt Statele Unite.

Fondatorii sfătuiau comportarea în chestiunile morale. Pericolul adevărat, spuneau ei, era că funcționarul public moral timid oși va nimici drepturile individuale, iar toate chestiunile individuale au fost mai importante decot prosperitatea (totuși nu cu mult).

Adepții principiului moral nu cunosc căile după care libertatea politică și energia economică inevitabil produc imoralitate. Instituțiile guvernamentale vor controla orice dezastru, fără consecințe sociale ale sectarismului religios.

Membrii noii clase administrative vor fi indulgenți cu imoralitatea, ținând cont de faptul că oamenii nu sunt ongeri, dacă ei ar fi fost, nu era nevoie de guverne.

Această onțelepciune utilă a fost transformată de generația următoare de funcționari civili americani într-o poziție, care egala comportarea etică cu supunerea legii. Cea mai principală responsabilitate morală a administratorilor publici este de a se ține de directive, constituite legal de superiorii ierarhici și reprezentanții aleși de popor. Onsemnătatea acestei reguli rezidă în faptul că ea se conformează cu valorile și principiile fundamentale. Slăbiciunea ei constă în faptul că reimpune o concepție tehnocrată și instrumentalistă a practicii profesionale, care interpretează „onroz” esența morală inevitabilă a vieții administrative reale.

În chestiunile morale cea mai răspundită a fost și este ideea virtuții. Prin virtute se onțelege confortul și bunăstarea personală pentru profitul comunității și o contribuție la dezvoltarea esenței statului. În contextul său aristotelic, virtutea este legată direct de acțiune și nu numai de un fel anumit

de a gîndi sau a simți. Aici participă activitatea cognitivă, care este cultivată și nu onnăscută.

Dacă virtutea este o trăsătură de caracter care poate fi cultivată, atunci comportarea etică poate fi influențată de un cod de morală, ce oncurajează administratorii publici să facă alegeri, raționamente cuvenite și să acționeze sancționat.

On jurămintul atenian, de exemplu, virtutea include promisiunea de a lupta pentru ceea ce este mai sfont și pentru idealurile orașului. On Codul de morală al societății americane pentru administrarea publică, virtutea include o contribuție la democratizarea celor mai onalte standarde ale integrității personale, cinstii, onestității și bărbăției.

Aici avem niște calități foarte importante, care ar onzestra și la noi funcționarul public cu cele necesare pentru a-și face serviciul mai autoritar. Dar, cu părere de rău, aceste calități se vor cultiva numai la generațiile viitoare. Rămone pentru perioada dată măcar să descriem cum se vede practica unui administrator moral, care să includă simțul responsabilității, priceperea de a comunica și de a administra personal, cu accent pe atragerea specialiștilor competenți, capacitatea de a cultiva și de a folosi potențialul instituției, dorința de a se angaja on soluționarea problemelor și de a lucra cu ceilalți ca o echipă și oncredere suficientă on sine pentru a iniția idei noi.

On Republica Moldova, problema eticii funcționarului public a fost discutată on ședința plenară a Parlamentului pe data de 22 februarie, 2008, fiind adoptată Legea cu privire la Codul de conduită al funcționarului public. Credem că acest cod va face legătura

ontre ceea ce este specific de ceea ce este general, public și moral, deoarece on cazul on care lipsesc codurile de morală, oamenii pierd oncrederea on procesele publice.

On Republica Moldova pe la mijlocul anilor '80 ai secolului trecut pentru serviciul public s-au onceput vremuri grele și foarte complicate, care ontr-un fel continuă și acum, se observă o onrăutățire stabilă a competenței administrative cu o fragmentare a lagărelor dușmănoase, confruntate de forțele centrifuge ale politicianilor, limitați la o singură problemă, onafara noilor politici de litigiu on cadrul unui sistem de relații interguvernamentale, care neglijează controlul administrativ.

2. Aspectul etic – produs al culturii generale

Activitatea administrativă a funcționarilor publici este reglementată on mod formal de un șir de acte normative și juridice. Onsă acestea se referă doar la procedurile și acțiunile muncii respective. On afara prescripțiilor normative și juridice, rămone o diversitate de relații reciproce ontre funcționarii publici și societate. Apar o mulțime de coliziuni ce nu pot fi reglementate juridic. Toate acestea se află on aria de acțiune a normelor sociale – normelor moralei, rolul reglator al cărora este un factor important al eficienței și autorității serviciului public.

Totalitatea normelor morale, corespunzătoare ideologiei societății poartă, cum se știe, denumirea de etică.

Aspectul etic este, on mare măsură, un produs al culturii generale, deci, gradul de exprimare a normelor morale este on funcție de nivelul culturii

de care dispune individul. Deja nu de puțini ani unii savanți, autori ai multor publicații cu tematică filozofică sau sociologică (P. Sorokin, O. Spengler, Berdaev), discutând despre problemele dezvoltării culturii, recunosc fenomenul decadenței acesteia. Considerăm că la etapa dată se resimte nu atât decadență, cât un proces de schimb al modului de existență, o reformare a sistemului de valori în rezultatul dezintegrării lor. Acest proces este acceptat de societate, în mod diferit, în funcție de diferența de vârstă, de caracteristica perioadelor în care și-au trăit viața.

Sunt, desigur, și dintr-aceia (O. Spengler) care expun o diagnoză pesimistă, argumentând că amurgul, criza culturii este o agonie a morții societății și culturii occidentale. Adepții lui O. Spengler se declară ferm convinși că orice cultură este muribundă¹.

În viziunea lui Sorokin, aceste cauze nu sunt absolut corecte, el consideră că nu este vorba de criză obișnuită, ci extraordinară. Aceasta este criza ontregiei vieții, a modului de gîndire și de comportament caracteristice societății. Ea cuprinde arta și știința, filozofia și religia, dreptul și morala, modul de viață și moravurile. Criza include în sine formele de organizare socială, politică, economică, chiar formele căsătoriei și familia².

Și dacă să fim într-o anumită măsură de acord cu faptul că există o criză a ontregiei vieții, apoi unul dintre motivele serioase este centralizarea. Unele state culte nu mai acceptă această centralizare în actualitate. Schweitzer utilizează o metaforă, după părerea noastră, foarte potrivită în privința aceasta, adică în ceea ce privește pierderile culturale ale societății moderne: „Apare situația

transformării pădurii în parc, în care despre bogăția vegetației forestiere nici nu mai poate fi vorba, chiar dacă acest parc poate avea calitate utilă”³.

Comentând sensul acestei metafore, Zinaida Chitroagă spunea că omul devine atât de dependent de organizație, societate încotru el începe să o conceapă ca pe victorie a sa. El devine asemenea unei mingi ce-și pierde elasticitatea, dar care menține orice urmă de la apăsarea ei sau de la lovitura primită. Domină fanatismul colectivismului asupra individului. Există pericolul pierderii omeniei. Așa se poate intra într-o nouă epocă medievală⁴.

Despre un declin al culturii, în general s-a vorbit mult în a doua jumătate a sec. XX, se vorbește și acum la începutul sec. XXI, dar cu mult mai pronunțat. Această situație influențează negativ evoluția spiritului etic. O cauză a acestui fenomen a fost și a rămas onaintarea forțelor materiale în comparație cu cele spirituale. Cândva ele acționau paralel și în concordanță, parcă ontrecondu-se ontre ele. Dar cu timpul și, mai ales în prezent, „Nebunia banilor” a condus la schimbarea bruscă a valorilor. Din toate (titluri, slavă, slavă pe tăromul științei, politică) se caută să se tragă foloase bănești. Astăzi nici o valoare nu mai este absolută și sfontă. Mai mult decot atât, despre aceasta mulți, inclusiv din rondul intelectualilor, cu regret cond se vorbește despre rolul aspectului moral în viața socială și în procesul educațional, privesc cu mare dispreț aceste lucruri.

Anarhia moralei e provocată de lipsa unui imperativ categoric, care i-ar putea uni pe toți. În asemenea condiții, fiecare este sieși un legiuitor moral propriu. Unii poate ar spune că e

corect așa. Dar să ne gândim cât se poate de serios. Neapărand normele morale absolute, cultura actuală poate ajunge la sinucidere. Să ne ferească Domnul de așa nenorocire!

Lipsa normelor morale absolute stimulează dominația puterii și constrangerii în viața socială. Forța devine unicul mijloc de autoritate și dacă se prelungește mult timp, viața socială va deveni imposibilă. E groaznic? Da, e groaznic! Tocmai de aceea, pentru a ieși din această situație este necesar de a trece la alt tip de cultură. Reală poate deveni cultura ideatică cu raționalitatea ei. Purificarea se va lansa și va avea loc inevitabil o onnoire a culturii. Dar aceasta va fi un proces foarte îndelungat și deloc ușor.

Aceasta va deveni perspectiva îndepărtată, dar, deocamdată, tot mai mult în domeniul culturii intervine incompetența. Se extinde dominația faptelor și o venerație a lor. Tot mai mult se simte o decădere a științei, a culturii și a moralei. În general, oamenii de știință sunt prea puțin preocupați de aprecierea esențială a faptelor. Apoi intervine tot mai activ și într-o formă brutală materialismul, ce ar răsturna totul cu capul în jos, valorile s-au inversat. Aceasta-i tragedia noastră acum, la începutul noului mileniu. Ce va fi mai departe, se va vedea, dar aceasta depinde, în mare măsură, și de faptul ce guvernări, competente sau nu, vor veni la putere.

3. Stilul comportamental administrativ în activitatea organelor administrației publice

Deocamdată, procesul spiritual-etic influențează negativ asupra organizării birocratice a instituțiilor statale. În ultimii 10-15 ani, în societatea

moldovenească, ca și în multe alte țări, „pe lângă tumultul de probleme economice și sociale, s-a evidențiat o criză a spiritului pe un fond general de onviorare. Ea se manifestă, în primul rând, în dezorientări de proporții morale. Pare că există un paralelism între maturizarea cetățenească a individului și a comunității noastre, ridicată la nivel de națiune în condițiile liberei determinări. În drumul spre această identitate națională și spirituală o deosebită onsemnătate o au stilurile și comportamentul administrativ, care influențează direct asupra maselor”⁵.

Aceste constatări sunt foarte actuale în activitatea organelor administrației publice. Creșterea importanței sociale a elementului etic în activitatea funcționarilor publici contemporani este condiționată de mai mulți factori de ordin politic, economic și social. Refacerea radicală a sistemului social-politic, a relațiilor economice, prăbușirea idealurilor anterioare și căutarea altor noi generează situații nestandarde, care nu sunt reglementate de normele juridice. În asemenea cazuri, profesionalismul și nivelul moral al funcționarului sunt factorii de care depinde nu numai autoritatea puterii, eficacitatea realizării scopurilor strategice și a deciziilor concrete, ci și confortul social.

De ce ar trebui să acordăm astăzi mai multă atenție decot oricând factorului spiritual-etic în procesul de formare a funcționarului public?

Geniul computerului, de exemplu, care comunică tot timpul nu cu o persoană ci cu un terminal, „poate că ar avea nevoie de un” „aid-memorie” ca să salute și să zombească atunci când oși ontolnește colegii pe hol. Dar cadrul superior de conducere n-ar avea

oare nevoie de un „aid-memorie”, care să-i amintească să spună „onorabile” onaintea numelor unor persoane importante de pe lista corespondenței sale. Un tonar primar poate că ar avea mare nevoie de a fi cu priviri plăcute ca să poată convinge mai ușor vizitatorii mai on vorstă ca el, dar și clienții executivului cu care trebuie să rezolve marile probleme ale comunității.

Funcționarii publici, indiferent de faptul on ce funcție oși fac serviciul, trebuie să se conducă de principiul că comportarea adecvată asigură succesele dorite, sporește autoritatea; ombunătățește climatul de muncă și contribuie la ridicarea moralului angajaților, creond o imagine favorabilă organizației. Evident, că o atmosferă on care funcționarii din instituția administrativă se respectă unii pe alții, respectă și onorează colegii lor din instituția ierarhic superioară, face o impresie mai bună cetățenilor, care frecventează instituția dată și a organelor statului, on ontregime. Este foarte important de știut și bine de onțeles că un executiv al cărui personal are o comportare demnă și de onaltă clasă atrage on activitatea sa nu numai cetățenii localității, dar și organizațiile economice private, obștești și chiar reprezentanții structurilor din afara republicii și ai organismelor internaționale.

Dar, pe de altă parte, o comportare neglijentă, lipsită de etică, de conștiinciozitate și de atenție este lesne de sesizat on orice domeniu, dar mai ales on domeniul de activitate publică, făcându-i pe toți cei implicați on procesul acestei activități să se simtă stonjeniți: „un comportament negativ”, indiferent dacă provine din neglijență, neatenție sau ignoranță, poate costa

organizația publică și pe conducerea ei foarte scump – pierdere de autoritate, imagine nefavorabilă etc.

4. Onsemnătatea normelor etice on activitatea cadrelor de conducere

On perioada on care ne aflăm nu e deloc simplu de format on administrația publică din Moldova un personal, care ar corespunde on mod ideal principiilor și normelor etice, on primul rond, cadrelor de conducere.

După cum se știe, cadrele de conducere din administrația publică se deosebesc esențial on funcție de gradul de vorstă din care fac parte. Este clar, calitățile și datele necesare ale conducătorilor s-au format sub influențe culturale și sociale foarte diferite. Dacă e să facem o statistică a diferențelor dintre instruirea lor on ceea ce privește comportamentul lor social, am putea să-i ompărțim on trei categorii după vorstă: vorstnici, de vorstă mijlocie și tineri.

Conducătorii vorstnici, trecuți de 50 de ani, sont produsul unei epoci total diferite. Ei fac parte dintr-o societate on care familia formată de vechile tradiții era, din punct de vedere moral, familie sănătoasă și călită de greutatea vremii, cu dorința de a munci și de a-și asigura o viață mai bună. Din vechile obiceiuri, era primit ca seara după o zi grea de muncă, iar duminica la pronz, să se adune on jurul mesei unde discuțiile se purtau on formă de povăț. Acolo onsușeau și manierele cele mai frumoase și elementele etico-morale pe care trebuia să le cunoască fiecare adolescent. Copii onsușeau aceste calități și prin osmoză (difuziune). Chiar dacă se ompotriveau disciplinei și comportamentului social, ei trebuiau totuși să se supună.

Creștea tineretul știind cum trebuie să se comporte în orice situație socială și adesea nu-i înțelegeau pe cei care nu știau să-o facă. Pentru ei aceste cunoștințe și deprinderi de viață erau firești și academice. Astăzi, acești conducători pot face față situațiilor sociale, deseori nu simple, deși protocolul s-a schimbat. Oși fac ei datoria față de stat cu sorguință și în mod cinstit. Nu întârzi, acestora li se spune „oameni cu obraz”.

Conducătorii de vârstă mijlocie, care au acum peste 30 de ani, sunt produsul perioadei istorice cu mai multe tulburări sociale simultane, dintre care în condițiile Moldovei cele mai serioase au fost conflictele armate de la începutul anilor '90, apoi schimbările sociale de trecere de la regimul totalitar de conducere la cel de independență și suveranitate. Reorganizarea și democratizarea erau „în floare”, „la modă” în tinerețea lor, în timp ce comunicarea dintre părinți și adolescenți devenise foarte complicată. Tinerii denigrău

instituțiile, iar bunele maniere erau considerate de către oricare tânăr de peste 14 ani, drept învechite.

Astăzi acești conducători trebuie să facă față multor situații de administrare în care este nevoie de abilitate, ceea ce îi determină să nu se simtă în largul lor. Ei muncesc din greu pentru a găsi modul potrivit de comportare manierată până să realizeze atitudinea corespunzătoare. Dar nu în toate cazurile le reușește la nivelul cuvenit. În situații diferite pot ieși din încurcătură mai ușor acele persoane în apropierea cărora se află specialiști cu o experiență și o pregătire mai bună profesională.

Conducătorii tineri, care au 25-30 de ani, sunt produsul noilor tehnologii și al inovației în educație. Ei au crescut într-o perioadă în care viața de familie a fost segmentată. Acceptă căsătoriile multiple și se dedau unor activități, care fie îi țineau departe de casă, fie că-i „imobilizează” în camerele lor. Conseruatori, în mod fundamental, au primit puțină educație în ceea ce privește bunele maniere și comportamentul de

după absolvirea școlii.

Sunt multe împrejurări în care aceste tinere cadre de conducere nu se simt în largul lor, dar continuă să-și mențină modul lor de comportare. Adesea nu știu „ce ar trebui să facă”, dar și adesea fac după felul cum înțeleg ei, dar nu corespunzător principiilor de bază ale administrației publice. La mulți dintre ei se observă înfumurarea și îngomfarea.

5. Etica administrativă – variantă de etică profesională

„Etica administrativă sau a gestiunii ca variantă de etică profesională presupune aplicarea principiilor morale în comportamentul persoanelor cu funcții în instituții și organizații de orice natură și, în mod special, în al celor cu funcții executive în administrarea publică”⁶. În această sferă, aplicarea normelor ce țin de morală este deosebită de aplicabilitatea în relațiile vieții particulare.

Deoarece adesea activitatea de administrare exclude aprecierea și judecata morală, dominând în ea realizarea fie a concepției eticii neutralității, fie a „eticii