

ETICĂ ȘI TRANSPARENȚĂ DECIZIONALĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CUPRINS

Prefață	7
INTRODUCERE: NEVOIA DE ETICĂ	9
Partea I:	
Concepte și teorii morale: morală, etică, deontologie, administrație publică, transparență decizională	
CURS nr. 1.....	17
CURS nr. 2	
TEORII MORALE	39
CURS nr. 3.....	51
ETICA TELEOLOGICĂ. EUDEMONISMUL	
CURS nr. 4	
ETICA STOICĂ	56
CURS nr. 5	
EPICUREISMUL	65
CURS nr. 6	
UTILITARISMUL.....	72
CURS nr. 7	
ETICA DEONTOLOGICĂ	78
CURS nr. 8	
ETICA RENUNȚĂRII (ETICA COMPASIUNII).....	84
CURS nr. 9	
ETICA SUPRAOMULUI.....	90

CURS nr. 10 ETICĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....	97
CURS nr. 11 PROBLEME ETICE LEGATE DE SFERA PUBLICĂ. TRANSPARENȚA DECIZIONALĂ ȘI PRINCIPIILE ADMINISTRAȚIEI DESCHISE	109
CURS nr. 12 STANDARDE PROFESIONALE ȘI DEONTOLOGICE. CODUL DE CONDUITĂ AL FUNCȚIONARILOR PUBLICI ȘI AL PERSONALULUI CONTRACTUAL	152
CURS nr. 13 INTEGRITATEA PUBLICĂ. PROTECȚIA AVERTIZORILOR.....	168
CURS nr. 14 OBIECTIVELE ȘI CONȚINUTUL EDUCAȚIEI DEONTOLOGICE.....	178
<i>Glosar terminologic</i> specific sistemului administrației și funcției publice.....	193
TEME DE SEMINAR	195
Bibliografie generală.....	197

Partea I: Concepte și teorii morale: morală, etică, deontologie, administrație publică, transparență decizională

CURS nr. 1

OBIECTUL ȘI PROBLEMATICA ETICII ADMINISTRATIVE

1. Delimitări conceptuale
2. Aplicații
3. Bibliografie

1. Termenul de *etică* provine din grecescul **ethos** care înseamnă caracter sau obișnuință. Termenul de *morală* provine din limba latină: **mores**, «moravuri» și în special de la **moralis**, de la Cicero, care traduce astfel termenul grec **ethikos**, «relativ la moravuri», «moral».

Deși în limbajul cotidian cuvintele „etic” și „moral” sunt folosite interșanjabil, ca sinonime absolute, în teorie diferența dintre ele este destul de însemnată: **etica** sau **filosofia morală** este o interpretare teoretică a ethosului și a fenomenului moralei. Etica se străduiește să răspundă la unele întrebări de genul „trebuie să fim morali?”, „cum să fim morali?” „de ce trebuie să acționăm etic?”, „a trăi moral înseamnă a fi fericit?”, „de ce totuși viața morală este cel mai potrivit fel de a trăi?” și se străduiește să dea anumite răspunsuri cu valoare universal valabilă.

Așadar, se poate considera **etica** drept o **știință a comportamentului uman, a moravurilor**, un ansamblu de prescripții sau reguli concrete sau o **teorie asupra moralei**.

Morala desemnează fenomenul real al comportamentului uman (individual sau colectiv) care cuprinde atât normele și principiile ce reglementează relațiile umane și tipurile umane de activitate cât și toate manifestările umane supuse aprecierii în termenii Binelui și Răului. Cu alte cuvinte, morala se referă la

comportamentul uman văzut prin prisma valorilor (de bine - rău, drept - nedrept etc.) iar etica se referă la studiul a ceea ce intră în această arie a valorilor și normelor morale în acțiune.¹⁸ Astfel, se poate afirma că **etica are o conotație academică**, pe când **morala e aspectul circumstanțial al eticii**, o etică particulară, prelucrare subiectivă a moralității generice de care se ocupă etica.¹⁹

Altfel spus, morala este un fenomen real măsurabil, este formată din valori, norme, tipuri ideale și modele exemplare prin care se urmărește reglementarea raporturilor interumane iar etica este tocmai știința care studiază morala. Etica este o disciplină care are ca obiect studiul teoretic al valorilor și condiției umane din perspectiva principiilor morale private, individuale sau ca obligații și datorii morale.

• **ETICA – DISCIPLINĂ FILOSOFICĂ ȘI ȘTIINȚIFICĂ**

Una dintre problemele care se pot pune în legătură cu statutul eticii este aceea a justificării ei ca disciplină filosofică și științific.

Argumentele potrivit cărora **etica este o disciplină filosofică** sunt următoarele:

- a apărut și s-a dezvoltat pe tărâmul filosofiei, fiind parte componentă a operei majorității filosofilor importanți pe care i-a dat istoria filosofiei;
- are la bază o concepție generală asupra existenței fiind indispensabilă unei filosofii despre om;
- desfășoară un demers didactic și conceptualizant, categoriile sale fiind de aceeași înălțime conceptuală cu categoriile filosofice;
- abordează realitatea ca relație a subiectului cu obiectul, la nivel maxim de interpretare, propriu filosofiei.

Există suficiente argumente pentru a demonstra că **etica este o disciplină științifică**:

- are un obiect propriu de studiu: morala;
- își revendică o modalitate proprie de abordare, fiind prin excelență, o disciplină axiologică și normativă;

¹⁸ Vasile, Morar, (2006), *Etica...*, p. 11-12

¹⁹ Andrei Pleșu, (2005), *Minima moralia*, Humanitas, p. 14.

- este de sine-stătătoare și nu se pierde în peisajul diversificat al științelor și nici nu rămâne la nivelul simțului comun;
- tinde spre o explicație conceptual-logică a obiectului său.

ETICA, în general ca disciplină de studiu, cuprinde trei părți care au ajuns să fie considerate oarecum distincte:

- * **ETICA** - un domeniu care caută să înțeleagă natura eticilor normative sau, mai concret, un studiu al limbajului moral, atât cel folosit în eticile normative cât și în viața cotidiană.
- * **ETICA NORMATIVĂ** (eticile normative) - studiul acțiunilor cu componentă etică având ca scop afirmarea unor standarde după care o acțiune poate fi considerată corectă sau greșită („bună” sau „rea”). Deoarece etica normativă este preocupată de a demonstra dacă o anumită idee sau acțiune este corectă sau greșită, se fac deseori referințe la aceasta ca la o etică prescriptivă (care poate prescrie ce anume este bine și ce nu).
- * **ETICILE APLICATE** - sunt examinarea filosofică, din punct de vedere moral, a unor probleme specifice în viața privată și publică. Prin etica aplicată se încearcă să se utilizeze anumite metode filosofice pentru a identifica din punct de vedere moral cursul corect de acțiune în diferite domenii ale vieții umane.
Bioetica, de exemplu, este preocupată de identificarea și abordarea corectă a unor chestiuni, cum ar fi euthanasia sau utilizarea embrionilor umani în cercetare. Etica mediului este preocupată de întrebări ce vizează atitudinea și comportamentul oamenilor față de anumite specii sau elemente ale mediului înconjurător, etica afacerilor are în vedere probleme ce țin de limitele dintre integritate și urmărirea profitului de către managerii unor firme. Etica didactică este preocupată de comportamentul moral al cadrelor didactice, ca educatori, formatori, mai mult, studiază principiile și valorile morale care trebuie să stea la baza conduitei didactice. Etica administrativă cercetează comportamentul moral al funcționarilor publici în serviciul public.

• **FUNȚIILE ETICII**

Fiind o disciplină filosofică cu un caracter aparte, lumea moralei fiind eminentamente o lume a intersubiectivității, a interacțiunilor dintre indivizi, precum și dintre individ și grupurile umane sau dintre grupurile umane, însele, rolul eticii nu se poate rezuma la o simplă critică a unor concepte teoretice. Ea este deopotrivă o știință teoretică și practică, descriptivă și normativă, reflexivă și axiologică. Toate aceste laturi se regăsesc mai mult sau mai puțin evident în diferite curente filosofice, astfel încât putem realiza o sinteză a principalelor *funcții ale eticii*.

a. *Funcția cognitivă*. Această funcție a eticii se realizează prin cel puțin patru momente distincte ale contactului cu lumea morală:

- *momentul descriptiv*, în care valorile, normele și faptele morale sunt puse în evidență ca realități descoperite sau de descoperit;
- *momentul analitico-sintetic*, în care toate acestea trec din planul empiric în cel științific, fiind supuse metodelor de tip epistemic;
- *momentul explicativ*, în care intră în funcțiune doctrinele etice, acelea care dau seamă de felul particular de interpretare a fenomenului moral;
- *momentul comprehensiv*, în care universul conceptual al eticii trece de la teoretician spre producătorul de fapte morale, iluminându-l pe cale rațională sau intuitivă, între cunoașterea comună și cea științifică realizându-se astfel necesara unitate.

b. *Funcția normativă (axiologică)*. Prezentăm această funcție ca produsul relației inseparabile dintre valoare și normă, în lumea moralei. Este de reținut faptul că etica nu creează norme; ea doar le descoperă ca fiind consecințe ale universului axiologic, la rândul său originat în morala individuală și colectivă. Rolul eticii este doar unul de sistematizare, de conceptualizare, de raționalizare și de comunicare.

c. *Funcția persuasivă*. Așa cum remarca încă Aristotel, diferența între raționamentul categoric și cel dialectic, specific științelor normative, printre care și etica, este aceea că spre deosebire de raționamentul categoric în care totul este demonstrabil, în raționamentul dialectic intervine argumentarea, ca mijloc de convingere a interlocutorului. Cu alte cuvinte, științele normative nu numai explică, ci și conving, chiar dacă, așa cum interpretăm noi etica, nu este

vorba de convingere pe calea manipulării conștiințelor, ci de convingere pe calea deschiderii conștiinței spre raționalitatea și eficiența respectării normelor, în eticile „consecinționale”, respectiv spre caracterul legic, indiscutabil, sacru al Legii morale, în eticile „deontologice”.

• BINELE & RĂUL

Binele și *răul* sunt categorii fundamentale ale moralei. În filosofia tradițională, „binele” este problematizat în două moduri:

În primul rând, termenul are semnificație metafizică. Astfel, pentru Platon, cea mai înaltă dintre cunoașteri - sursa a dreptății, a virtuților, a ordinii și armoniei etc. - este **binele** (gr. *agathon*). Plasat în lumea inteligibilă în vârful ierarhiei Formelor, *Binele în sine* exprimă ceea ce este adevăratul bine, *principiu ultimo, arhetip, sursa cunoașterii noastre adevărate*. În schimb, în lumea simțurilor, „lumea vizibilului”, binele fiind confundat cu plăcerea, nu este binele autentic, ci unul aparent, sursa acestuia aflându-se în sensibilitatea, în impresiile omului. Ori de câte ori credem că trăim binele, în realitate confundăm binele aparent cu binele autentic. **Oricâte bunuri am poseda, oricâtă cunoaștere credem că deținem, în absența cunoașterii binelui, nu cunoaștem nimic cu adevărat**, nu știm ce este frumosul, ce este adevărul. Filosoful vorbește despre trei forme ale binelui uman: cel „pe care ne-am bucura să-l avem de dragul lui”, cum ar fi veselia sau alte plăceri nevătămătoare; „binele pe care îl iubim pentru el, cât și pentru ceea ce provine de la el”, cum ar fi confortul fizic, și binele „căruia îi aparțin sporturile, vindecarea bolilor (...) și celelalte modalități de a face bani”. Acestuia nu îi poate aduce omului fericirea, ci în cel mai bun caz, răsplata. Sursa fericirii posibile se află însă în virtutea dreptății.

În viziunea lui Aristotel, *Binele în sine* este o noțiune vidă, căci nu există un bine absolut care să unifice toate determinările binelui. Binele real exprimă însă relația dintre acțiunile noastre și scopul propus. În înțelesul său de cauză finală, binele este „menirea” tuturor lucrurilor: „când este vorba de fiecare caz în parte, este binele său, iar când este vorba de natură, în ansamblul său, este Binele absolut” (METAFIZICA).

În al doilea rând, vorbim despre bine în sens moral. Printre întrebările fundamentale ale eticii, se numără: *Ce este binele? Există bine intrinsec? Este*

binele însușirea esențială și permanentă a lucrurilor? Sau este doar atributul prin care noi valorizăm în judecățile noastre propriile comportamente, gusturi etc.?

Tradiția filosofică și cea religioasă considera că binele suprem, Dumnezeu este reperul moral fundamental; în schimb, răul este o „privare de ceea ce este natural și trebuie să aibă fiecare. Prin urmare, „nimic nu este rău potrivit esenței sale” (Toma d’Aquino). Omul, ființa limitată, înclinată mai degrabă să facă răul, se manifestă ca ființă morală dacă respectă legile divine: îl iubește pe Dumnezeu și se iubește pe sine, iubindu-și semenii.

În altă ordine de idei, relativismul și subiectivismul sunt deopotrivă atitudini morale, dar și viziuni filosofice. Sofiștii au inițiat aceste abordări filosofice: binele este o „măsură” deopotrivă subiectivă și relativă, din moment ce „omul este «măsura» tuturor lucrurilor”. Alți filosofi antici argumentau că binele nu trebuie confundat cu voința subiectivă de a face sau binele, în funcție de interese sau scopuri. Dimpotrivă, binele moral se manifestă în relațiile cu semenii prin respectarea virtuților, prin viața rațională dusă în comunitate cu semenii (Aristotel).

• ETICA CREȘTINĂ

Ce spune etica creștină și cum ajungem la ea? Plecând de la unitatea organică a *Noului Testament* cu *Vechiul Testament*. (De notat că aici termenul *testament* înseamnă „legământ”. Este vorba despre vechiul și noul legământ făcut cu o comunitate nouă, aceea devenită creștină și alcătuită din toate neamurile, spre deosebire de legământul cel vechi făcut cu poporul ales, poporul lui Israel).

Chiar dacă sunt două legăminte, *Noul Testament* nu-l anulează pe acela vechi, ci rămâne în legătură și în corespondență cu el, adevărindu-i profețiile și completându-l cu noua învățătură a lui Cristos. Ar mai fi de spus că profeții nu dau legi, ci fac profeții în numele lui Dumnezeu (cuvântul profet ca atare înseamnă „crainic”, „purtător de cuvânt” al lui Dumnezeu; Dumnezeu vorbește prin profeți și ultimul profet este Cristos).

Prin urmare, dacă vorbim de o etică creștină, izvorul ei e de aflat în *Noul Testament* și această etică este una a iubirii dublu distribuite:

- iubirea față de Dumnezeu;
- iubirea față de aproapele (prin „aproape” înțeleg toți oamenii, indiferent dacă aproapele meu este sau nu creștin; aici e marea

revoluție a lui Cristos; toți oamenii sunt semenii mei pentru că toți oamenii sunt creaturi ale lui Dumnezeu, indiferent de sex, religie, culoare etc.). **De aceea creștinismul este religia iubirii universale.**

- Iubirea creștină presupune reciprocitatea. Dumnezeu creează lumea din imensa Lui iubire și bunătate și lumea creată-omul, în speța-răspunde acestei bunătați prin reciproca. Nu pot să-L iubesc pe Dumnezeu și să-mi detest semenul, după cum nu pot să-l iubesc pe aproapele meu și să-l urăsc pe Dumnezeu, și să pretind în același timp că sunt un bun creștin. E un cerc aici și, știți bine, cercul e figura perfectă. De aceea, când este bine orientată, iubirea nu poate greși și de aceea iubirea nici nu condiționează. Sancțiunea nu se însoțește cu iubirea pe care Cristos o propovăduiește.
- În creștinism, iubirea este una dintre cele trei virtuți teologale sau cardinale, alături de credința și speranța. Roadele iubirii sunt bucuria, pacea și îndurarea, iubirea suscită reciprocitate, rămâne dezinteresată și generoasă.

Spre deosebire de Vechiul Testament, a cărui învățătură se întemeiază pe DREPTATE, Noul Testament este axat pe ideile de iubire și libertate. Raportul acesta dintre iubire și libertate este exprimat de Sf. Augustin, care spune: iubește pe Dumnezeu și fă ce vrei (asta înseamnă, în realitate, că, atunci când iubești pe Dumnezeu, nu mai faci ce vrei, ci ceea ce trebuie; nimic nu este mai comparabil cu libertatea decât iubirea).

Am insistat ab initio asupra acestor concepte pentru că morala este un ansamblu de judecăți ce privesc binele și răul, destinate să conducă comportamentul oamenilor. Funcția valorilor morale este aceea de a orienta acțiunea. Acestea ne ajută să alegem și determină pentru noi scopuri, specificul unui scop moral fiind în primul rând Acela de a fi bun. Binele este astfel principiu de evaluare: permite luarea unor decizii pe care și le propune viața umană. Morala este un *fapt social universal* așa cum o arată etimologia latină (*mores* = moravuri). Orice societate cunoaște un ansamblu de reguli de conduită și de valori, peste tot se constată *opoziția dintre bine și rău*. În mod fundamental, morala este rodul *unei experiențe generale*. Morala există numai în și prin societate, în și prin grupurile umane distincte fiind, asemenea oricăror dimensiuni ale umanului, o realitate socială. Ea presupune, inevitabil, angajarea personalității

ființei sociale, a individului. Cu toate că este marcată de un conținut și o structură distincte, precum și de un sistem categorial propriu, morala nu este un dat universal și inert. Ea este în continuă transformare, în directă dependență de mutațiile ce se produc în cultura și civilizația diferitelor comunități umane.

Principalele **caracteristici ale moralei sociale** sunt următoarele²⁰:

1. *Unitatea structurală*: este determinată de categorii, structură și instanță critică bine determinate, fiind o componentă de maximă maturitate a vieții sociale.
2. *Diversitatea modalităților culturale de manifestare*: valorile, normele, obiceiurile, idealurile, sistemul de sancțiuni diferă de la o matrice culturală la alta.
3. *Dinamismul*: în cadrul aceleiași culturi, semnificația sau conținutul unor norme, valori, comportamente, atitudini se schimbă de la o etapă la alta a evoluției.
4. *Aderența la spațiul social*: este un domeniu prin excelență al relațiilor interumane, un domeniu al confruntării dintre bine și rău, ca produse ale aprecierii opiniei publice și a conștiinței individuale.

- ***Căile de constituire a moralei sociale***

În istoria comunităților umane morala s-a constituit pe baza achizițiilor culturale dintr-o diversitate de surse ale conviețuirii sociale. Tot ceea ce reprezintă, pentru om, semnificație cu impact asupra comportamentului său se traduce, mai devreme sau mai târziu, în semnificație morală: condițiile de existență și de perpetuare a speciei, relațiile de putere, concepțiile religioase, tradițiile, achizițiile culturale, arta, științele etc. Influența tuturor acestor surse asupra moralei sociale se realizează pe două căi complementare și niciodată concurente:

1. *Calea imanentă*, reprezentată de necesitățile impuse de conviețuirea socială a unor comunități distincte (familie, organizație, popor etc.);
2. *Calea transcendentă*, reprezentată de necesitatea organizării activității de îndeplinire a poruncilor divine sau de organizare a comunității după modelul transcendent.

Modelele istorice ale moralei urmează măsura în care una sau alta dintre cele două căi este preponderentă:

- Morala preistorică a fost preponderent religioasă, slab codificată, bazată mai mult pe cutume, pe intuiție.

²⁰ <http://www.scrib.com/sociologie/psihologie/Morala-Sociala.php>

- În morala antică, îndeosebi după Socrate, chiar dacă se menține calea transcendentă, apar primele valori și norme determinate exclusiv pe calea immanentă, ca rezultat al complexității vieții în cetate, dar și ca rezultat al dezvoltării mijloacelor culturale de expresie. Apar primele coduri morale încheiate: Legile lui Manu, Codul lui Hammurabi, Perceptele lui Confucius, Cartea egipteană a morților sau Etica lui Nicomah.
- Morala medievală este explicit detașată de justiție și de normele administrative, dar rămâne eminentamente religioasă, îndeosebi în perioada europeană a Inchiziției. În această perioadă se dezvoltă o componentă specială a moralei, de natură laică: regulile de viață ale cavalerului (samurailor, în Japonia).
- Cu morala epocii moderne, asistăm la o diferențiere a sistemelor de morală, în funcție de evoluția istorică a diferitelor comunități umane, astfel încât, din zorii acestei epoci și până astăzi, umanitatea este din ce în ce mai plină de inovații în materie de moralitate, dar și de conflicte morale adiacente unor conflicte sociale, naționale sau regionale. Caracteristica lumii civilizate moderne este aceea a refuzului unei morale oficiale, în favoarea unui pluralism moral, susținut în jurul unor valori morale majore, cum sunt viața, libertatea de conștiință, drepturile omului etc.
- Morala contemporană este supusă unui demers critic deosebit de fecund, în spațiul filosofic, sociologic, pedagogic, politologic etc. S-a produs o separare completă a trăirilor morale de celelalte sisteme de trăire a umanului, dar se manifestă tot mai puternice incidente ale judecăților de valoare morală în domenii ale vieții sociale de mare anvergură: politic, economic, juridic, militar, medical, religios, ecologic etc. În spații geografice și culturale tot mai extinse morala se manifestă ca o morală a omului liber, o morală a alegerii, a opțiunii neîngrădite. Drepturile omului sunt tot mai mult integrate ca fundamente ale moralității sociale autentice.

În planul societății globale asistăm, totuși, la confruntări de mare anvergură între diferite sisteme morale: laic și religios, individualist și colectiv, deontologist și teleologist etc. Revin, în prim-planul vieții sociale, moralele