

NOUTĂȚI LEGISLATIVE

Interpretarea oficială a unor prevederi ale OSGG nr. 600 din 2018 privind consilierul de etică la nivelul instituțiilor de învățământ superior

Ideea elaborării și implementării politicii în domeniul sistemelor de control intern/managerial în instituțiile publice a fost enunțată ca principiu prin art. 5 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv. Autoritatea publică căreia i-a fost reglementată responsabilitatea a fost Ministerul Finanțelor Publice, prin transformarea, conform Legii nr. 234/2010, a competenței elaborării politicii în domeniul gestiunii financiare în autorizarea implementării sistemului de control intern/managerial pe lângă politicile de gestiune financiară.

Odată cu introducerea unor elemente de bună practică preventivă, menite să mărească eficacitatea controlului intern/managerial prin adoptarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 2/2015, și pe fondul reorganizării structurii și funcționării Guvernului României, începând din anul 2015 și până în prezent, Secretariatul General al Guvernului României (SGG) are responsabilitatea elaborării, implementării și îndrumării metodologice a sistemelor de control intern/managerial în administrația publică.

În anul 2018 SGG reglementează prin Ordinul nr. 600 din aprilie 2018 (OSGG 600/2018), act administrativ-normativ, standardele de control intern managerial (Anexa 1 pct. IV al OSGG 600/2018) cuprinse în *Codul controlului intern managerial al entităților publice*. Astfel, mediul de control al unei instituții publice este definit prin 4 standarde, Standardul 1 fiind atribuit eticii și integrității în sectorul public. Pentru asigurarea unui climat etic în instituțiile publice și asigurarea unor servicii publice în mod transparent și în folosul cetățenilor, etica în sectorul public acoperă patru domenii, și anume: stabilirea rolului și a valorilor serviciului public, precum și a răspunderii și nivelului de autoritate și responsabilitate; măsuri de prevenire a conflictelor de interese și modalități de rezolvare a acestora; stabilirea regulilor (standarde) de conduită a funcționarilor publici; stabilirea regulilor care se referă la neregularități grave și fraudă (Anexa nr. 1 pct. I OSGG 600/2018).

În vederea implementării standardului de control intern managerial privind etica, în scopul promovării valorilor etice și asigurării integrității funcționarilor prin deciziile entităților publice, conducerile instituțiilor publice trebuie să adopte un cod

de conduită etică și să implementeze politici și proceduri privind integritatea profesională, valorile etice, evitarea incompatibilităților și conflictelor de interese, iar prin raportarea fraudelor și actelor de corupție să se asigure un cadru de prevenție la nivel instituțional. Acest din urmă deziderat este asigurat, conform standardelor de etică reglementate prin OSGG 600/2018, prin instituirea unui consilier de etică la nivelul fiecărei instituții publice, din rândul propriilor angajați, consilier care să monitorizeze respectarea normelor de conduită la nivelul instituției. Din reglementarea pct. 1.2.2 raportat la pct. 1.2.4 din Anexa OSGG 600/2018, acest consilier de etică are un rol pur preventiv și de monitorizare, prin semnalarea cazurilor de încălcare a normelor de etică și propunerea de recomandări în vederea evitării unor situații de natura celor cu care a fost sesizat. Evident, acest consilier de etică nu reprezintă un organism de sancționare a abaterilor de la normele de etică, rolul său fiind unul preponderent de prevenție și monitorizare.

În contextul în care Legea educației naționale nr. 1/2011, ca lege specială sectorială, a prevăzut înființarea comisiilor de etică universitară cu privire la cercetarea faptelor care reprezintă abateri de la normele de etică, fapte săvârșite de către cadrele didactice și studenți, din momentul adoptării și publicării în Monitorul Oficial a OSGG nr. 600/2018, s-a născut întrebarea dacă la nivelul universităților, unde climatul de etică este monitorizat și susținut prin activitatea comisiilor de etică (organisme de cercetare și sancționare în cazul constatării săvârșirii abaterilor de la normele de etică), este necesară și instituirea unui consilier de etică.

Cu această întrebare s-a adresat conducerea Consiliului de Etică și Management Universitar (CEMU) autorității care a emis OSGG nr. 600/20218, Secretariatul General al Guvernului. S-a solicitat interpretarea, prin coroborarea prevederilor din Anexa OSGG 600/2018 cu dispozițiile speciale din art. 306 din Legea nr. 1/2011, în sensul lămuririi dacă activitatea consilierului de etică poate fi suplinită prin activitatea comisiilor de etică la nivelul instituțiilor de învățământ superior. Concluzia interpelării, detaliată în Anexă (extras din răspunsul SGG la interpelarea CEMU 2021), este în acord, considerăm noi, și cu principiul etic și juridic *cine poate mai mult, poate și mai puțin* având în vedere că activitatea consilierului de etică, astfel cum este circumscrisă în OSGG nr. 600/2018, este parte componentă a activității Comisiei de etică universitară reglementate de art. 306 alin. (3) din Legea nr. 1/2011.

Apreciem că astfel se pune capăt discuțiilor din cadrul mediului academic, unde voci ale autorilor instituționali susțineau necesitatea și a instituirii unui consilier de etică, pe lângă comisiile de etică universitare care funcționează din anul 2011, sens în care punctul de vedere al Secretariatului General al Guvernului este important să ajungă la toți membrii comunității academice (Anexă - extras din răspunsul SGG la interpelarea CEMU 2021).

Anexă - extras din răspunsul Secretariatului General al Guvernului la interpelarea Consiliului de Etică și Management Universitar (CEMU) 2021:

1. Codul controlului intern managerial al entităților publice nu este un element optional, ci reprezintă un model de control aplicabil sectorului public, respectiv un set de reguli de management ce trebuie aplicate de fiecare entitate din sectorul public.

Conform Glosarului de termeni din Anexa OSGG nr. 600/2018 entitatea publică este definită ca fiind *autoritate publică, instituție publică, companie/societate națională, regie autonomă, societate la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar majoritar, cu personalitate juridică, care utilizează/administrează fonduri publice și/sau patrimoniu public.*

Potrivit punctului III *Scopul și definirea standardelor de control intern managerial* din Anexa OSGG nr. 600/2018, standardele de control intern managerial definesc un minimum de cerințe generale de management pe care toate entitățile publice trebuie să le urmeze. Scopul acestora este de a crea un model de control intern managerial uniform și coerent care să permită comparații între entități de același fel sau în cadrul aceleiași entități, la momente diferite, și să facă posibilă evidențierea rezultatelor entității și a evoluției sale. Totodată, sistemele de control intern managerial trebuie dezvoltate ținând cont de specificul legal, organizațional, de personal, de finanțare etc. al fiecărei entități publice în parte.

Elementul de bază al sistemului de control intern managerial îl reprezintă *principiul*, respectiv ceea ce trebuie să se respecte. În consecință, principiile de management sunt formulate la modul general, astfel încât acestea să fie aplicabile în toate entitățile publice, indiferent de elementele particulare ale acestora.

Prin urmare, Codul controlului intern managerial, reprezintă setul minimal de principii de management ce trebuie respectate și aplicate, în mod obligatoriu, în sectorul public. În acest sens, prevederile standardelor reprezintă enunțuri generale care descriu, de regulă, o cerință, un principiu, fără a fi precizate instrumentele necesare punerii în practică.

2. În ceea ce privește aplicarea cerințelor Standardul 1 – Etică și integritate din OSGG nr. 600/2018 menționăm că, acesta stabilește cerințe generale care prezintă direcțiile determinante în care trebuie acționat în vederea implementării standardului. Acesta urmărește asigurarea, în cadrul entităților publice, a cadrului necesar funcționării în condiții de legalitate, eficiență, eficacitate și economicitate, prin stabilirea unui set de valori organizatorice, la care, atât conducerea, cât și salariații, trebuie să adere.

Etica și integritatea sunt valori fundamentale pe care toate entitățile publice trebuie să și le asume, acestea reflectând comportamentul individual, în context organizațional sau nu, care poate fi apreciat sau evaluat fie din perspectiva principiilor și regulilor etice explicite (coduri de etică, coduri de etică și deontologie profesională sau alte tipuri de documente fără statut de act normativ) sau tacite (cultura organizațională), fie prin prisma consecințelor acțiunilor înseși.

Promovarea unor valori și principii de etică și integritate se realizează prin adoptarea unui *document* (coduri de etică sau alte tipuri de documente fără statut de act normativ) prin care sunt stabilite principiile și regulile morale la care trebuie să adere tot personalul unei entități publice. Documentul în sine, reprezintă atât un instrument de informare cu privire la conduita profesională publică, la care sunt îndreptățiți cetățenii să se aștepte din partea angajaților din cadrul entității publice, cât și un mijloc de instituire și menținere a unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și personalul angajat pe de o parte și între cetățeni și entitățile publice, pe de altă parte.

Potrivit pct. 1.2.3 Standardul 1, *conducerea entității publice înlesnește comunicarea deschisă, de către salariați, a preocupărilor acestora în materie de etică și integritate, prin desemnarea unui consilier de etică, care să monitorizeze respectarea normelor de conduită la nivelul entității.*"

Prin urmare, crearea unui mecanism unitar și coerent de aplicare și de monitorizare în vederea promovării unei culturi organizaționale bazate pe valori etice și integre, adecvat activității profesionale este un atribut al managementului, care are obligativitatea desemnării unui consilier de etică. Această obligativitate nu se refera doar la funcționării publici, ci și la personalul angajat pe baza de contract de muncă sau alte categorii de angajați din sectorul public.

În consecință, cerințele generale ale Standardului 1 Etică și integritate, obligatorii a fi îndeplinite, vizează:

- desemnarea consilierului de etică;
- elaborarea Codului de conduită etică;
- elaborarea de proceduri interne privind evitarea conflictelor, semnalarea neregulilor, declararea averilor, intereselor și a bunurilor primite cu titlu gratuit etc; monitorizarea respectării normelor de conduită de către personalul entității prin elaborarea anuală a rapoartelor privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și
- implementarea procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Odată realizate aceste cerințe, Standardul 1 Etică și integritate poate fi considerat conform.

3. Potrivit dispozițiilor art. 306, secțiunea a 5-a Etica universitară din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, la nivelul fiecărei universități trebuie să funcționeze o comisie de etică universitară. *Structura, componența și atribuțiile acestei comisii sunt menționate, expressis verbis, în actul normativ menționat.*

Din punct de vedere organizațional, comisia de etică este cea care dezvoltă și promovează o cultură universitară integră și are ca prim obiectiv dezvoltarea unui cod de etică. Totodată, aceasta realizează un raport anual referitor la situația respectării eticii universitare și a eticii activității de cercetare, care se prezintă rectorului, senatului universitar și constituie un document public.

4. Important de menționat este faptul că, un criteriu pentru aprecierea unei cerințe legale este reprezentat de puterea actului normativ în care se specifică

obligația de aplicare. Astfel, cu cât prevederea legală este statuată într-un act normativ mai ridicat în cadrul ierarhiei actelor juridice, cu atât se consideră că aplicarea ei este mai importantă.

În prezent, Codul controlului intern managerial al entităților publice este aprobat prin Ordin al secretarului general al Guvernului nr. 600/2018, act normativ care este situat la baza ierarhiei actelor normative, așa cum sunt acestea definite.

În considerentul celor expuse anterior, apreciem că monitorizarea respectării normelor de conduită la nivelul entității, astfel cum este prevăzută de pct. 1.2.3 Standardul 1 Etică și integritate din OSGG nr. 600/2018 poate fi realizată prin intermediul comisiei de etică din cadrul universitar, astfel cum se dispune prin prevederile art. 306, alin (3) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare.

Laura MANEA, Cristina Mihaela SALCĂ ROTARU,

Editori Revista Etică și Deontologie