

ÈTICA I CODIS DE CONDUCTA: QÜESTIONS D'ACTUALITAT A LA FUNCIÓ PÚBLICA BRITÀNICA

Anne Stevens

Escola d'Idiomes i d'Estudis Europeus de la Universitat d'Aston

El ritme de canvi en la funció pública britànica ha estat molt ràpid durant les dues darreres dècades. A conseqüència d'això, ha tingut lloc una profunda transformació en les dimensions, l'organització, l'enfocament i la retòrica del cos de funcionaris de l'Estat. Aquest breu article provarà de considerar alguns aspectes de les implicacions d'aquesta transformació pel que fa a l'ètica i els codis de conducta que s'esperen dels funcionaris de l'Estat. Després de descriure breument com ha evolucionat la situació entre la Primera Guerra Mundial i els anys setanta, n'analitzarem els canvis més recents.

Aquest estudi tracta principalment de la funció pública estatal. El cos de funcionaris està format actualment per mig milió de persones, malgrat que n'hi havia aproximadament set-centes cinquanta mil el 1979. S'hi inclouen els funcionaris responsables de l'administració del sistema de la Seguretat Social, però no la plantilla de la mateixa Seguretat Social (al voltant d'un milió de persones) ni els funcionaris locals (més de dos milions). Molts professors¹ i la majoria de membres de les forces policials són funcionaris locals. Tanmateix, és interessant destacar que els criteris que s'apliquen als funcionaris estatals també regeixen per a les entitats locals, i la integritat, pel que fa a la conducta personal i a l'administració de fons, sembla que és un requisit indispensable en el sector dels serveis públics (pel que fa a la Seguretat Social, vegeu Sheaff i West, 1997). Així doncs, el rector de la Universitat Caledoniana de Glasglow ha estat cessat recentment a causa de la seva conducta (relacionada, entre altres assumptes, amb la utilització d'un cotxe amb xofer per a ús personal), cosa que potser no hauria tingut cap mena de transcendència si s'hagués tractat del director d'una empresa privada (*Times Higher Education Supplement*, 24 d'abril de 1998).

Abans de 1979

Tradicionalment, la discussió sobre l'ètica de la funció pública al Regne Unit s'ha centrat en dos aspectes: primerament, la neutralitat política i, en segon lloc, la probitat general i, particularment, econòmica.

1. Els professors del sector públic, de les escoles privades concertades i de les escoles de formació professional es consideren actualment empleats de les corporacions públiques, mentre que totes les universitats són organitzacions privades sense ànim de lucre.

La neutralitat política

El concepte de neutralitat política de la funció pública estatal es va desenvolupar, al Regne Unit, dins el context d'un emergent sistema bipartidista i en un moment de crispació política creixent. D'ençà del final del segle XVIII, els canvis de govern no van implicar només la substitució d'un nombre reduït de ministres, sinó la substitució completa d'un equip per un altre. El segle XIX va ser testimoni del desenvolupament de la identitat, la ideologia i l'organització de partits concrets. Les exigències parlamentàries relatives a la dedicació i els esforços dels ministres, combinades amb la magnitud creixent i el tecnicisme de les tasques administratives, van crear la necessitat de dividir aquestes tasques en polítiques i administratives. En aquestes circumstàncies, la plantilla fixa dels ministeris va augmentar, mentre que els canvis successius de govern van comportar que, a fi de conservar la capacitat i de desenvolupar les carreres professionals, els funcionaris de l'Estat havien de poder servir els governs de qualsevol tendència política. És clar que aquesta circumstància va ser afavorida pel caràcter evolutiu de la política britànica i l'alt índex de consens, almenys si el comparem amb d'altres països europeus, respecte als pilars i la naturalesa del règim polític.

Així doncs, la neutralitat política va implicar essencialment un concepte «de subordinació a interessos superiors —("upward looking")—», adreçat al servei dels ministres. Això va ser reforçat, en primer lloc, pel fet que els funcionaris de l'Estat estaven (i estan) explícitament al servei de la corona —és a dir, del monarca com a autoritat pública—, els poders de la qual eren exercits pels ministres. El segon reforç va sorgir de la doctrina de la responsabilitat ministerial davant el Parlament. Els ministres, no pas els mateixos funcionaris de l'Estat, eren els responsables davant el Parlament de les decisions i actuacions del personal que tenien al seu càrrec. Només el Parlament que representa el poble —d'ençà de 1928, tots els ciutadans majors d'edat— actua com a restricció sobre el poder ministerial, però val a dir que aquesta és una restricció contundent. Dins aquest model de monarquia democràtica no existeix, i no pot existir, cap concepte de lleialtat envers l'Estat per damunt o més enllà del Govern que hi ha al poder, ni tampoc cap indicatiu que l'Administració pugui servir de fre o de contrapès per als polítics. El caràcter relativament evolutiu i consensuat de la política britànica a partir del segle XVII féu que la idea d'imparcialitat i de neutralitat política d'orientació «descendent» o «exterior» —que significava el tracte igual per a tots els ciutadans les circumstàncies dels quals eren idèntiques— es donés en gran part per descomptat.

A mitjan segle XX, les conseqüències pràctiques d'aquest concepte de neutralitat política es van sancionar en les normes sobre les condicions de servei dels funcionaris de l'Estat. Aquestes normes —que es basen en una prerrogativa de la Corona, no en les disposicions del Parlament— van establir el tipus de comportament que es requeria per tal de donar confiança, tant als polítics com al poble, en la gestió i l'actuació de l'Administració. Es basaven en la idea que si als funcionaris de l'Estat no els eren imputables opinions polítiques —si no hi havia manera de saber què pensaven—, llavors els seus consells i accions es podien jutjar purament per mèrits, i no es podia demostrar cap mena d'intenció política oculta. I tot això anava acompanyat d'un profund sentit de l'ètica, inherent a la funció pública que em-

fasitzaven l'obligació de proporcionar el millor assessorament possible als ministres bo i respectant les seves prioritats polítiques i d'accedir amb rapidesa i de bon grat a les seves peticions amb l'objectiu de formular i executar les polítiques que desitjaven. Així, pel fet que no prenen part en el desenvolupament o la defensa dels programes dels partits, cal que els funcionaris de l'Estat posseïxin l'instint polític necessari per donar forma a les polítiques i fer que s'adaptin al programa del Govern que hi ha al poder, i desplegar aquesta habilitat al servei de qualsevol govern. Han de ser capaços de proporcionar als ministres la informació i les eines amb què puguin defensar aquestes polítiques i ajudar-los a exposar el programa polític del Govern. Aquestes qualitats es consideraven un element primordial de la capacitat professional dels funcionaris de l'Estat: «El paper de l'elit dels mandarins [...] era el de ser un camaleó polític [...]. Els valors més preuats eren l'honestedat, la imparcialitat, la flexibilitat, l'habilitat per precisar les opcions polítiques, la capacitat per treballar en equip, la integritat i la manca d'interessos personals.» (Greenaway, 1995, pàg. 358) La línia que separa l'activitat del Govern de l'activitat dels partits és inevitablement vaga i difusa i, tal com veurem més endavant, ha donat lloc a alguns dels problemes actuals.

La probitat

La integritat moral i la feina acurada i diligent sempre han estat considerades requisits indispensables per als alts funcionaris de l'Estat. Tal com citava el 1928 un document del Govern, «*la ciutadania n'espera un grau d'integritat i de conducta no solament inflexible, sinó molt exigent*» (Cmnd 3037, 1928, paràgraf 59, citat a Greenaway, 1995, pàg. 357). És probable que els funcionaris de l'Estat fossin considerats els administradors dels recursos que gestionaven, i d'ençà dels temps de les reformes econòmiques i de les crítiques de Burke contra l'Administració de final del segle XVIII hi va haver pressions constants per reduir la càrrega que pesava sobre els contribuents a causa dels costos del funcionariat. Es requeria integritat moral, cura i diligència perquè els ministres eren els responsables de la feina del funcionariat. El treball descurat i la manca d'atenció podien ocasionar dificultats als ministres, els quals potser s'haurien d'enfrontar a mocions o interpel·lacions al Parlament. Calia efectuar un registre acurat per garantir un programa polític formulat i executat d'una manera consistent, i per demostrar que una acció s'havia de defensar abans de posar-la en dubte.

Durant bona part del segle XX, els governs successius procuraven, a canvi, actuar com a bons patrons. Això va suposar que es donés un reconeixement important a la consulta, la participació i els drets de negociació dels sindicats, els quals eren molt més amplis que els que hi havia en la major part del sector privat. Efectivament, el sistema anomenat «Whitley» —en referència a qui va ser l'autor— de consulta entre empresaris i treballadors, introduït a l'Administració de l'Estat el 1919, es va proposar originàriament com a mitjà per fomentar la pau laboral en el sector privat, però de fet només es va adoptar a gran escala en la funció pública. El pla de pensions que presentava se situava entre els més generosos, ja que ofería una pensió actualitzada al cost de la vida (protegida contra la inflació) de la meitat del salari després de quaranta anys de servei. Amb tot, també es creia oportuna una certa austeritat, per tal com els salaris es fixaven mitjançant un sistema de compara-

ció amb indicadors del sector privat, amb pensions que tenien en compte tant la naturalesa del pla de pensions com la presumpta seguretat d'ocupació. Malgrat que els funcionaris de l'Estat eren, com a servents de la Corona, empleats a voluntat del monarca i, consegüentment, se'n podia demanar la destitució immediata sense motius, l'acomiadament o la destitució eren infreqüents i l'ocupació a l'Administració de l'Estat es podia considerar una carrera estable i segura per a tota la vida. Els centres de treball mai no han estat opulents i sovint han estat bastant deteriorats, tot reflectint la posició que els ciutadans no veurien amb bons ulls que es fessin moltes despeses en la comoditat física i no acceptarien de cap manera l'opulència i l'ostentació. El transport oficial es limita a una flota de cotxes bastant escassa, de la qual gaudeixen els ministres i un nombre molt reduït de funcionaris de rang important, tot i que altres funcionaris amb càrrecs importants es poden beneficiar ocasionalment d'aquest servei si ho justifiquen raons de pes. L'onada de protestes apareguda recentment a la premsa a causa dels costos en què s'ha incorregut per la restauració dels departaments oficials del lord Chancellor (ministre de Justícia) a la Cambra dels Lords —malgrat que del que es tracta és de restaurar un edifici d'indiscutible interès arquitectònic i històric— palesa que la premsa i els ciutadans són encara molt crítics pel que es qualifica de despeses destinades a l'ostentació personal.

Els desafiaments dels vuitanta i els noranta

La qüestió de la integritat moral i de la rectitud en la vida pública ha esdevingut molt important durant els darrers anys. Es va traduir en la creació de la Comissió per a la Integritat en la Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life*) —presidida inicialment per lord Nolan i actualment per lord Neil— i va tenir un paper destacat en les eleccions de 1997. Amb tot, el comportament dels polítics continuava creant molt de neguit, tant en relació amb la seva conducta sexual —que va ocasionar la dimissió d'alguns ministres, com ara David Mellor i Tim Yeo—, com pel que fa als seus negocis o operacions financeres, incloent-hi l'escàndol de venda d'informació que va provocar la caiguda del ministre Neil Hamilton i els diversos plets que van suscitar els negocis de Jonathan Aitken. Una altra causa d'aquest neguit ha estat el mecenatge que ha exercit el Govern en el nomenament d'un gran nombre de juntes directives, delegacions i «*quangos*» (organitzacions no governamentals quasiautònomes) que en l'actualitat proporcionen bona part dels serveis públics. Aquest article tracta, però, aspectes de la «conducta relacionats específicament amb la funció pública estatal. En aquest punt apareixen tres qüestions importants: la politització i la neutralitat política, la responsabilitat i l'impacte dels valors propis de l'activitat econòmica privada. Hi ha diverses raons que poden explicar a l'aparició d'aquestes qüestions. En primer lloc, la longevitat en el poder del partit conservador (des de 1979 fins a 1997) i, particularment, de Margareth Thatcher (de 1979 a 1990), va determinar que l'abandonament de vells hàbits i l'adopció de noves pràctiques decaigués radicalment, ja que el procés no es veia amenaçat per cap canvi imminent, i la selecció de personal per a llocs específics de categoria superior, en la qual s'inclouen els ministres i el primer ministre, va ser durant molt de temps en mans d'un Govern estable i amb conviccions fermes (Richards, 1996). Aquest fet

va facilitar que proliferessin un estil i una manera de fer determinats. En segon lloc, l'impacte de la «nova gestió pública» va ser crucial. Aquesta expressió serveix per resumir els enormes canvis administratius que van tenir lloc d'ençà del 1979 dins la funció pública estatal, inspirats pels desigs de restar privilegis a la funció pública, de reduir la càrrega que representava per als contribuents i de fer-la més eficient i eficaç. «El primer pas va ser l'establiment el 1979 de la Unitat d'Eficiència [*Efficiency Unit*] a càrrec de lord Rayner. El segon pas va ser la Iniciativa de Gestió Financera [*Financial Management Initiative*] del 1982, que va introduir mecanismes més efectius per gestionar d'una manera responsable per part dels funcionaris de l'Estat —tema fonamental que havia tractat l'informe Fulton catorze anys abans. La tercera fase va consistir en la creació d'organismes executius amb un cert grau d'independència (“Executive Agencies”) *(nota a peu de pàgina) mitjançant la Iniciativa Pròxims Passos [*Next Steps*] a partir del 1988. La quarta fase va ser el *Llibre blanc: competint per la qualitat* [*Competing for Quality White Paper*]» (Maor i Stevens, 1997). Aquesta iniciativa pretenia impulsar l'avaluació sistemàtica de bona part de les activitats governamentals per determinar si aquestes havien de tenir continuïtat, i, en aquest cas, si era millor dur-les a terme mitjançant la privatització dels serveis inherents a l'activitat, el traspàs de la prestació del servei a contractistes privats o la seva continuïtat «a casa». La cinquena etapa fou el *Llibre blanc avançant per la continuïtat i el canvi* [*Taking forward Continuity and Change*]. El 1996 es va introduir un nou cos públic de categoria superior, que comprèn un màxim de 3.000 alts funcionaris. Això va requerir l'abandonament d'antigues estructures per nivells (“grades”) i va ser precedit d'algunes investigacions d'alts càrrecs directius de cada departament, cosa que va ocasionar canvis considerables en l'estructura de gestió i la pèrdua del 23% dels llocs d'alts càrrecs (Mountfield, 1997, pàg. 309-310) —malgrat que el nombre d'aquests llocs ha tornat a augmentar lleugerament des de llavors. L'arribada del nou Govern el 1997 no va comportar la revocació de cap d'aquests canvis.

Problemes actuals: politització i neutralitat política

Durant la llarga permanència del Govern conservador al poder, ocasionalment van sorgir acusacions relatives al fet que la neutralitat tradicional de la funció pública s'estava descurant. D'una banda, aquestes acusacions insinuaven que els ministres feien ús del seu poder per participar en el nomenament dels càrrecs importants i assegurar-se que els llocs clau eren ocupats per persones que donaven suport al Govern més enllà del vigor professional i fins al convenciment personal. L'altra cara d'aquesta moneda era la implicació que els alts funcionaris de l'Estat estaven ultrapassant els límits del seu paper per actuar com a defensors no solament dels programes polítics, sinó també dels polítics, i fins i tot que cada vegada hi havia més expectatives ministerials que els obligaven a fer-ho.

El procés per nomenar la majoria dels alts càrrecs, especialment els de nivell de secretari permanent, tal com s'havia desenvolupat en el període de la postguerra,

*(n. de la t.) Les *executive agencies* són organismes administratius amb cert grau d'independència, semblants als que componen les anomenades administracions instrumentals o administracions independents de l'ordenament jurídic espanyol.

havia operat «d'una manera que s'adaptava a les necessitats de l'elit [administrativa], alhora que la perpetuava. El procés funciona amb fluidesa [...], si els "intrusos" ("outsiders") implicats en els procediments, particularment el primer ministre, respecten les regles tàcites [...]. Margaret Thatcher es pot considerar una primera ministra que va optar per una ingerència superior en el procés de selecció i designació dels alts càrrecs» (Richards, 1996, pàg. 675-676). Això va donar com a resultat el nomenament d'aquells funcionaris que havien aconseguit impressionar-la favorablement i el foment d'una forma d'actuar, a l'alta funció pública, més compromesa amb les opcions polítiques del Govern i amb els valors propis de la gestió empresarial. Interpretar això com una politització oberta en el sentit de designació exclusiva de funcionaris coneguts per les seves simpaties envers el Partit Conservador seria erroni. Les normes que impedeixen a gairebé tots els funcionaris de participar en la major part d'activitats polítiques de partit romanen fermament en vigor. Els funcionaris es poden afiliar a un partit polític. No poden, però, parlar, escriure o fer campanya per aquell partit, ni permetre que la seva afiliació esdevingui de domini públic, i en el cas que desitgin presentar-se com a candidats en unes eleccions, locals o nacionals, han de renunciar al seu càrrec oficial en el moment en què la seva candidatura es faci pública. No tenen dret a la restitució: per tant, el fet de ser candidat obliga el funcionari a cercar una altra professió. Sens dubte això explica per què hi ha tan pocs funcionaris estatals que hagin esdevingut membres del Parlament. Aquestes normes s'apliquen tant als funcionaris que tenen molts anys d'antiguitat com als qui puguin ser nomenats com a resultat d'oposicions, que actualment es convoquen per cobrir la majoria dels llocs més importants. Els ministres tenen veu i vot en l'elecció final dels candidats, però les oposicions són supervisades per la Comissió de la funció pública, que és independent.

L'altra qüestió preocupant són les acusacions previstes per als funcionaris que ultrapassin els límits de les seves tasques per defensar no solament els programes polítics, sinó també la política del partit en el poder. Les fronteres són especialment vagues quan es tracta de funcionaris que ocupen llocs en la premsa o en els mitjans d'informació. Sir Bernard Ingham, portaveu de premsa de Margaret Thatcher, que ocupava un lloc en l'Administració civil de l'Estat, fou acusat en diverses ocasions d'actuar com a portaveu del Partit Conservador. Per evitar aquestes acusacions, Alistair Campbell, portaveu de premsa de Tony Blair, ha estat empleat amb un contracte especial que li confereix l'estatus d'assessor especial, que és un càrrec temporal que en termes funcionaris el col·loca en una posició semblant a la «comissió de serveis», però que també li proporciona un control executiu explícit sobre la resta de funcionaris del gabinet de premsa del primer ministre. Més importants són els problemes que sorgeixen quan els funcionaris, llevat dels que s'ocupen específicament dels mitjans de comunicació, creuen que se'ls demana accomplir tasques que consideren de partit. El sindicat de funcionaris va redactar un informe l'estiu de 1996 en què feia palès que havia rebut més de vint queixes i sol·licituds d'assessorament de funcionaris que trobaven que els ministres els demanaven fer coses que ultrapassaven l'àmbit de les seves obligacions políticament neutres. Aquestes tasques incloïen la preparació de material per a manifestos electorals i informes per a actes en conferències electorals. En una època en què la imatge i l'aparició als mitjans de comunicació semblen primordials i en què «el "Govern en el poder" [...]

és molt més polític que abans i els programes polítics són cada cop més partidistes» (*The Economist*, 16 de novembre de 1996, pàg. 44), aquesta mena de tensions poden arribar a ser endèmiques. Part de la resposta que s'ha donat a aquest fet ha estat emfasitzar les previsions de les Qüestions de Procediment per als Ministres (*Questions of Procedure for Ministers*), que es proporcionen als nous ministres i formulen les pautes generals del comportament que se n'espera. Amb tot, les previsions en aquest àmbit contribueixen ben poc a l'exigència de no demanar als funcionaris que duguin a terme accions que no haurien de realitzar —en paraules de Bogdanor, «això és una tautologia disfressada de directriu» (Bogdanor, 1996, pàg. 609). Una segona resposta va ser la promulgació, el 1996, d'un codi de conducta per al funcionariat, que bàsicament presentava una formulació millor i resumia les posicions existents de feia molt de temps. Aquest codi, però, no defineix clarament on es troba la frontera que separa les tasques d'aplicació de la política del Govern i els assumptes polítics dels partits (Bogdanor, 1996, pàg. 609). *The Economist* va concloure amb pessimisme el 1996 que «els tocs d'atenció i els codis» no podrien posar fi a aquests conflictes.

Tanmateix, el nou codi sí que conté previsions que permeten als funcionaris que creuen que se'ls exigeix de fer el que no els pertoca, i que no troben solucions dins el seu departament, de reclamar directament davant el responsable de la Comissió de la funció pública. Aquesta disposició es va introduir perquè es considerava que els acords anteriors —que permetien recórrer, si s'esqueia, al director de la funció pública— es podien qualificar d'intimidatoris i injustos. En realitat, s'estava convidant els funcionaris de l'Estat a reclamar contra el que eren probablement les instruccions adreçades als seus superiors i que aquests, al seu torn, els havien transmès a ells. Això podia explicar per què tals reclamacions van ser gairebé inexistents. Tot i això, en aquesta mena de casos, com també en els casos en què es podia instar els funcionaris de l'Estat a donar informació enganyosa a la ciutadania o al Parlament, es continua exigint que els funcionaris provin en primer lloc de resoldre els seus problemes dins els seus departaments, i no queda clar que el nou procediment hagi introduït cap millora en aquest sentit. Tal com assenyalava Bogdanor, no se sap si el funcionari del Ministeri d'Afers Estrangers i de la Commonwealth Mark Higson —que va dimitir el 1990 en part perquè creia que se li exigia que donés respostes enganyoses sobre la política de comerç amb Iraq— havia intentat fer ús dels mecanismes establerts per haver-se negat a fer-ho o, si ho hauria fet, o quines repercussions hi hauria tingut en el cas que aquestes mesures haguessin existit en aquell moment (Bogdanor, 1996, pàg. 608).

La qüestió sobre l'abast i els límits de la lleialtat i l'obediència envers els ministres, que és el nucli d'aquests temes, també sorgeix en relació amb la responsabilitat.

Un problema actual: la responsabilitat i l'exigència de responsabilitats

La resposta tradicional per a qualsevol pregunta sobre els pilars on s'ha de fonamentar la lleialtat d'un funcionari de l'Estat —les ordres del qual s'han d'obeir— i a qui cal donar compte de les accions que duu a terme era molt simple: els funcionaris de l'Estat estan al servei de la Corona. El Govern, format pel partit els membres del qual tenen la majoria a la Cambra dels Comuns de conformitat amb unes eleccions democràtiques, exerceix els poders de la Corona. El Govern

que hi ha al poder té, per tant, un doble dret a exigir els serveis del funcionariat. Aquest punt de vista fou expressat succintament en el memoràndum Amstrong de 1985 —una relació de les obligacions i les responsabilitats que corresponen als funcionaris de l'Estat amb motiu del cas Clive Ponting, que es va defensar ell mateix amb èxit en un judici en què se l'acusava d'haver tramès informació oficial a un partit no autoritzat, sobre la base que la seva tasca de passar informació acurada al Parlament invalidava l'obligació d'obeir el ministre. Aquest intentava, segons Ponting, d'enganyar el Parlament, de manera que trencava el compromís constitucional que no permet aquest comportament. L'informe Amstrong —anomenat així pel qui en aquell moment era el director de la funció pública de l'Estat, sir Robert Amstrong— declarava que «els funcionaris de l'Estat tenen el deure de servir confidencialment i lleialment la Corona [...]. Aquest deure el tenen, als efectes pràctics, amb el Govern que hi ha al poder».

Aquest suggerent argument pot deixar encara algunes preguntes sense resposta. Els funcionaris de l'Estat s'enfronten constantment amb decisions pràctiques sobre fins a quin punt els ministres, que són formalment i directa responsables davant el Parlament de l'activitat que duen a terme els funcionaris, necessiten estar informats i involucrats en els assumptes que passen pels seus despatxos. En general, els ministres estan molt ocupats duent a terme tasques parlamentàries i de departament. El desenvolupament de la sensibilitat necessària per identificar les qüestions que, per raons administratives o, sobretot política, han de captar l'atenció dels ministres respectius, és part de l'aprenentatge imprescindible de qualsevol funcionari que vulgui fer una carrera brillant. L'enorme protesta que va aixecar el 1998 el descobriment que els funcionaris de l'Estat sabien que Mary Bell, declarada culpable d'assassinat quan era una nena, estava col·laborant en la preparació d'un llibre autobiogràfic, que cobrava per fer-ho, i el fet que no n'informessin als ministres, demostra les conseqüències dels fracassos en aquest sentit.

La visió tradicional ha estat sotmesa, a més, a una pressió creixent: en primer lloc, el cas Ponting i el subseqüent memoràndum Amstrong no van resoldre els problemes relatius als deures dels funcionaris de l'Estat envers el Parlament. Ara aquests problemes es classifiquen en dues categories. Hi continua havent el problema de fins a quin punt les comissions parlamentàries poden exigir que els funcionaris els donin comptes de la seva actuació. Les anomenades normes Osmotherly —d'acord amb el nom del funcionari que les va redactar— obliga els funcionaris a compareixer davant les comissions i insisteixen en el fet que «els funcionaris que compareixen davant les comissions d'investigació [*Select Committees*] ho fan en nom dels ministres [...]». Els ministres són, al capdavant, els responsables de decidir quina informació cal donar i de defensar les seves decisions quan calgui.² Els mi-

2. L'única excepció d'això és el paper del secretari permanent del Ministeri com a comptable. El secretari permanent és directament responsable davant el Parlament, mitjançant la Comissió de Comptabilitat Pública, de l'ús adequat i legítim dels recursos del ministeri. Tot i això, s'admet que un secretari permanent ha d'obeir les intruccions del ministre, malgrat que pot fer constar una protesta si creu que una instrucció és incorrecta. Hi ha hagut molt poques protestes en aquest sentit, però el testimoni de sir Tim Lankester —comptable en aquell moment— relatiu al finançament de Pergau Dam a Malàisia n'és un exemple.

nistres, d'acord amb la doctrina constitucional, no haurien de donar instruccions que saben que poden induir a l'error i qualsevol funcionari de l'Estat que rebí una instrucció d'aquesta mena hauria de tenir actualment el dret d'apel·lar al responsable de la Comissió de la Funció Pública. —«First Commissioner»—. Tal com hem vist, aquest dret pot no ser gaire útil. Aquesta àrea és encara una mica tèrbola, i és fàcil que pugui donar lloc a acusacions —com ara les que va llançar el diputat liberaldemòcrata Robert MacLennan el 1994, que foren refutades amb indignació pel sindicat de funcionaris de l'Estat— que «els funcionaris de l'Estat de vegades diuen mentides pels seus patrons polítics» («Weeding out the truth», 1994).

En segon lloc, la creació d'«administracions independents» (*executive agencies*) ha originat problemes relatius a la responsabilitat parlamentària. Aquests organismes es van crear com a nous mecanismes per accomplir els serveis públics, formen part de l'Administració central de l'Estat i la plantilla continua estant integrada per funcionaris de l'Estat —de fet, el 75% dels funcionaris treballa en aquests organismes actualment. Els serveis que han d'accomplir, la integritat moral amb què ho han de fer i la naturalesa i el tipus de recursos que empraran per aconseguir-ho es fonamenten en una sèrie de criteris organitzatius, però, dins aquests, les «administracions independents» gaudeixen de molta llibertat pel que fa a l'organització, la gestió i la manera d'aconseguir els objectius fixats. En aquestes circumstàncies, està clar que els ministres no poden respondre davant el Parlament sobre els detalls de l'activitat. Després d'una preocupació considerable relativa al fet que el resultat podia ser l'absència de control, es va acordar que s'haurien de tenir en compte les respostes escrites que efectuen els directors de les «administracions independents» a petició del Parlament.

Tot i això, el problema és greu. Tal vegada mai no ha estat realista suposar que els ministres es podien responsabilitzar de totes les accions dels funcionaris; de fet, la visió del Govern és que els ministres són essencialment responsables de les decisions polítiques estratègiques i de l'organització efectiva dels seus departaments per tal que els programes polítics es puguin dur a terme (Bogdanor, 1996, pàg. 603). Però l'aspra disputa al voltant de Derek Lewis —que va ser reclutat del sector privat per ocupar el lloc de cap del Servei de Presons i, posteriorment, de secretari d'Estat del Ministeri de l'Interior, després que fos destituït a causa d'una sèrie d'escapades de presoners— va deixar clar que Lewis (que es va endur una indemnització substancial en demandar el Govern per la seva destitució) creia que s'havia restringit la seva llibertat d'acció per la interferència constant del ministre en la gestió del dia a dia del servei, mentre que el ministre pensava que Lewis era l'únic responsable del que havia passat. Tal com assenyalen Campbell i Wilson (Campbell i Wilson, 1995, pàg. 285): «És inevitable que els ministres que dirigeixen enormes organitzacions burocràtiques es neguin a acceptar les culpes per accions de les quals no tenen coneixement [...], però els funcionaris públics també tenen el dret de creure que si ells hi tenen responsabilitat haurien de poder prendre decisions en els programes polítics [...]. Un dels nostres enquestats tenia la impressió que els funcionaris públics havien entrat en una situació 'impossible' en què ja no estaven emparats per la doctrina de la responsabilitat ministerial contra cap atac, i en la qual tampoc podien defensar-se amb dignitat.»

En aquestes circumstàncies, els funcionaris de l'Estat es poden haver d'enfrontar amb veritables dilemes relacionats amb quina ha de ser la conducta correcta, raó

per la qual els comentaris de Bogdanor (citat per Greenaway, 1995, pàg. 365), en el sentit que el Govern sembla que estigui buscant «tenir-ho tot» —renunciar a la responsabilitat quan les coses no van bé i reclamar bona reputació quan van bé— semblarien justificats.

La naturalesa de les tasques dels funcionaris de l'Estat també s'està qüestionant per la pressió provinent de l'èmfasi en la provisió de serveis destinats a un públic cada vegada més exigent. Aquest fet ha estat reconegut per la proliferació de «cartes» del ciutadà relacionades amb una sèrie d'àrees de prestació de serveis públics, principalment aquelles en què la participació d'altres proveïdors no es creu que sigui suficient per garantir l'augment del nivell de qualitat en la prestació del servei. L'establiment d'objectius és un element crucial; entre d'altres, hi ha els objectius que fixen els documents marc i les «cartes de servei», que preveuen el dret dels ciutadans d'obtenir una indemnització si els serveis no assoleixen un nivell acceptable. Per als funcionaris, els objectius es poden establir individualment, en el decurs dels controls d'actuació anuals efectuats per directius de fons o pel mateix organisme o administració independent; l'índex de consecució dels objectius pot tenir un efecte directe sobre la remuneració. El funcionari se sent inevitablement pressionat per haver d'actuar principalment a la recerca dels objectius quantificables que hagin estat establerts. Els funcionaris han de prendre decisions difícils sobre el seu comportament en aquestes circumstàncies, atès que no es clar «si els elements no quantificables d'interès públic són realment inclosos en els documents [*cartes*]» (Greenaway, 1995, pàg. 36).

Un exemple clar d'això va tenir lloc els primers anys de l'Agència per al Suport de la Infància («Child Support Agency»), que es va crear amb la intenció aparent de proporcionar un mecanisme que assegurés que els pares que s'havien separat dels cònjuges i dels fills contribuïrien d'una manera justa i adequada a la manutenció dels nens. El Govern, però, va establir aquest organisme amb la fita quantificable de reduir les despeses totals del subsidi públic que es pagava als pares o mares que es feien càrrec dels nens. La recerca d'aquesta fita va provocar que l'organisme perseguís els pares absents perquè paguessin, els quals potser d'una altra manera no haurien estat mai objectius prioritaris per a la nova entitat, cosa que va donar lloc a la pèrdua important de la bona voluntat i fins i tot a crítiques virulentes respecte d'una operació la intenció de la qual semblava que s'havia distorsionat.

La simplicitat de les manifestacions del Govern pel que fa als fonaments de la lleialtat i els deures dels funcionaris probablement mai no ha tingut en compte totalment la complexitat de les relacions politicoadministratives, però durant les dues darreres dècades la situació s'ha complicat molt més. Tal com ho expressa Greenaway (1995, pàg. 363), «els funcionaris potser ara hauran de fer jocs de mans amb una lleialtat *quintupla*: envers els ministres i el Govern actual; envers la ciutadania en general; envers els interessos del grup o la persona als quals hagin de servir; vers l'organisme o el departament concret en què treballa; envers les expectatives de futur personals». En alguns d'aquests àmbits, com hem vist, s'hi poden involucrar pressions econòmiques, i és a l'entorn de la rectitud i integritat en qüestions econòmiques i de l'impacte dels valors empresarials que gira la part final d'aquest article.

L'impacte dels valors empresarials, els beneficis personals i la probitat econòmica

Les normes relacionades amb els criteris de conducta en matèria econòmica que han de respectar els funcionaris de l'Estat romanen sense alteracions: «Cal que el funcionari no solament actuï honestament, sinó que no ha de deixar que recaigui sobre ell cap mena de sospita de deshonestedat» («Civil Service Pay and Conditions Code [Codi de condicions laborals de la Funció Pública]» a Hennessy, 1989, pàg. 376). Els funcionaris no han d'acceptar incentius ni suborns; poden acceptar regals, favors o hospitalitat més aviat modestos: «l'acceptació d'invitacions freqüents o periòdiques per dinar o per sopar sobre una base completament unilateral fins i tot a petita escala» (*ibid*) pot contravenir el nivell de conducta desitjat. Han de declarar i demanar permís per conservar els ingressos de qualsevol activitat remunerada duta a terme al marge de la seva feina oficial. No poden «fer ús de la seva posició oficial o de la informació que adquireixen en el decurs de les seves tasques oficials per fomentar els interessos privats o els d'altri» (*Code of the Duties and Responsibilities of Civil Servants* [Codi de les obligacions i responsabilitats dels funcionaris], paràgraf 8). Han de demanar permís per poder desenvolupar altres activitats dins el termini de dos anys després de deixar el servei o de jubilar-se i, en els casos en què l'activitat tingui relació amb les funcions oficials que han exercit, se'ls pot imposar un període de fins a dos anys abans que puguin exercir-la. En aquestes disposicions també es pot observar certa austeritat pel que fa a l'obligació de ser prudent, estalviador i incorruptible d'acord amb les modestes condicions d'allotjament i de transport fins i tot per als alts càrrecs. Això no vol dir que no hi hagi funcionaris deslleials dins la funció pública estatal; de fet, ens sorprendríem si les manifestacions cada vegada més freqüents de frau administratiu en el món comercial, especialment afavorides per les facilitats de la tecnologia de la informació, no tinguessin un cert ressò en el marc de la funció pública l'Estat. Però tot i que la incompetència i la dilapidació existeixen (*The Guardian* de 28 de gener de 1994), els casos fraudulents són poc freqüents i els casos de corrupció, més rars encara (Hennessy, 1989, pàg. 377-378; Gosling, 1998, pàg. 21-22).

Indubtablement hi ha, tanmateix, àrees de preocupació més importants, relacionades bàsicament amb el desenvolupament de nous estils i mètodes de gestió i amb la repercussió dels valors empresarials. En primer lloc, els nous estils de gestió han originat nombroses transferències de pressupostos i de controls financers a directius locals, de vegades bastant joves. Els procediments del control financer són simples, per bé que molt rigorosos. Però el traspàs del control financer pot augmentar la temptació d'actuar fraudulentament. Molts dirien que la flexibilitat, l'efectivitat i la reducció dels costos de funcionament actuals que deriven dels nous sistemes de gestió compensen abastament l'increment del risc que comporten. En segon lloc, i probablement més important, existeix la preocupació que el nou èmfasi per assolir els objectius, per actuar d'una manera efectiva, per contenir els costos i mantenir-los dins els pressupostos —com a substitut de l'imperatiu de treure beneficis que motiva les empreses comercials— pot induir els funcionaris a deixar de banda la cura i l'atenció als detalls, el registre escrupolós i el tracte estrictament igualitari de casos similars que sempre han estat característiques inherents a la funció pública de l'Estat. En el món de les empreses pot ser acceptable reta-

llar els pressupostos si, consegüentment, s'ha de produir un increment dels beneficis. Tanmateix, en paraules de l'aleshores secretari general del sindicat dels funcionaris de l'Estat: «El cost de l'eficiència i el valor dels diners poden ser tan crucials en el sector públic com en el privat, però no fins a l'exclusió total del que molts funcionaris encara consideren 'l'ètica del servei públic'. Els funcionaris de l'Estat actuen segons valors morals diferents» (Symons). La funció pública estatal encara s'ha de fer càrrec d'un munt de paperassa administrativa innecessària malgrat els esforços que s'han esmerçat durant gairebé tres dècades per efectuar controls d'eficiència i per revisar diversos tipus de programes. Però la frontera entre desempallegar-se de la paperassa administrativa i deixar de complir els procediments que protegeixen contra la corrupció (Chapman) i que garanteixen que la imparcialitat, el tractament igualitari i el respecte pel que fa als drets i les llibertats dels ciutadans és molt tènue i difícil de percebre. Les pressions que exerceix la comercialització sempre comporten el risc que es traspassi aquesta frontera.

Una qüestió relacionada amb això ha estat la repercussió de les estretes relacions que hi ha entre els funcionaris i les empreses privades, tant a través de l'actuació de funcionaris com a directius d'empreses privades, com a través de les fórmules d'accés i abandonament dels més alts càrrecs de la funció pública. Per tal de millorar les relacions entre el sector públic i el sector privat, el Govern ha animat alguns funcionaris amb càrrecs importants a acceptar llocs de director no executiu en empreses del sector privat. El 1998 es va calcular que 70 funcionaris van exercir aquesta mena de funcions, sobre una base no retribuïda, malgrat que es podia pagar uns honoraris al departament ministerial d'origen (Gosling, 1998, pàg. 23). En acomplir aquestes funcions, se suposa que deixen de dur a terme totes les activitats que podrien comportar un conflicte d'interessos, condició que pot plantejar complicats dilemes al funcionari afectat en alguns casos. Fins ara aquesta qüestió ha despertat relativament poc interès, en part perquè es parteix presumptament de la base que mentre que les persones afectades encara siguin funcionaris en actiu se'n pot controlar la conducta. Però les posicions que ocupen alguns funcionaris en deixar el càrrec han tingut més ressò públic. Així com era poc freqüent que els funcionaris deixessin la funció pública estatal abans de jubilar-se a l'edat de seixanta anys, la reducció del 23% dels càrrecs de màxim nivell, l'exigència creixent de requisits per optar als llocs més elevats i, en alguns casos, l'atracció econòmica substancial dels càrrecs en empreses privades s'han traduït en un ritme d'abandonament accelerat i en la preocupació consegüent pel que fa a la possibilitat que no sempre es mantingui una distància prudent entre ambdós sectors. Dowding assenyala que, des del 1985 fins al 1990, 114 funcionaris van sol·licitar autorització per ocupar 191 càrrecs en el sector privat i fa una llista d'un reguitzell impressionant d'exalts càrrecs que ara ocupen llocs importants en empreses privades. I afirma que «la sospita és que aquesta mena d'empreses potser recompensen els funcionaris que els van ajudar, amb la qual cosa posa en dubte les decisions preses pels respectius departaments ministerials [...]. El principal problema no és que les institucions que garanteixen la rectitud i integritat no existeixin; és que durant els darrers quinze anys no han estat usades amb èxit» (Dowding, pàg. 126).

Inversament es pot fer massa èmfasi en les noves perspectives aportades per aquells qui accedeixen a nivells elevats des del sector privat, i insuficient en la

quantitat de coses que caldrà que aprenguin sobre els valors de la funció pública. Tal com va declarar l'any 1994 l'aleshores portaveu de l'oposició sobre temes relacionats amb la funció pública de l'Estat, «s'ha desenvolupat una cultura a conseqüència d'incorporar persones del món de l'empresa que treballen amb normes diferents i que no tenen integritat pel que fa a l'ús dels diners públics, al sentit de la responsabilitat i al sentit d'actuar d'acord amb conductes molt acurades» (Michael Meacher, citat a *The Guardian* de 28 de gener de 1994). Chapman es queixa del fet que les noves mesures del Govern no mostren cap apreciació necessària pel fet que «en una democràcia sovint existeixen altres factors que són tan importants com els costos econòmics mesurables i l'avaluació dels indicadors de resultats» (Chapman, 1994, pàg. 609).

Tal com suggereixen les paraules de Chapman, l'aproximació pròpia de la «nova gestió» («new management»), també planteja problemes respecte al comportament dels funcionaris de l'Estat que és degut a la incorporació dels valors d'incentius individuals i a la relació entre rendiment i salari. Els valors tradicionals de la funció pública de l'Estat concedien una gran prioritat al treball cooperatiu i consultiu, al treball en equip i al manteniment de bones relacions amb els col·legues. En cas que les carreres i la remuneració dels funcionaris depenguin cada vegada més dels esforços individuals, aquests valors poden disminuir. A més, hi ha evidències que la flexibilitat i el grau d'experiència —que eren uns altres dels trets dels alts funcionaris britànics— podrien minvar atès que els funcionaris de vegades intenten evitar el trasllat fins i tot dins els seus departaments, ja que el seu rendiment es pot deteriorar mentre aprenen una altra feina i la relació entre el rendiment i el salari es podria veure afectada negativament. En els sistemes de la funció pública d'arreu —a França, per exemple— s'està rebutjant la relació entre rendiment i salari per tal com representen riscos morals insuperables. La «bona» conducta pot suposar principalment complaure els superiors o el ministre; per tant, s'adueix que els funcionaris podien veure's fortament temptats a comprometre la seva integritat i autonomia. El sistema britànic no pretén que els funcionaris siguin autònoms, però la seva imparcialitat i objectivitat (Mountfield, 1997, pàg. 309; Symons, 1993) es consideren importants. Certament els defensors de la relació entre rendiment i salari argumentarien que els objectius sovint són quantificables i específics, que el rendiment pot, doncs, mesurar-se, i que existeixen mecanismes per controlar els elements més subjectius. Tanmateix, les preocupacions persisteixen i no hi ha cap mena de dubte que la supressió d'una estructura de pagament uniforme ha contribuït a generalitzar la sensació de pèrdua de coherència i cohesió dins la funció pública estatal.

Conclusió

Els anys vuitanta i els noranta han estat testimoni d'un seguit de casos —el cas Ponting, l'afer de l'helicòpter Westland, la venda d'armament a Iraq i el cas Matrix-Churchill, l'afer Hamilton— que han posat en relleu les qüestions ètiques entorn de la conducta dels ministres i dels funcionaris públics. Els problemes que deriven d'aquests casos i, d'una manera més global, de l'impacte del que ha vingut a ser una transformació revolucionària de la funció pública estatal (Fry, 1995, pàg. 152), han motivat una sèrie d'investigacions i d'informes efectuats per comissions parlamentàries, com ara la Comissió de Comptabilitat Pública (*Public Accounts Committee*) i la Comissió de la Funció Pública i la Hisenda Pública

(*Treasury and Civil Service Committee*), i pel president del més alt tribunal del Regne Unit, lord Scott, en el cas de la venda d'armament a Iraq. La resposta governamental ha estat no solament la creació de la Comissió per a l'Informe Scott, sinó també l'establiment de la Comissió per a la Integritat en la Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life*), el resum del qual tracta temes relacionats amb la funció pública estatal, entre d'altres, i amb la promulgació d'un codi de conducta per al funcionariat, malgrat que no n'existeix, encara, cap base legislativa. Tanmateix, sembla que David Clark, que és actualment el ministre afectat, està considerant la possibilitat que existeixi un estatut de la funció pública, cosa que suposaria un gran allunyament de la tradició britànica en el sentit que els assumptes de la funció pública de l'Estat són regulats totalment en base als poders de prerrogativa de la Corona. El codi es feia ressò dels suggeriments proposats per la Comissió de la Funció Pública i la Hisenda Pública (*Treasury and Civil Service Committee*), però no aniria tan lluny com al sindicat de funcionaris li hauria agradat, i només s'ocuparia del comportament dels funcionaris de l'Estat, tot i que s'ha introduït alguna esmena a les Qüestions de Procediment per als Ministres (*Questions of Procedure for Ministers*). Totes aquestes accions han fet que es posés en relleu l'existència i la complexitat dels dilemes ètics amb què s'enfronten els polítics i també els funcionaris de l'Estat. Les respostes no són fàcils.

Bibliografia

- Bogdanor, V., «The Scott Report», *Public Administration*, núm. 74(4), hivern de 1996, pàg. 593-612.
- Campbell, C. i Wilson, G. C., *The End of Whitefall*, Blackwell, Oxford, 1995.
- Chapman, R., «Change in the civil service», *Public Administration*, núm. 72(4), hivern de 1994, pàg. 599-610.
- Dowding, K., *The Civil Service*, Routledge, Londres, 1995.
- Fry, G., *Policy and Management in the British Civil Service*, Hemel Hempstead, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, 1995.
- Greenaway, J., «Having the Bun and the Halfpenny: can old public services ethics survive in the new Whitehall», *Public Administration*, núm. 73(3), tardor de 1995.
- Hennessy, P., *Whitehall*, Seeker and Warburg, Londres, 1989.
- Maor, M. i Stevens, H., «Measuring the impact of the new public management and European integration on recruitment and training in the UK civil service», *Public Administration*, núm. 75(3), tardor de 1997, pàg. 531-552.
- Mountfield, R., «The new senior civil service — Managing the paradox», *Public Administration*, núm. 75(2), estiu de 1997, pàg. 307-312.
- Richards, D., «Appointments to the highest grades in the civil service—drawing back the curtain», *Public Administration*, núm. 74(4), hivern de 1996, pàg. 657-678.
- Sheaff, R. i West, M., «Marketization, Managers and Moral Strain: chairmen, directors and public service ethos in the National Health Service», *Public Administration*, núm. 75(2), estiu de 1997, pàg. 189-206.
- Symons, E., «The exposed civil servant», *The Guardian*, 2 d'abril de 1993.
- «Weeding out the truth», *FDA News*, núm. 1, octubre de 1994.