

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE SOCIALE

CONSORTIU: Universitatea de Stat din Moldova (USM), Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți (USARB), Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul (USC)

Cu titlu de manuscris

CZU: 35.08(498+478):006.35(4)(043.3)

BOGHIAN VASILE

**IMPLEMENTAREA STANDARDELOR EUROPENE PRIVIND
POLITICILE DE PERSONAL ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI
PUBLICE DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA**

**563.02 – ORGANIZAREA ȘI DIRIJAREA ÎN INSTITUȚIILE
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE; SERVICII PUBLICE**

Teza de doctor în științe administrative

Autor:



BOGHIAN Vasile

Conducător științific:



**DULSCHI ION, doctor în științe istorice,
conferențiar universitar**

CHIȘINĂU – 2024

CUPRINS

LISTA FIGURI.....	3
ADNOTARE	4
INTRODUCERE	8
1. DIMENSIUNI TEORETICE ȘI METODOLOGICE PRIVIND POLITICILE DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....	17
1.1. ISTORIOGRAFIA ȘI METODOLOGIA CERCETĂRII PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....	17
1.2. ASPECTE CONCEPTUALE PRIVIND POLITICILE DE PERSONAL ȘI MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE.	30
1.3. CONCEPTE DE STANDARD ȘI STANDARDIZARE ÎN POLITICILE DE PERSONAL.	39
1.4. CONCLUZII LA CAPITOLUL 1.....	50
2. POLITICI EUROPENE DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....	52
2.1. ABORDĂRI PRIVIND POLITICILE DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE	52
2.2. MODERNIZAREA FUNCȚIEI PUBLICE ÎN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE – TENDINȚE DE STANDARDIZARE	69
2.3. STANDARDE ETICE PRIVIND FUNCȚIA PUBLICĂ ÎN POLITICILE DE PERSONAL ALE UNIUNII EUROPENE.....	79
2.4. CONCLUZII LA CAPITOLUL II.....	854
3. POLITICI DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA	87
3.1. ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL PERSONALULUI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA.....	87
3.2. GESTIONAREA FUNCȚIEI PUBLICE ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA.....	101
3.3. STANDARDE EUROPENE DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA	126
3.4.CONCLUZII LA CAPITOLUL 3.....	137
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	1390
DECLARAȚIA CU PRIVIRE LA ORIGINALITATEA TEZEI DE DOCTORAT	192
CURRICULUM VITAE	193

LISTA FIGURI ȘI TABELE

FIGURA III - 1 - EVOLUȚIA NUMĂRULUI DE FUNCȚII PUBLICE PENTRU CARE AU FOST ACORDATE AVIZE/ RĂSPUNSURI LA NOTIFICĂRI

FIGURA III - 2 – SCĂDEREA BRUSCĂ A NUMĂRULUI DE AVIZE

FIGURA III - 3 - EVOLUȚIE NUMĂRULUI DE FUNCȚII PUBLICE DE EXECUȚIE OCUPATE PRIN RECRUTARE (2012-2022)

FIGURA III - 4 – TIPURI DE ÎNVĂȚĂMÂNT CU FREGVENȚĂ

FIGURA III - 5 – FUNCȚIONARI CALIFICAȚI ÎN PERIOADA 1994 - 2017

FIGURĂ ANEXE - 1 - NUMĂR FUNCȚII PUBLICE DE EXECUȚIE DEFALCAT PE GRADE PROFESIONALE ÎN 2021 ÎN ROMÂNIA

FIGURĂ ANEXE - 2 - PONDEREA FUNCȚIILOR PUBLICE DE EXECUȚIE, PE GRADE PROFESIONALE, ÎN ANUL 2021

FIGURĂ ANEXE - 3 - HARTA INSTITUȚIILOR IMPLICATE ÎN MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

FIGURĂ ANEXE - 4 - DINAMICA ÎN CADRUL CORPULUI FUNCȚIONARILOR PUBLICI

FIGURA NR. 5 - CUNOAȘTEREA LEGISLAȚIEI RM ÎN MATERIE DE POLITICI DE PERSONAL

FIGURA NR. 6 - CUNOAȘTEREA POLITICILOR DE PERSONAL DIN ȚĂRILE EUROPENE

FIGURA NR. 7 - APRECIEREA SITUAȚIEI CU IMPLEMENTAREA STANDARDDELOR EUROPENE ÎN RM

FIGURA NR. 8 - PROPUNERI DE PERFEȚIONARE A SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL FUNCȚIEI PUBLICE

TABELUL NR. 1 - CHSTIONAR

ADNOTARE

Boghian Vasile, titlul tezei: *Implementarea standardelor europene în politicile de personal din sistemul administrației publice în România și Republica Moldova*, teză de doctor în științe administrative; specialitatea: 563.02 – organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice; servicii publice Chișinău, 2024.

Structura tezei: introducere, 3 capitole, concluzii și recomandări, bibliografia din 174, titluri, 141 pagini text de bază.

Rezultatele obținute au fost expuse în 15 publicații științifice, inclusiv 12 articole în materiale ale conferințelor internaționale, 3 articole în reviste științifice de profil.

Cuvintele-cheie: administrație publică, politică de personal, standard european, funcție publică, funcționar public, resurse umane, serviciul public.

Domeniul de studiu: organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice; servicii publice

Scopul lucrării: Studiarea și analiza aspectelor teoretice și practice privind politicile de personal prin prisma standardelor europene și a implementării lor în sistemul administrației publice din România și Republica Moldova.

Obiectivele lucrării: elucidarea reperelor teoretice și metodologice a funcției publice și a statutului funcționarului public; cercetarea politicilor și strategiilor din domeniul managementului funcției publice sub aspect comparat în unele țări membre ale Uniunii Europene; evaluarea evoluției cadrului legislativ privind funcția publică și funcționarul public în România și Republica Moldova; examinarea realizării managementului funcției publice; analiza implementării standardelor europene de conduită în administrația publică; elaborarea unor recomandări privind eficientizarea managementului funcției publice și al funcționarului public.

Noutatea și originalitatea științifică: abordarea unui subiect nou în investigarea autohtonă a politicilor și strategiilor managementului funcției publice și al funcționarului public.

Problema științifică importantă soluționată constă în găsirea mecanismelor eficiente de realizare a politicilor și strategiilor privind managementul funcției publice și al funcționarului public.

Semnificația teoretică este determinată de contribuția adusă la cercetarea și sistematizarea teoriilor ce vizează politicile și strategiile privind managementul funcției publice și funcționarului public.

Valoarea aplicativă a lucrării este relevantă prin contribuția la o mai bună elaborare și promovare a politicilor în domeniul funcției publice, perfecționarea mecanismelor de realizare a raporturilor funcționarilor publici cu celelalte elemente ale sistemului social. Lucrarea poate constitui un anumit suport teoretic și orientativ în efectuarea unor cercetări similare.

Implementarea rezultatelor științifice. Investigația se încadrează în principalele direcții de cercetare a Universității de Stat din Moldova.

АННОТАЦИЯ

Богян Василе, тема диссертации: *Внедрение европейских стандартов в кадровой политике в системе государственного управления в Румынии и Республике Молдова*, докторская диссертация в области административных наук; специальность: 563.02 – организация и управление в учреждениях государственного управления; государственные услуги, Кишинэу, 2024.

Структура диссертации: введение, 3 главы, выводы и рекомендации, 174 библиографических, названий, 141 страниц основного текста.

Полученные результаты представлены в 15 научных публикациях, в том числе: 12 статей в материалах международных конференций, 3 статьи в научных журналах.

Ключевые слова: государственное управление, кадровая политика, евростандарт, государственная должность, государственный служащий, человеческие ресурсы.

Область исследования: организация и управление в учреждениях государственного управления; общественные услуги.

Цель работы: изучение и анализ теоретических и практических аспектов кадровой политики через призму европейских стандартов и их внедрения в систему государственного управления в Румынии и Республике Молдова.

Задачи работы: раскрытие теоретических и методологических основ публичной функции и статуса государственного служащего; исследование политики в области управления странах Евросоюза; оценка эволюции законодательства о государственной должности и государственной службе в Румынии и Республике Молдова;

Научная новизна и оригинальность работы: состоит в рассмотрении нового предмета в исследовательской практике обеих стран: политики и стратегии в менеджменте государственных должностей и государственных служащих.

Важная решенная научная проблема: поиск эффективных механизмов реализации политики управления государственной должностью и государственным служащим.

Теоретическая значимость определяется вкладом в исследование и систематизацию теорий, направленных на политику и стратегию в области управления государственными функциями и государственными служащими.

Прикладная ценность работы: разработка и продвижение политики в сфере публичной функции, совершенствованию механизмов достижения взаимоотношений государственных служащих с другими элементами социальной системы.

Внедрение научных результатов: работа относится к основным направлениям исследований Государственного университета Молдовы.

ABSTRACT

Bogyan Vasile, dissertation topic: Implementation of European standards in personnel policy in the public administration system in România and the Republic of Moldova, doctoral dissertation in administrative sciences; specialty: 563.02 - organization and management in public administration institutions; public services, Chisinau, 2024.

Dissertation structure: introduction, 3 chapters, conclusions and recommendations, 174 bibliographic titles, 141 pages of the main text.

The obtained results are presented in 15 scientific publications, including: 12 articles in the materials of international conferences, 3 articles in scientific journals.

Key words: public administration, personnel policy, European standard, public office, civil servant, human resources.

Research area: organization and management in public administration institutions; public services.

The purpose of the work: study and analysis of theoretical and practical aspects of personnel policy through the prism of European standards and their implementation in the public administration system in Romania and the Republic of Moldova. Objectives of the work: disclosure of theoretical and methodological foundations of public function and status of civil servant; study of policy in the field of management of the EU countries; assessment of the evolution of legislation on public office and civil service in Romania and the Republic of Moldova;

Scientific novelty and originality of the work: consists in considering a new subject in the research practice of both countries: policy and strategy in the management of public offices and civil servants.

Important solved scientific problem: search for effective mechanisms for implementing the policy of managing a public office and a civil servant.

Theoretical significance is determined by the contribution to the study and systematization of theories aimed at policy and strategy in the field of managing public functions and civil servants.

Applied value of the work: development and promotion of policy in the field of public function, improvement of mechanisms for achieving relationships between civil servants and other elements of the social system.

Implementation of scientific results: the work relates to the main research areas of the State University of Moldova.

LISTA ABREVIERILOR:

- APC – Administrația publică centrală**
- APL - Administrația publică locală**
- ANFP - Agenția Națională a Funcționarilor Publici**
- BD - Baze de date**
- CE - Comisia Europeană**
- DA - Decentralizare administrativă**
- DCPAE - Direcția de Coordonare a Politicilor și Asistenței Externe**
- DEX - Dicționarul explicativ**
- DPC - Direcția Politică de Cadre**
- DAMEP - Direcția Analiză Monitorizare și Evaluare a Politicilor**
- DDR - Direcția dezvoltare regională**
- DJCA - Direcția juridică și control administrativ**
- HG - Hotărâre de Guvern**
- ISO/IEC - Organizația Internațională de Standardizare**
- FP - Funcționar public**
- ME - Ministerul Economiei**
- MRU – Managementul resurselor umane**
- OUG - Ordonanță de Urgență a Guvernului**
- PNUD - Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare**
- RM - Republica Moldova**
- RU - Resurse Umane**
- SND - Strategia Națională de Dezvoltare**
- SNIFP - Strategia Națională de Instruire a Funcționarilor Publici și Aleșilor locali**
- SCAP - Strategia pentru consolidarea administrației publice**
- SDFP - Strategia privind dezvoltarea funcției publice**
- SFPAP - Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică**
- TI - Tehnologii Informaționale**
- TACIS - Asistență Tehnică pentru Comunitatea Statelor Independente**
- UE - Uniunea Europeană**
- UAT - Unitate administrativ-teritorială**

INTRODUCERE

Actualitatea temei

Integrarea României în Uniunea Europeană implică adoptarea normelor europene în materie de democrație, stat de drept și economie de piață, are desigur repercusiuni și asupra administrației publice și, implicit asupra funcției și funcționarilor publici. În acest context este pertinentă modernizarea sistemului administrației publice, reforma gestiunii resurselor umane și ridicarea nivelului de calificare a personalului din administrația publică și a funcționarilor publici.

Reforma administrației publice pune accent pe următoarele obiective: eficacitate, responsabilitate, onestitate, integritate, dinamism, atitudine non-partizană – reprezentând un evantai de valori mult mai mari decât în trecut. Se urmărește, totodată, crearea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic, competent să elaboreze strategiile și politicile privind managementul funcției publice, care să contribuie la eficientizarea sistemului administrativ și îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și societatea civilă, în concordanță cu cerințele referitoare la implementarea acquis-ului european și integrarea în Uniunea Europeană.

Politicile de personal în administrația publică din România, în calitate de țară membră a Uniunii Europene și a Republicii Moldova, în calitate de țară candidat în Uniunea Europeană prezintă un deosebit interes teoretic și practic din perspectiva implementării standardelor europene acestea urmând să direcționeze calitatea realizării politicilor de personal care, în mod firesc determină eficiența administrației publice, respectarea drepturilor omului în relația administrație - cetățean. Studiarea politicilor de personal, în special cu referire la funcționarii publici este o problemă de actualitate în condițiile aprofundării transformărilor în administrația publică românească și cea din Republica Moldova. În acest context este oportună examinarea subiectului privind implementarea politicilor de personal a administrației publice din România și din Republica Moldova, prin prisma standardelor și principiilor Uniunii Europene.

Necesitatea continuării reformelor în administrația publică, în care accentul să se pună pe obiective, cum ar fi eficacitatea, responsabilitatea, onestitatea, integritatea, dinamismul și atitudinea nonpartizană, au o importanță principială pentru viitorul european al României și Republicii Moldova. Prin cele menționate considerăm că obiectivul esențial, ce trebuie realizat, îl reprezintă crearea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil, neutru din punct de vedere politic, competent să elaboreze strategiile și politicile privind managementul funcției publice, care să contribuie la eficientizarea sistemului administrativ și la îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și societatea civilă.

O componentă indispensabilă a reformei administrației publice o constituie politica de

personal, aceasta având în calitate de obiectiv general crearea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic, competent să elaboreze strategiile și politicile privind managementul funcției publice, care să contribuie la eficientizarea sistemului administrativ și îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și societatea civilă, în concordanță cu cerințele referitoare la implementarea acquis-ului european și integrarea în Uniunea Europeană. Este de remarcat însă, că pentru administrația publică din România, nu se pune problema alinierii la un model, sau a îndeplinirii *ab initio*, în integralitatea lor, a tuturor standardelor europene în materie, ci se impune gradarea de la simplu la complex a pașilor privind atingerea acestor standarde.

Funcționarii publici reprezintă resursele umane ale administrației publice, care alături de cele materiale și bănești asigură condițiile de funcționare a acesteia. În exercitarea atribuțiilor, funcționarii publici trebuie să nu uite că sunt în slujba cetățenilor, a interesului public, căruia să-i dea satisfacție cu înțâietate, comportamentul lor fiind influențat de noile reforme sociale și de internaționalizarea crescândă a contextului în care ei lucrează. Având în vedere amploarea și varietatea rețelei de autorități și instituții ale administrației publice și complexitatea sarcinilor pe care aceste autorități și instituții trebuie să le îndeplinească pentru organizarea executării și executarea legii, precum și faptul că administrația publică nu este altceva decât activitatea unor oameni în raport cu alți oameni, problematica celor care lucrează în organele administrației publice și care formează personalul acesteia căpătă o importanță deosebită.

Relevanța temei de cercetare este determinată și de faptul că guvernele sunt solicitate să demonstreze rezultate eficiente în timp cât mai scurt, condiție ce poate fi obținută doar în baza unor performanțe profesionale ale funcționarilor publici. În contextul reformelor administrației publice, ce se derulează în România și Republica Moldova, sistemul funcției publice are o importanță substanțială, al cărui scop prioritar este creșterea calității serviciilor, a eficienței rezultatelor finale ale programelor, strategiilor și politicilor de stat. În aceste condiții, este în ascensiune nevoia de personal cu cunoștințe și abilități profesionale, care să contribuie la sporirea eficienței procesului de administrare, în contextul unui sistem socio-economic, politic și juridic modernizat. România și Republica Moldova depun eforturi semnificative în vederea pregătirii, recalificării și formării avansate a funcționarilor publici, ceea ce a determinat un efect pozitiv asupra creșterii nivelului profesionalismului, competenței și capacității acestora de a exercita obligațiunile de serviciu. Însă sarcinile devin tot mai complexe, înaintând noi cerințe față de calitatea personalului în prestarea serviciilor publice.

Administrația publică s-a confruntat cu nevoi emergente, fiind determinată să-și intensifice flexibilitatea, reacția la situații neprevăzute, digitalizarea serviciilor, munca la distanță, activități sanitare în comunitate etc.

Așadar, se poate spune că eficiența autorităților administrației publice, în realizarea sarcinilor care le revin, depinde în mare măsură de calitatea umană și capacitatea profesională a celor care alcătuiesc aceste organe, fiind necesară o atenție sporită în recrutarea, formarea și motivarea personalului din administrația publică. Prin exercitarea funcției publice trebuie să se contribuie la realizarea puterii publice, fie într-o formă directă, în cazul funcțiilor de decizie ce incumbă emiterea actelor juridice de putere sau de autoritate, fie indirect prin acțiunile de pregătire, executare și control, strâns legate, sau în legătură cu exercițiul autorității publice.

Reformarea serviciului public este chemată să asigure sporirea eficienței instituțiilor publice, implicit acesta se urmărește a orienta atenția administrației publice servirii cetățeanului. Reforma pe dimensiunea personalului din administrația publică, iar mai concret a funcționarilor publici, urmează să rezide pe cele trei principii fundamentale: - permanentă, profesionalism și neutralitate politică.

Obiectivele principale ce trebuie urmărite în acest sens și care vizează direct funcționarii publici sunt: selecția inițială a funcționarilor publici, instruirea și dezvoltarea profesionalismului, dezvoltarea carierei, atractivitatea condițiilor de serviciu, ceea ce înseamnă abordarea dificilei probleme a remunerării funcționarului public, iar în final, lupta constantă împotriva corupției.

Venind în întâmpinarea acestor obiective, vom aborda în continuare aspecte cum ar fi recrutarea funcționarilor publici care trebuie să se facă exclusiv pe criteriul competenței profesionale – competiția deschisă și selectarea după merit; eliminarea oricăror forme de discriminare și clientelism politic; egalitatea șanselor la intrarea în corpul funcționarilor publici și la ocuparea funcțiilor publice de conducere. Cu toate că avem în vedere prezența anumitor deosebiri de la țară la țară, există totuși, o dimensiune europeană a funcției publice, și anume, necesitatea existenței unui corp de funcționari publici în care politicienii pot găsi specialiști ale căror calități au fost selectate și testate riguros.

Pertinența socială a problemei enunțate derivă din percepția autorului, reflectată în mai multe publicații, care dedând cu sintezele teoretice și analiză documentară este probată și de experiența profesională, în calitate de funcționar public. În cadrul cărora autorul specifică, prin prisma percepției sale efortul „... Uniunii Europene pentru construirea unui cadru de promovare a bunei administrări. Doar o administrație publică puternică, ancorată în realitatea europeană, poate funcționa la standardele așteptate de toți cetățenii [22. p.35].

Gradul de cercetare a problemei investigate.

Tema studiată a fost și rămâne a fi un obiect de interes teoretic și practic pentru cercetători, cadrele didactice universitare, funcționarii din autoritățile publice din România și Republica

Moldova și din alte țări. Problema politicilor de personal este nelipsită în studii fundamentale consacrate administrației publice dar, în deosebi în lucrări în care managementul funcției publice este obiectul studiului propriu-zis.

O categorie aparte de publicații științifice o constituie studiile consacrate funcționării aparatului administrativ al structurilor Uniunii Europene și managementului funcției publice din cadrul acestuia. Aria de investigație cuprinde, literatura de specialitate de referință, românească și străină, precum și studierea modului de aplicare a managementului funcției publice într-o serie de instituții publice naționale și europene, cu reprezentativitate pe mai multe planuri, cea mai importantă investigație fiind efectuată asupra funcționarilor publici în cadrul autorităților administrației publice din România și Republica Moldova.

O contribuție substanțială la elucidarea problemelor studiate în teza de față o au autorii din străinătate. Problematika instituțiilor administrative, a funcției publice, a dreptului administrativ a fost aria de preocupare a autorilor francezi Auby, Jean Marie; Auby, Jean Bernard. [12,13,14]. Domeniul managementului public a fost abordat de autorul din Regatul Unit Babun R. Bourn [15]. Problema existenței sistemului European al funcției publice a fost studiată de un alt autor francez - Braibant, G. [24,25], de asemenea acest subiect a fost studiat și de Claisse, M., Meininger, M. [34]. O abordare din perspectiva fundamentării filozofice a sistemului funcției publice din Franța și Marea Britanie este realizată de autorul francez Dreyfus, F. [41]. Problematika standardelor și standardizării a fost o preocupare a mai multor autori străini, aceștia fiind - Brunsson N. și colab. [26], Busch L. [29], Gaillard J. [48], Matsuura S. [93]. Chunqing L., și colab. [33]. O abordare comparată a administrației publice se regăsește sub semnătura autorului Chandler J.A. [32] și Ziller, J. [170, 171]. Problema consolidării juridice a relației funcție publică-serviciu public a fost subiectul cercetărilor semnate de Fortier, C. [47]. Cu abordări mai recente privind funcția publică în Uniunea Europeană s-a prezentat cercetătorul din Belgia Oberdorff H. [99] și Ostrom E. [101] din SUA, consacrată activității instituțiilor Uniunii Europene, Problema instituțiilor politice și a dreptului constituțional este examinată de autorii francezi - J. Prelot, Marcel, Boulois, Jean. [119]. Rivero, Jean, [131,132], Vedel, G., Delvolvé, P., [160].

Prezintă interes evoluția cercetărilor în administrația publică din România și Republica Moldova în ultimele trei decenii, precum și semnificațiile pe care le întrunesc noțiunile de administrație publică europeană, euro-funcție publică și euro-funcționar public, din perspectiva integrării europene a Republicii Moldova.

Astfel, vom reține ca autorii de cursuri universitare, din ultimele decenii, fie continuă tradiția de a consacra funcției publice subdiviziuni speciale, fie analizează aspecte ale managementului funcției publice împreună cu specificul autorității publice respective. Funcțiile

publice au caracter continuu, în sensul ca sunt create pentru a da satisfacție intereselor generale pe toată perioada existenței lor (și activitatea serviciului public este continuă). Aceasta nu înseamnă ca activitatea prin care se realizează funcția publică nu ar putea fi exercitată intermitent, o singură dată sau niciodată, în funcție de situație.

Studierea locului și rolului personalului în sistemele administrației publice se regăsește atât în publicațiile cu caracter general, consacrate administrației publice cât și în lucrări speciale în care sunt abordate diverse aspecte ale politicii de personal. Din această perspectivă îl vom menționa pe autorul român Ioan Alexandru, care a contribuit prin publicațiile sale la aprofundarea și diseminarea cunoștințelor privind fenomenul administrativ dar și studierea aspectelor de politici de personal, precum modalitățile de atragere și selectare a candidaților pentru posturile vacante din administrația publică, inclusiv procesele de concursuri și criteriile de selecție, evaluarea performanței, dezvoltarea și formarea resurselor umane, sisteme de recompense și motivație; [1,2,3,4,5]

Din perspectiva dreptului administrativ, problematica personalului din administrația publică este reflectată în publicațiile autorilor A. Iorgovan [62,63,64,65,66,67], V. I. Prisacaru [120,121,122], D. Apostol Tofan [7,8,9]. Autorii menționați au contribuit la clarificarea mai multor aspecte, și în special, cel privind statutul juridic al personalului din administrația publică din România: regimul de angajare al funcționarilor publici, drepturile și obligațiile acestora. Prezintă un deosebit interes publicațiile în care sunt abordate subiecte ce țin de managementul funcției publice în România și în țările Uniunii Europene, semnate de A. Androniceanu - Managementul funcției publice în statele Uniunii Europene în Administrație și managementul public (2004) [6] și, respectiv studiul Statutul funcționarilor publici din România (2011), semnat de D. M. Popescu Petrovszki [112, 113]. În Republica Moldova, studierea problemelor privind personalul din administrația publică este axată pe activitatea cercetătorilor în domeniul administrației publice, care în publicațiile sale au abordat subiecte privind funcția publică, statutul funcționarului public, managementul funcției publice: M. Platon, (107, 108) T. Gheorghică [49,50], dar și în publicațiile realizate prin optica dreptului administrativ, semnate de A. Bantuș [17], V. Guțuleac, [54] ... O lucrare de referință pentru această cercetare este și lucrarea *Politica de personal în administrația publică, semnată de S. Cornea, și I. Filipov, [40].* Diverse aspecte ale funcției publice, politicile de personal în administrația publică se regăsesc în materialele conferințelor științifice organizate de Academia de Administrare Publică din Republica Moldova. Printre autori A. Sîmboteanu, [133,134,135,136,137,138,139,] I. Dulschi, [42,43,44,45,46] ,T. Șaptefrați [149,150,151].

În special vom evidenția și cea mai recentă contribuție la patrimoniul științei administrației

publice din Republica Moldova – Monografia Administrație publică, semnată de Aurel Sîmboteanu, în care s-au regăsit mai multe aspecte ce țin de studierea subiectului propus în actuala lucrare. [138].

Realizând o sinteză a documentării privind gradul de cunoaștere a subiectului abordat, menționăm că studierea domeniului administrației publice în ansamblul și a funcției publice în special, constituie problemă asupra căreia de mai mult timp își focusează eforturile cercetătorii din diverse școli științifice din Europa și statele Unite ale Americii, implicit din România și Republica Moldova, iar rezultatele acestor investigații denotă existența unor teorii și paradigme cristalizate, care pot servi drept fundament pentru realizarea unor studii sectoriale cu implicarea materialului empiric local.

Fără a diminua importanța publicațiilor științifice semnate de savanți autohtoni și străini, insistăm pe ideea că dinamica vieții sociale este atât de vertiginoasă că adesea unele cercetări realizate într-un interval cronologic relativ scurt, din perspectiva realității sociale pot fi deja învechite. Prin urmare, un argument pentru realizarea investigației propuse este racordarea cunoștințelor obținute empiric la necesitățile de construcție a noilor viziuni conceptuale asupra situației actuale în domeniul administrației publice și în special a instituției funcției publice în România și Republica Moldova, prin prisma satisfacerii rigorilor Uniunii Europene la acest capitol.

Prin abordarea structurii valorii standardelor europene privind politicile de personal specifice funcționarilor publici s-a urmărit prezentarea modalităților prin care managementul funcției publice poate interveni în mod practic în dinamica acestor variabile, pentru a influența în sensul generării de valori și atingerii dezideratului de performanță în administrația publică din UE.

Scopul și obiectivele lucrării.

Scopul lucrării: Studierea și analiza aspectelor teoretice și practice privind politicile de personal prin prisma standardelor europene și a implementării lor în sistemul administrației publice din România și Republica Moldova.

Obiectivele lucrării: - elucidarea reperelor teoretice și metodologice a funcției publice și a statutului funcționarului public;

- cercetarea politicilor și strategiilor din domeniul managementului funcției publice sub aspect comparat în unele țări membre ale Uniunii Europene;
- evaluarea evoluției cadrului legislativ privind funcția publică și funcționarul public în România și Republica Moldova;
- examinarea realizării managementului funcției publice în România și Republica Moldova;
- analiza implementării standardelor europene de conduită în administrația publică din

România și Republica Moldova ;

- elaborarea unor recomandări privind eficientizarea managementului funcției publice și al funcționarului public.

Ipoteza investigației: reglementările și bunele or practici europene în politicile de personal, au calitatea de standard pentru asigurarea eficienței administrației publice în România și Republica Moldova.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute constă în studiul aspectelor teoretice și practice, elaborării și implementării politicilor și strategiilor privind managementului funcției publice, prin introducerea managementului calității totale în gestionarea funcției publice și funcționarului public.

Rezultatele științifice obținute:

- analiza și sintetiza concepțiilor și abordărilor științifice privind funcția publică și managementul funcției publice, politicile și strategiile de dezvoltare a funcției publice;
- fundamentarea și argumentarea științifică a necesității formării cerințelor noi, unificate, privind calificarea specialiștilor care exercită funcții publice;
- elucidarea sistemului funcției publice în toată complexitatea sa și funcțiile acestuia în cadrul serviciului public;
- examinarea și sistematizarea tipologiilor funcției publice, funcționarilor publici, politicilor și strategiilor utilizate în sistemul funcției publice;
- conceptualizarea abordării metodologice față de formarea managementului calității în gestionarea funcției publice și funcționarilor publici;
- elaborate și propuse soluții privind soluționarea problemelor de management al funcției publice și al funcționarului public.

Metodologia investigării prezentei probleme întrunește un complex de principii și acțiuni de cercetare care ne asigură cu repere teoretico–metodologice, informative, statistice și de sinteză. Investigația realizată este fundamentată și dezvoltată pe un cadru metodologic științific, bazat pe principii și metode de cercetare proprii științelor sociale. Caracterul teoretico-empiric al tezei de doctor se bazează pe principiile cercetării științifice, precum: interdisciplinaritate (aflat la interferența domeniilor administrație publică, managementul resurselor umane, sociologie ș.a.), obiectivitate, consecutivitate, demonstrație, corelație, validitate, utilitate, tradiție și etică. În cadrul studierii problemei ne-am ghidat de principiile realismului, obiectivismului, istorismului și umanismului.

Respectarea principiului realismului ne-a permis să abordăm fenomenele și procesele studiate în limitele parametrilor existenței sociale reale, ținând cont de specificul

comportamentului indivizilor și a comunităților sociale într-o societate modernă. Principiul obiectivismului a servit drept criteriu pentru o abordare echidistantă a fenomenelor și proceselor studiate indiferent de originea, coloratura politică sau religioasă a agenților sociali.

Principiul istorismului ne-a permis să examinăm fenomenele sociale și implicit administrative în calitate de organisme vii cu început, evoluție și finalitate. Ghidați de aceste principii am realizat investigația prin aplicarea metodelor de cunoaștere științifică, specifică științelor sociale, valorificând potențialul acestora cât posibil de eficient.

În conformitate cu scopul și obiectivele stabilite, a fost aplicat un complex de metode universal-filosofice, ce includ principiile și legile dialecticii, servind drept mod de raționare logică; metodele general-științifice, conțin metode și principii ce se folosesc într-un șir de științe, dar pot servi drept suport instrumental pentru alt domeniu științific, precum: inducția, deducția, analiza comparată, analiza sistemică, analiza documentelor, analiza statistică etc.

O metodă nelipsită într-o investigație științifică o constituie *metoda bibliografică*, care ne permite să ne documentăm în materie de gradul de cercetare a problemei propuse pentru investigare, să ne aprofundăm cunoștințele în domeniul studiat, să ne verificăm propriile viziuni și percepții asupra problemei studiate.

Analiza documentară este metoda care a servit pentru acumularea informației din surse oficiale, necesară pentru descrierea și analiza situației în domeniu. Aici au fost selectate acte normative naționale și internaționale, exemple de bune practici, studii de caz aplicabile cu statut de precedent. Metodele dialectice: inducția și deducția au servit pentru construcția raționamentelor și generalizărilor privind caracterul universal al valorilor sociale studiate proprii mai multor țări ale Uniunii Europene și particularităților naționale ale țărilor membre.

Acestea au contribuit la definirea aparatului categorial al cercetării; analiza suportului cognitiv teoretic și empiric; examinarea evoluției conceptelor moderne privind evaluarea performanței; sistematizarea cunoștințelor privind impactul evaluării performanțelor funcționarilor publici asupra procesului de administrare. Metodele concret-științifice, sunt aplicate pentru cercetarea proceselor de organizare și dirijare în instituțiile administrației publice.

Metoda comparației a permis realizarea analizei cantitative și calitative a gestionării funcției publice în țări ale Uniunii Europene, România și Republica Moldova.

Conceptul de gestiune a funcției publice poate fi analizat într-un sens material-funcțional și într-unul formal-organic, așa cum de altfel sunt analizate și conceptele de administrație publică, sistem al administrației publice și serviciu public.

Metoda istorică a contribuit la analiza evolutivă a dezvoltării managementului funcției publice din România și Republica Moldova în administrația publică și a rolului principiilor și

standardelor europene în elaborarea politicilor de personal.

Nelipsite în procesul de cercetare au fost și metodele sociologice precum: interviul și chestionarul, dat și metodele statistice care ne-au oferit informații necesare privind starea reală a faptelor în materie de politici de personal și management al funcției publice.

Rezultatele obținute țin de studiul complex realizat, luând în calcul în sens larg diversitatea normelor privind funcția publică la nivel european, internațional și național. În rezultat s-a obținut o imagine de ansamblu privind funcțiile și instituțiile antrenate în procesul de asigurare a unui serviciu public de calitate la nivel european, dar mai ales la nivel național. Un element important îl reprezintă și relația mutuală dintre cadrul legal și cel instituțional în domeniul funcției publice, cu etape specifice de dezvoltare la diverse niveluri (internațional, european, regional, național, local).

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Importanța teoretică a lucrării rezidă din analiza istorico-conceptuală a funcției publice și a funcționarului public, în sensul normelor și reglementărilor la nivel european și internațional. Valoarea aplicativă a studiului se explică prin determinarea atribuțiilor practice a diverselor instituții europene și naționale antrenate în procesul de gestionare a funcției publice. Raportul dintre cadrul legal și cel instituțional devine unul indispensabil în procesul de realizare a măsurilor de reformă din statele europene în domeniul funcției și funcționarului public.

Sumarul compartimentelor. Lucrarea cuprinde: introducerea, trei capitole, divizate, la rândul lor în subcapitole, concluzii generale, recomandări și bibliografie.

În capitolul I. Dimensiuni teoretice și metodologice privind politicile de personal în administrația publică sunt abordate aspecte privind istoriografia cercetării funcției publice, aspecte conceptuale privind personalul și politicile de personal, concepte de standard și standardizare în politicile de personal, sunt formulate concluzii la capitol.

În capitolul II. Politici de personal în administrația publică sunt studiate documentele de politici privind personalul din administrația publică în Uniunea Europeană, standarde etice privind funcția publică în politicile de personal ale Uniunii Europene, sunt formulate concluzii la capitol.

În capitolul 3 Politici de personal în administrația publică din România și Republica Moldova sunt examinate problemele privind organizarea și funcționarea sistemului de management al personalului în administrația publică din România și Republica Moldova, implementarea standardelor europene privind managementul funcției publice în România și Republica Moldova, implementarea standardelor etice europene în conduita funcționarilor publici din România și Republica Moldova, sunt formulate concluzii la capitol.

1. DIMENSIUNI TEORETICE ȘI METODOLOGICE PRIVIND POLITICILE DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

1.1. Istoriografia și metodologia cercetării personalului din administrația publică

Personalul, funcția publică și statutul funcționarului public prezintă un subiect deosebit de investigare pentru cercetătorii din sfera politico-administrativă. Tema centrală de cercetare – personalul din administrația publică, în amploarea sa, a preocupat reprezentanții diverselor curente de gândire socială. Din cele mai vechi timpuri, în publicațiile și discursurile publice consacrate subiectului de guvernare filosofii și gânditorii antici ca Platon [107], Aristotel [10] sau perioadele de o importanță majoră pentru dezvoltarea omenirii – Renașterea și Iluminismul, cu reprezentanții de bază Machiavelli [87], Grotius [52] Montesquieu [94] sau Alexis de Tocqueville [155] și continuând cu exponenții doctrinelor liberale – H. Spencer [146], conservatoare – Ed. Burke [28], identificăm fie viziuni și concepte corelative autonomiei locale, fie idei oponente.

Din opera marilor gânditori ai diferitor epoci istorice putem urmări cristalizarea viziunilor asupra exigențelor pe care, într-o formă sau alta societatea, prin lucrările înaintașilor săi le formula.

Aspectele conceptuale privind funcția publică se regăsesc în lucrările autorilor care reprezentau gândirea social-politică din Regatul Unit și Europa Continentală. Din această perspectivă sunt relevante lucrările autorilor britanici, în special în contextul esenței funcției publice ca instituție de stat cu o misiune cheie în organizarea și asigurarea bunei funcționări a acestuia, J.A. Chandler [32] și alții.

Teoriile relevante privind administrația publică le întâlnim în doctrina franceză, a cărei evoluție a influențat în mare parte și concepția autohtonă în această materie. Având în vedere cele menționate, au fost analizate opinii ale diverșilor autori, din diferite perioade, precum: A. Laubadère [72], M. Prelot și J. Boulois, [119], G. Marcou [91], J.M. Auby și J.B. Auby [12,13,14], H. Oberdorff [99] etc.

Nu pot fi trecute cu vederea studiile realizate de exponenții gândirii politico-administrative din Statele Unite ale Americii, în ceea ce privești funcția publică și funcționarii publici: M. Armstrong [11], R. Baker [16], E. Berman [19], E. Ostrom [101] etc. care au constituit un suport relevant pentru cercetarea temei din diverse perspective sub aspect geografic și cronologic.

Studiile autorilor menționați relevă existența unei viziuni asupra instituției funcției publice și cerințele față de parametri de calitate a acestei instituții. De asemenea din lucrările studiate aflăm și cerințe care sunt înaintate personalului cu statut de funcționar public. Noțiunea de funcție publică este analizată în strânsă legătură cu noțiunea de activitate, autoritate, organ etc., aparținând în principal dreptului administrativ.

Un aspect al realizării politicilor de personal se regăsește în teoriile managementului strategic ca ramură a managementului general. Acesta a avut un impact important asupra conceptului de management al personalului. Autorii D. Torrington, L. Hall și S. Taylor susțin că între *conceptele de management al personalului și management al resurselor umane, pot fi calificate ca sinonime* [156].

Modelul general Harvard a fost dezvoltat de către R. Walton, care considera că noul management al resurselor umane se compune „din politici care promovează reciprocitatea, politicile reciprocității determină asumarea angajamentului personal, care duce atât la cea mai bună performanță economică, cât și la un nivel superior de dezvoltare umană”. Managementul resurselor umane a fost definit de cercetătorul M. Beer ca un „ansamblu de politici corelate, cu un fundament ideologic și filozofic”, care are patru semnificații: anumite convingeri și teorii, determinare strategică, implicarea managerilor de execuție, utilizarea unor pârghii pentru modelarea raporturilor de muncă [18].

Modelele managementului resurselor umane au fost dezvoltate de mai mulți autori din mediul academic din diferite țări. Teoreticienii și practicienii din Marea Britanie au venit cu mai multe completări și precizări la conceptul managementului resurselor umane. Modelele de management al resurselor umane, cel mai frecvent utilizate în literatura de specialitate, au fost analizate și clasificate de către M. Armstrong, iar în literatura română de specialitate — de către A. Manolescu [90] și O. Nicolescu [98]. O contribuție valoroasă la studierea problematicii funcției publice aparține cercetătorilor români, în special în formularea conceptului funcției publice, dar și în observarea anumitor legități privind managementul personalului cu statut de funcționar public. Astfel menționăm autorii: P. Negulescu [97], A. Teodorescu [153,154], M. Oroveanu [100], I. Alexandru [1, 2, 3,4,5], A. Iorgovan [62,63,64,65,66,67], I. Vida [166], C. Ionescu [60,61], C. Manda [88,89], M. Preda [117,118], D. Apostol-Tofan [7, 8,9], I. Plumb [109], I. Popescu Slăniceanu [113], și alții.

Știința dreptului administrativ ne oferă mai multe formulări ale acestei noțiuni. Astfel prof. A. Iorgovan definește funcția publică ca o situație juridică a persoanei fizice investită, legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice — ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor ce formează conținutul raportului juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o. [62].

Autorul român P. Negulescu [97], considera că noțiunile de serviciu public și de funcție publică sunt în raport de parte față de total și definește funcția publică drept o grupare de atribuții, de puteri și competențe în scop de a da satisfacțiune unor anumite interese generale. Autorul vine cu concluzia că funcția publică este indispensabilă unui serviciu public iar atunci când este organizat un serviciu public, se stabilesc funcții poziționate conform subordonării ierarhice, stabilindu-se, pentru fiecare, atribuțiuni de putere publică într-o anumită competență.

La capitolul personalul din autoritățile publice, în literatura de specialitate română, unii

autori evită utilizarea formulei „serviciu public”, pentru a nu se confunda cu activitatea de prestare a serviciilor publice populației, în special cu pluralul acestei expresii „servicii publice”. Spre exemplu, prof. A. Negoită [96] denumește acest capitol „personalul organelor administrației publice”. În opinia prof. M. Preda [117], statutul juridic al funcționarului public, în general, este menit să creeze condiții necesare pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu și să garanteze stabilitatea lor în funcție.

Profesorul R. Ionescu examinează statutul funcționarilor publici prin optica normativistă: cadrul juridic de reglementare a situației funcționarilor de stat, nașterea, modificarea și încetarea raportului de funcțiune de stat [61]. Este de remarcat și contribuția unui alt cercetător valoros român - A. Negoită care a dezvoltat ideile funcției publice reflectate în tratatul francez de știință a administrației, centrându-se pe subiecte importante precum: funcționarii din administrația de stat; formarea funcționarilor administrației de stat; funcționarul și cetățeanul; funcționarul și societatea; responsabilitatea funcționarilor administrației de stat; conducătorul și ceilalți funcționari din organul administrației de stat [97].

Funcția publică este subiectul de cercetare în cadrul Tratatului de drept administrativ semnat de un alt autor român - profesorul Antonie Iorgovan, care abordează noțiunea de funcție publică în dreptul românesc și comparat, evoluția reglementărilor cu privire la funcția publică, constituționalitatea și legalitatea funcției publice, natura juridică a funcției publice, clasificarea funcțiilor publice, recrutarea și încadrarea funcționarilor publici, dreptul la carieră, sfera drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici, regimul răspunderii funcționarilor publici și modificarea și încetarea raportului de funcție [63].

De asemenea și profesorul A. Trăilescu [158] în publicațiile sale abordează subiecte privind: noțiunea, principiile de ocupare a funcției publice, clasificarea funcțiilor publice, recrutarea și numirea în funcție a funcționarilor publici, evaluarea funcționarilor publici, drepturile și obligațiile funcționarilor publici, raportul juridic de serviciu al funcționarilor publici, răspunderea juridică a funcționarilor publici sau autoritățile publice cu competențe în domeniul funcției publice.

Astfel, vom reține că autorii menționați, consacră funcției publice compartimente speciale sau analizează regimul juridic al diferitelor funcții din administrația publică împreună cu aspectele autorității publice respective.

Trăsăturile și principiile funcției publice sunt subiectul de cercetare a mai multor autori români. Caracterul continuu al funcției publice este un subiect dezbătut de profesorul Romulus Ionescu în cursul de Drept administrativ [61]. Caracterul obligatoriu al funcției publice este examinat de profesorul roman I. Șantai [149], în cursul de Drept administrativ și știință administrației. Autorul afirmă că drepturile și obligațiile ce-i alcătuiesc conținutul trebuie

exercitate, existând o îndatorire în acest sens și nu o facultate, o posibilitate, de genul dreptului subiectiv conferit persoanelor fizice sau juridice și față de care există latitudinea de a intra sau nu, după propria voință, în raporturi juridice conform interesului propriu.

Problematika funcției publice rămâne a fi un subiect de cercetare a școlii franceze de administrație publică. Un reprezentant al acestei școli este profesorul A. De Laubadere [72], care în „Tratatul elementelor de drept administrativ”, a rezervat funcției publice două compartimente cu genericul: „Bazele juridice ale funcției publice” și, respectiv „Regimul juridic al funcției publice”. În primului compartiment autorul vizează categorii ce aparțin de dreptul administrativ: compoziția și situația juridică a personalului administrației (noțiunea de agent public și noțiunea de funcționar public), concepția modernă asupra funcției publice, natura juridică a situației funcționarilor (teoria situației legale și regulamentare) și sursele juridice ale funcției publice. În cea de a doua subdiviziune a lucrării sunt examinate categoriile ce țin de: cariera funcționarilor publici (recrutarea, aprecierea, avansarea, pozițiile, încetarea definitivă a funcției), avantajele pecuniare ale funcției (remunerarea funcționarilor și pensia de retragere), libertățile publice ale funcționarilor (libertatea cuvântului, de asociere), obligațiile funcționarilor și sarcinile lor, statutul funcționarilor ,comunali, contenciosul funcției publice s.a.

În cursul „Administrația publică”, semnat de B. Gournay, J.F. Kesler și J. Sinek-Paydessan [51], autorii abordează subiectul funcției publice din trei perspective: metodele de selecționare a funcționarilor - democratice și nedemocratice; formarea funcționarilor - universitară, școli speciale, școli normale, E.N.A.; cariera funcționarilor - noțiunea, afectațiunea, mobilitatea, avansarea, pozițiile, încetarea definitivă a funcției.

Problematika funcției publice este reflectată și în publicații de ordin mai general subscrise de Vedel și Rivero, [161, 132] în care autorii analizează funcția publică prin abordarea responsabilității agenților pentru faptele personale și responsabilitatea persoanei publice.

În Republica Moldova managementul resurselor umane a fost studiat la început, ca doctrină științifică, de către cadre didactice universitare, care au elaborat manuale pentru studenți. Ulterior, problematica politicilor de personal a fost investigată de către cercetători și practicieni care s-au referit, în special, la conceptele din domeniu și la aspectele practice ale procedurii de personal. Sintetizând teoriile în domeniu, M. Jalencu a propus practicienilor algoritmul științific al procesului de MRU în cadrul unei organizații, axat pe planificarea strategică a resurselor umane, analiza postului, recrutarea și selecția personalului, orientarea profesională și adaptarea personalului, instruirea, evaluarea performanțelor resurselor umane, stabilirea recompenselor și a sistemului de salarizare, managementul carierei [69]. A. Bîrcă a analizat politicile de personal ca componentă a managementului general, a realizat studiul comparativ al MRU raport cu managementul

personalului [21].

De o importanță deosebită sunt lucrările autorilor moldoveni, care abordează din diverse perspective funcția publică din Republica Moldova. Evidențiem lucrările autorilor: M. Platon [108,109], A. Sîmboteanu [134,135,136,137,138,139,140], V. Moraru [96], I. Dulschi [42,43,44,45,46], C. Solomon [142,142,144,145], V. Popa [111] și S. Cornea [40], A. Popovici [115,] și C. Popovici [116,117], T. Șaptefrați [150,152,151], A. Boguș [23], A. Bantuș [17], A.Varzari [160] și alții.

În contextul investigației noastre, sunt semnificative cercetările realizate de S. Cojocaru și alți autori în cadrul Academiei de Administrare Publică care aprofundează conceptul MRU, definit nu ca un complex de activități, orientat spre utilizarea eficientă a capitalului uman în realizarea obiectivelor organizației, dar și ca un sistem integrat cu anumite caractere dimensionale și funcționale, precum și ca o abordare strategică a resursei umane [35].

Viziunile și opiniile acestor autori relevă o analiză comprehensivă a subiectului studiat, și au particularizat contextul național.

La rândul său, prof. V. Guțuleac abordează în lucrarea sa *Drept administrativ*, aspectul statutului administrativ-juridic al funcționarului public care consideră că se află în raport direct cu capacitatea administrativ-juridică a funcționarului public ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ [54]. Profesorul A. Bantuș, [17] cercetează detaliat structura statutului juridic al funcționarului public: modul de ocupare și de exercitare a funcției publice, drepturile și obligațiile, restricțiile, retribuirea muncii și garanțiile sociale, răspunderea juridică a funcționarilor publici din Republica Moldova, în comparație cu statutul juridic al funcționarului public din Uniunea Europeană și din Federația Rusă, prin care, ca o concluzie generalizatoare, se impune fundamentarea concepției științifice privind instituirea unei noi viziuni privind „Statutul funcționarilor publici”, cu intervenția respectivă în legislația Republicii Moldova.

Procesul de europeanizare a administrației publice din Republica Moldova, implicat a funcției publice și a statutului funcționarului publice este abordat în publicațiile profesorului A. Sîmboteanu [138].

Rezumând cele examinate mai sus, vom menționa ca abordarea problemelor ce țin de administrația publică și funcția publică în literatura de specialitate din România, Republica Moldova și din alte țări din străinătate constituie un fundament teoretic dar și empiric pentru dezvoltarea cunoștințelor privind administrația publică în general, dar și în privința funcționării unor instituții aparte, inclusiv și cu referire la funcția publică.

Lucrările publicate denotă existența unei abordări general acceptate privind locul și rolul administrației publice în cadrul instituțiilor statului și, în special al funcționarilor publici care

asigură tot lanțul de acțiuni sociale în vederea identificării problemelor, elaborării mecanismelor de soluționare, organizării implementării și realizării controlului executării. Fiecare din aceste acțiuni constituie un subiect de cercetare aparte, în funcție de specificul manifestării și paradigma științifică aplicată. Din perspectiva realizării scopului și obiectivelor propuse în prezenta cercetare, sintezele prezente în lucrările studiate servesc drept o fundamentare teoretico-metodologică pentru buna înțelegere a fenomenelor și proceselor administrative, raportate la realitățile din țările noastre România și Republica Moldova.

Metodologia investigării prezentei probleme întrunește un complex de principii și acțiuni de cercetare care ne asigură cu repere teoretico-metodologice, informative, statistice și de sinteză. Investigația realizată este fundamentată și dezvoltată pe un cadru metodologic științific, bazat pe principii și metode de cercetare proprii științelor sociale. Caracterul teoretico-empiric al tezei de doctor se bazează pe principiile cercetării științifice, precum: interdisciplinaritate (aflat la interferența domeniilor administrație publică, managementul resurselor umane, sociologie ș.a.), obiectivitate, consecutivitate, demonstrație, corelație, validitate, utilitate, tradiție și etică. În cadrul studierii problemei ne-am ghidat de principiile realismului, obiectivismului, istorismului și umanismului.

Fundamentarea teoretică a investigației are, în calitate de repere conceptuale viziunile precursorilor științei administrative. Primul în această ierarhie este fondatorul teoriei managementului științific Fr. Taylor care a fost preocupat de descoperirea unor modalități științifice de creștere a productivității muncii, definind câteva principii de perfecționare a organizării, astfel, evidențiind creșterea eficienței prin studierea mișcărilor și timpului, și prin îmbunătățirea tehnicilor de planificare și control. Un alt părinte - fondator al științei administrative, viziunile căruia sunt de mare valoare pentru știința administrativă este H. Fayol care în teoria organizațională clasică reflectă elementele managementului performanței, accentuând eficiența organizațională prin cele 14 principii generale ale managementului și anume:

- diviziunea muncii, care va duce la creșterea competenței și eficienței;
- autoritate și responsabilitate;
- disciplina;
- unitatea de comandă; unitatea de direcție, care presupune stabilirea obiectivelor;
- subordonarea interesului individual celui general; remunerarea corectă a angajaților;
- centralizarea sau descentralizarea, care presupune delegarea unor atribuții, în funcție de organizații; - lanțul scalar, adică comunicarea atât pe verticală cât și pe orizontală;
- plan rațional, ordine materială (folosirea eficientă a timpului și a materialelor) și ordine socială (selectarea angajaților);

- echitatea superiorilor față de angajați; eficiența unei organizații poate fi obținută prin stabilitatea personalului;
- inițiativa; spiritul de corp, deci organizația funcționând prin unitate de echipă va obține performanțe în realizarea obiectivelor.

În explicarea și înțelegerea managementului funcției publice un rol important le revine teoriilor motivaționale. Una dintre cele mai eficiente teorii motivaționale, studiind aspectul performanței la nivel individual, este teoria stabilirii obiectivelor a lui E. Locke și G. Latham.

O altă teorie importantă pentru politicile de personal, care se aliniază la teoriile motivaționale, este teoria ierarhiei trebuințelor a lui A. Maslow. Această teorie vine să stabilească ierarhia a necesităților umane și, potrivit autorului, trebuințe respective sunt organizate într-o ierarhie: nevoi fiziologice; siguranță și securitatea personală; nevoi sociale și de apartenență; nevoia de recunoaștere socială; nevoia de autorealizare și dezvoltare profesională.

Plecând de la modelul lui A. Maslow, D. McClelland, aplicând teoria motivației de realizare, își focalizează atenția pe nevoile superioare, respectiv cele de afiliere, putere și realizare, ce au rol determinant asupra comportamentului unui individ. Potrivit acestei teorii, persoanele care au o trebuință de realizare doresc să-și probeze competența, să exceleze într-un domeniu, banii sunt un motivator puternic, caută sarcini de dificultate medie, își asumă responsabilitatea, nu-i descurajează eșecul, așteaptă feed-back-ul referitor la performanțele realizate și tind spre situații noi, care implică riscuri moderate.

Teoria echității a lui S. Adams accentuează importanța aplicării echității față de angajați, pe care îi determină să fie motivați, explicând de ce salariile și condițiile nu determină motivația, iar oferirea unei persoane o promovare sau o creștere salarială poate avea un efect demotivator asupra celorlalți angajați, în cazul percepției unei inechități. Potrivit autorului, eforturile și recompensele sau munca și salariile reprezintă o simplificare excesivă - utilizând termenii intrări și ieșiri. Intrările includ: timpul, efortul, loialitatea, munca grea, angajamentul, capacitatea, adaptabilitatea, flexibilitatea, toleranța, determinarea, entuziasmul, sacrificiul personal, încrederea în superiori, sprijinul colegilor, definite ca fiind consecințele pozitive și negative pe care o persoană le percepe. Ieșirile reprezintă: siguranța locului de muncă, stima, salariul, beneficiile angajaților, cheltuielile, recunoașterea, reputația, responsabilitatea, sentimentul de realizare, lauda, mulțumiri, stimuli.

Autorii R. Katzell și D. A. Thompson abordează atitudinile, motivația și performanța, în teoria sa, combinând teoria nevoilor a lui A. Maslow, teoria așteptărilor a lui V. Vroom și importanța stabilirii obiectivelor a lui E. Loke, R. Vulfovici și G. Latham. Toate elementele (dispozițiile personale, mediul de muncă, stimulentele, atitudinile angajaților, obiectivele, echitatea) acestui model determină performanța la locul de muncă. Totodată, autorii subliniază

șapte imperative, care pot duce la creșterea motivației angajaților: asigurarea locului de muncă ca să fie potrivit cu valorile și nevoile angajaților; creșterea atractivității locului de muncă, ținând cont de valorile și nevoile angajaților; stabilirea unor obiective de lucru clare, atrăgătoare și realizabile; asigurarea necesarului de resurse; crearea unui climat social; reîntărirea performanței; armonizarea tuturor acestor elemente într-un sistem socio-tehnic.

Teoria autodeterminării, dezvoltată de E. Deci și R. Ryan se bazează pe trei ipoteze meta-teoretice: în primul rând, presupune că indivizii sunt mai degrabă proactivi decât organisme pasive; în al doilea rând, teoria presupune că indivizii sunt orientați spre creștere și se străduiesc spre un nivel mai ridicat de complexitate, iar în cele din urmă, autorii afirmă că, dat fiind faptul că individul se află într-o relație dialectică permanentă cu mediul înconjurător, acest mediu are un impact important atât asupra mișcării proprii, cât și asupra mișcărilor orientate spre creștere. Potrivit autorilor, indivizii au trei nevoi psihologice de bază: nevoia de autonomie, necesitatea de legătură și nevoia de competență, care sunt prezente în fiecare individ și sunt considerate a fi baza pentru mișcarea orientată spre creștere a indivizilor și procesul de integrare.

Teoria traiectoriei, dezvoltată de R. House este fundamentată pe premisa că percepțiile angajaților privind așteptările dintre efortul depus și performanță sunt foarte influențate de comportamentul conducătorului și pledează pentru conducerea funcționarului, însă această conducere nu este văzută ca o putere. Liderii acționează ca antrenori și ajutori pentru subordonații lor și, potrivit teoriei analizate, eficacitatea liderilor depinde de mai mulți angajați, de factorii de mediu și desigur de stilul de conducere.

Etapele de cercetare sunt o parte indispensabilă a procesului de organizare a cercetării științifice. În realizarea tezei de doctor au fost parcurse următoarele etape: stabilirea temei de cercetare, delimitarea obiectului și subiectului investigației, formularea problemei de cercetare, stabilirea scopului și obiectivelor, emiterea ipotezei generale și a celor secundare; documentarea bibliografică; selectarea metodelor, tehnicilor, instrumentelor și procedeele de cercetare; elaborarea instrumentarului cercetării empirice; colectarea datelor în teren; interpretarea datelor empirice în contextul conceptualizării problemei de cercetare; redactarea textului cercetării. Respectarea principiului realismului ne-a permis să abordăm fenomenele și procesele studiate în limitele parametrilor existenței sociale reale, ținând cont de specificul comportamentului indivizilor și a comunităților sociale într-o societate modernă.

Principiul obiectivismului a servit drept criteriu pentru o abordare echidistantă a fenomenelor și proceselor studiate indiferent de originea, coloratura politică sau religioasă a agenților sociali.

Principiul istorismului ne-a permis să examinăm fenomenele sociale și implicit

administrative în calitate de organisme vii cu început, evoluție și finalitate. Ghidați de aceste principii am realizat investigația prin aplicarea metodelor de cunoaștere științifică, specifică științelor sociale, valorificând potențialul acestora cât posibil de eficient.

Prin urmare, pentru a prezenta o abordare complexă și a evidenția aspectele particulare, care vizează realitățile din România și Republica Moldova, investigațiile au fost realizate în baza metodelor general științifice și particular-științifice de cercetare. Fiecare grup de metode a făcut posibilă o abordare diferită din punct de vedere al conținutului, dar păstrând suportul de referință ale subiectelor supuse cercetării științifice, în special partidele și programele politice, politica externă, relațiile internaționale.

Referindu-ne la unele metode de investigație științifică aplicate în procesul de perfectare a lucrării, menționăm următoarele:

- metoda realist-empirică a permis realizarea studiului pe linia progresivă ce conduce de la simplu la complex și de la concret la abstract. Astfel, politicile de personal nu mai pot fi abordate ca practici arbitrare determinate de obiectivele instituționale, ci ca viziunii complexe bazate pe principii și valori proprii țărilor Uniunii Europene;
- metoda inductivă a asigurat identificarea și cercetarea aspectelor de politică de personal în cadrul activităților complexe ale guvernelor din România și Republica Moldova. Politicile de personal nu sunt în exclusivitate un obiectiv instituțional al Guvernului Român sau al Republicii Moldova, iar prioritățile programelor de guvernare cu referire la cooperarea internațională, pe care instituția trebuie să le implementeze, decurg din obiectivele de integrare profundă în sistemul de valori europene;
- metoda deductivă a oferit posibilitate de a reliefa influența factorilor de politică internă, dar cu pondere majoră asupra obiectivelor naționale ancorate pe segmentul ce ține de exterior. În acest context, reflectarea procesului de integrare europeană în materie de politică de personal vine ca rezultat al succesului statelor membre ale Uniunii Europene și se mizează pe experiența acestora.
- metoda analitică a fost aplicată pe larg pentru a supune cercetării fiecare componentă în parte, descompunând-o până la concepte și noțiuni simple care să asigure efectuarea analizei concrete și aproape de activitatea cotidiană, fiind studiat întreg procesul de planificare, organizare și implementare a politicilor de personal în administrația publică;
- metoda transcendențială se exprimă prin elucidarea locului și rolului experienței istorice a țărilor membre ale Uniunii Europene în formarea prevederilor naționale cu referire la politicile de personal și demonstrarea capacității necesare în domeniu. Acestea transformându-se în valori și exigențe general acceptabile de toate țările Uniunii Europene;

- metoda hermeneutică, preocupată de înțelegerea sensului raportului valori naționale- valori universale, a fost utilizată în cercetarea și descoperirea sensului opțiunilor programatice și impactului asupra arealului, contribuind la realizarea trecerii de la ipoteza primară a cunoașterii la cercetarea impactului valorilor universale asupra politicilor naționale;
- metoda structural-funcțională, îmbinând trei aspecte, structura, sistemul și funcțiile, care se completează reciproc, a asigurat cercetarea politicilor de personal ca sistem și ca elemente ce formează sistemul, implicând prin funcționalitate diferite structuri: guvernele poartă răspundere pentru funcționalitatea sistemului în ansamblu, iar programele pe care le promovează trebuie să corespundă cerințelor actuale ale societății;
- metoda istoriografică a fost aplicată, cu precădere, în analiza elaborărilor științifice la tema de cercetare, prezentând evoluția studiilor de politică de personal în programele de guvernare atât în concepția diferitor autori, cât și în practica propriu-zisă;
- metoda comparativă a oferit posibilitate de a analiza prevederile documentelor de politică de personal din România și Republica Moldova, raportate la standarde europene, da a evidenția aspectele comune și diferențele de conținut, făcându-se uz de mai multe criterii de factură valorică și funcțională. Metoda comparației a permis realizarea analizei cantitative și calitative a gestionării funcției publice în țări ale Uniunii Europene, România și Republica Moldova.

Conceptul de gestiune a funcției publice poate fi analizat într-un sens material-funcțional și într-unul formal-organic, așa cum de altfel sunt analizate și conceptele de administrație publică, sistem al administrației publice și serviciu public.

Pentru a realiza o cercetare complexă a temei au fost aplicate unele principii de investigație științifică, acestea fiind următoarele:

Principiul simplității cunoașterii științifice, propus de W. Ockham și dezvoltat de I. Newton, fiind aplicat prin extrapolare, a generat supoziția, potrivit căreia, analiza prevederilor programatice de politică de personal trebuie să derive din simplitatea adoptării și implementării ei, fiind inadmisibil să se ignore sau să se treacă dincolo de această realitate, iar celelalte atribute, în formă de mecanisme, instituții, strategii, factori interni și externi, imprimă un aspect mai amplu cercetării pe care am realizat-o.

Principiul *complementarității* ne-a oferit oportunitatea de a evalua caracterul și conținutul prevederilor de politică externă adoptate în primii ani ai independenței în spirit critic, chiar dacă au pierdut din actualitate și din relevanță aplicativă, fiind indispensabil, totuși, ca practica politică din trecut să fie nu numai cunoscută, însușită și înțeleasă, dar, în același timp să fie transformată în experiență utilă, fapt care să contribuie la evitarea numeroaselor curențe.

Principiul *corespondenței* a permis de a reliefa relația sistemică dintre instituțiile statului în realizarea obiectivelor de politică de personal, derivate din necesitatea asigurării unei funcționalități eficiente și corecte a administrației publice.

Precaritatea sistemului, lipsa tradițiilor de funcționare, cooperarea și corespondența mutuală conduce nemijlocit la deficiențe ale deciziilor politice, în contextul că responsabilitatea pentru binele comun al cetății trebuie plasată pe conștiința fiecărui element ca parte din întreg.

În conformitate cu scopul și obiectivele stabilite, a fost aplicat un complex de metode universal-filosofice, ce includ principiile și legile dialecticii, servind drept mod de raționare logică; metodele general-științifice, conțin metode și principii ce se folosesc într-un șir de științe, dar pot servi drept suport instrumental pentru alt domeniu științific, precum: inducția, deducția, analiza comparată, analiza sistemică, analiza documentelor, analiza statistică etc.

O metodă nelipsită într-o investigație științifică o constituie *metoda bibliografică*, care ne-a permite să ne documentăm în materii de gradul de cercetare a problemei propuse pentru investigare, să ne aprofundăm cunoștințele în domeniul studiat, să ne verificăm propriile viziuni și percepții asupra problemei studiate.

Analiza documentară este metoda care a servit pentru acumularea informației din surse oficiale, necesară pentru descrierea și analiza situației în domeniu. Aici au fost selectate acte normative naționale și internaționale, exemple de bune practici, studii de caz aplicabile cu statut de precedent. Metodele dialectice: inducția și deducția au servit pentru construcția raționamentelor și generalizărilor privind caracterul universal al valorilor sociale studiate proprii mai multor țări ale Uniunii Europene și particularităților naționale ale țărilor membri.

Acestea au contribuit la definirea aparatului categorial al cercetării; analiza suportului cognitiv teoretic și empiric; examinarea evoluției conceptelor moderne privind evaluarea performanței; sistematizarea cunoștințelor privind impactul evaluării performanțelor funcționarilor publici asupra procesului de administrare. Metodele concret-științifice, sunt aplicate pentru cercetarea proceselor de organizare și dirijare în instituțiile administrației publice.

Metoda istorică a contribuit la analiza evolutivă a dezvoltării managementului funcției publice în România și Republica Moldova în administrația publică și a rolului principiilor și standardelor europene în elaborarea politicilor de personal. Nelipsite în procesul de cercetare au fost și metodele sociologice precum: interviul și chestionarul, dar și metodele statistice care ne-au oferit informații necesare privind starea reală a faptelor în materie de politici de personal și management al funcției publice.

Rezultatele obținute țin de studiul complex realizat, luând în calcul în sens larg diversitatea normelor privind funcția publică la nivel european, internațional și național. În rezultat s-a obținut

o imagine de ansamblu privind funcțiile și instituțiile antrenate în procesul de asigurare a unui serviciu public de calitate la nivel european, dar mai ales la nivel național. Un element important îl reprezintă și relația mutuală dintre cadrul legal și cel instituțional în domeniul funcției publice, cu etape specifice de dezvoltare la diverse niveluri (internațional, european, regional, național, local).

De asemenea, cercetarea s-a bazat pe studierea izvoarelor bibliografice ale cercetătorilor contemporani: M. Armstrong, R. Walton, R. Schuler, D. Torrington, E. Filippo, care au dezvoltat aspectele teoretico-conceptuale ale MRU, au argumentat diferite modele și caracteristici ale domeniului respectiv. În literatura română de specialitate, conceptul de MRU a fost cercetat de A. Manolescu, O. Nicolescu, P. Nica, C. Rusu, iar în literatura din Republica Moldova de M. Jalencu, A. Bircă, S. Cojocaru. Conceptul managementul personalului public, apărut în perioada Noului management public, a fost cercetat și dezvoltat de D. Klingner, J. Nalbandian, R. Baker, J. Cheminai, E. Loffler, care s-au axat pe definirea complexă a acestuia, pe analiza și clasificarea sistemelor de management al personalului public.

La elaborarea metodologiei de cercetare au fost folosite lucrările savanților din România: M. Oroveanu, [100], I. Alexandru [1,2,3,4,5], A. Iorgovan [62,63,64,65,66,67], V. Prisăcaru, [121,122,123] V. Vedinas [162,163,164,165,166]; din Republica Moldova: M. Platon [108,109], A. Simboteanu [134,135,136, 137,138,139,140], V. Popa [111], A. Bantus [17], S. Cojocaru [35,36,37], S. Palihovici [106], T. Șaptefrati [150,151,152], I. Dulschi [42,43,44,45,46], V. Gutuleac [54], care au cercetat fundamentele teoretice, metodologice și practice ale administrației: definiție, structuri, tipologii, principii, resurse, inclusiv ale serviciului public, funcția publică, funcționarul public, rolul personalului din administrația publică.

Tehnicile și metodele de cercetare au fost selectate și aplicate ținând cont de aspectele metodologice menționate. Astfel, în scopul elucidării esenței politicilor de personal în administrația publică, au fost aplicate următoarele metode de cercetare: a) *istorico-evolutivă*, prin care au fost analizate, în aspect evolutiv, noțiunile, conceptele și teoriile în domeniul politicilor de personal în diferite perioade de dezvoltare: de la apariția funcționării de personal la sfârșitul secolului al XIX-lea până la managementul resurselor umane la etapa contemporani; b) *sinteza*, prin care au fost generalizate conceptele și teoriile în domeniu; c) *comparative*, prin care a fost identificat specificul politicilor de personal în companiile private și instituțiile publice; d) *sistemică*, prin care au fost cercetate în complex elementele sistemului de management al funcției publice și al funcționarului public.

Pentru evaluarea evoluției managementului funcției publice și al funcționarului public în România și Republica Moldova au fost utilizate următoarele metode de cercetare: a) *analiza comparativă* a cadrului de reglementare a funcției publice și a funcționarului public în diferite perioade; b)

instituțională, prin care s-au cercetat instituțiile responsabile de gestiunea personalului din serviciul public; c) *funcțională*, prin care s-au examinat funcțiile actorilor implicați în gestiunea resurselor umane din serviciul public; d) *analiza statistică* a datelor în domeniul de cercetare; e) *analiza benchmarking* a dimensiunii subdiviziunii resurse umane din autoritățile publice, a investițiilor în resursele umane. Conformarea managementului funcției publice și al funcționarului public din România și Republica Moldova la principiile europene de administrare au fost investigate cu ajutorul următoarelor metode de cercetare: a) *analiza structurilor* privind elementele constitutive ale sectorului guvernamental și ale serviciului public; b) *analiza comparative* privind dimensiunea sectorului guvernamental și a serviciului public, caracteristica managementului funcției publice și al funcționarului public; c) *analiza benchmarking* privind situația din România și Republica Moldova comparativ cu alte țări; d) *sociologice (ancheta sociologica, teste sociometrice)*, prin care s-a cercetat atitudinea funcționarilor publici; e) *deductive*, prin care s-au făcut constatări și concluzii.

La elaborarea direcțiilor de modernizare a managementului funcției publice și al funcționarului public din România și Republica Moldova, structurate pe zece domenii de management, au fost folosite următoarele metode de cercetare: a) *deductive* privind componentele de modernizare a sistemului actual al managementului funcției publice și al funcționarului public; b) *sistemica* privind monitorizarea și evaluarea aplicării cadrului normativ în domeniu; c) *cadrlui logic* privind sistemul de indicatori; d) *algoritme automatizate* pentru prelucrarea datelor; e) *analiza cantitativă și calitativă* a datelor.

Autorul a dezvoltat cadrul metodologic de monitorizare și evaluare a aplicării legislației și actelor normative ale Guvernului în domeniul funcției publice și al funcționarului public, inclusiv prin: definirea noțiunilor de monitorizare și evaluare, proces de monitorizare și evaluare; formularea scopurilor monitorizării și evaluării; dezvoltarea sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare, bazat pe cadrul logic; stabilirea tipurilor și categoriilor de indicatori de monitorizare, evaluare și definirea noțiunilor acestor indicatori; stabilirea ierarhiei colecării datelor în baza sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare.

Suportul documentar al lucrării îl constituie actele legislative și normative în domeniu, reglementările Uniunii Europene și a altor organizații internaționale, documentele strategice, lucrările monografice ale autorilor naționali și internaționali, manualele, culegerile de articole științifice și revistele științifice de profil. Suportul informațional al lucrării include rapoartele autorităților publice, ANFP, BNS al RM, Cancelariei de Stat a Guvernului RM; datele cercetărilor sociologice comparative; informații colectate din Internet privind managementul funcției publice și al funcționarului public la nivel național, regional și internațional.

Suportul empiric al lucrării se bazează pe rezultatele investigațiilor privind diferite aspecte ale

politicii și procedurilor de personal implementate în autoritățile publice, precum și pe experiența profesională a autorului prin observarea procesului de administrare, prin participarea nemijlocită la elaborarea și implementarea reformelor în administrația publică, în managementul funcției publice și al funcționarului public.

1.2. Aspecte conceptuale privind politicile de personal și managementul funcției publice

Activitatea entităților sociale publice sau private implica încadrarea în aceste organizații a unui anumit număr de persoane calificate, capabile să asigure buna funcționare a instituției în scopul atingerii scopului și realizării misiunii acesteia.

Personalul și politicile de personal constituie factori esențiali ai sistemului administrației publice. Aceștea fiind legați de gestionarea resurselor umane în sectorul public și includ un set de principii, reguli și practici care vizează recrutarea, selecția, dezvoltarea, evaluarea și recompensarea angajaților din administrația publică. Iată câteva aspecte conceptuale importante în ceea ce privește personalul și politicile de personal în administrația publică. În sens generic noțiunea de personal include toți angajații care lucrează în cadrul administrației publice, inclusiv funcționarii publici, personalul contractat și alte categorii de angajați. Fiecare din categoriile menționate dispune de un statut juridic distinct, care stabilește modalitatea de încadrare în funcție și disponibilizare, caracterul raporturilor juridice, drepturile și obligațiile de serviciu.

Din perspectiva obiectului de cercetare, propus în prezenta teză, ne vom referi cu precădere la categoria de personal care se identifica prin noțiunea de *funcționar public*. Prin urmare, abordările conceptuale din acest subcapitol vor fi axate pe studierea noțiunii de funcționar public esența și trăsăturile acesteia și pe politicile de personal orientate spre managementul funcției publice. În literatura de specialitate, în actele normative întâlnim două noțiuni foarte apropiate dar cu semnificație diferită. Ne referim la noțiunile de “funcție publică” și de „funcționar public“.

Funcția publică reprezintă o componentă esențială a administrației publice și se referă la activitatea desfășurată de către funcționarii publici în serviciul statului sau al autorităților publice. Aceasta implica exercitarea atribuțiilor și responsabilităților prevăzute de lege în scopul satisfacerii nevoilor și intereselor generale ale cetățenilor și societății în ansamblu.

Noțiunea modernă de administrație publică se referă la o delegare ierarhica a puterilor statului către indivizii care operează în sistemul public. Aceștia, funcționarii publici, nu sunt simpli angajați ai statului, deși sunt delegați cu puterile acestuia. Ei trebuie să se asigure că acele principii constituționale și administrative sunt aplicate în toate activitățile administrației publice. În acest context menționăm că valoarea unei administrații constă nu atât în mijloacele materiale sau financiare de care dispune cât, mai ales, în potențialul său uman. Pentru administrația publică,

resursele umane sunt unice în ceea ce privește potențialul lor de creștere și dezvoltare. Acestea constituie un potențial uman deosebit care trebuie înțeles, motivat și implicat cât mai mult în realizarea scopului administrației publice, și anume satisfacerea interesului general al societății.

Sistemele de management al personalului public au fost clasificate e către R. Baker [16] și D. Klingner [71] după cum urmează: a) *bazate pe merit* — numirea și managementul angajaților se bazează pe competențe, include cerințe față de post, angajarea se face prin competiție deschisă; se aplică pentru funcționarii publici de conducere și de execuție; b) *bazate pe carieră* — se focusează pe abilitățile individuale și potențialul angajaților; rangul și statutul angajatului sunt cuplate cu individul, nu cu postul; se aplică pentru nivelul managementului executiv (top), este compromis între numirea politică în post și angajarea pe bază de merit a celorlalți funcționari publici; c) *bazate pe numirea politică* — funcția publică este ocupată numai pe perioada cât este la guvernare partidul politic, securitatea angajării depinde de abilitatea partidului majoritar de a rămâne la putere; se aplică pentru funcționarii de rang superior (miniștrii și conducătorii unor agenții guvernamentale și alte funcții politice); d) *bazate pe contractul colectiv* — sânt asociate cu negocierile, reflectă drepturile individuale sau ale membrilor sindicatelor; e) *bazate pe acțiuni alternative* — se referă la cerințele stabilite pentru recrutarea și promovarea anumitor categorii de minorități (femei, reprezentanți ai minorităților etnice, persoane cu dizabilități), orientate împotriva discriminării acestora [16, p.9; 71, p.4, p.6].

Referitor la rolul resurselor umane putem afirma că acestea reprezintă organizația, deoarece esența oricărei organizații constă în efortul uman, iar eficiența și eficacitatea acesteia sunt influențate, în mare parte de comportamentul oamenilor în cadrul organizației. Practic organizațiile depind de efortul oamenilor.

Noțiunile de *personal* sau de *resurse umane*, cu toată similitudinea aparentă, în literatura de specialitate, nu are o definiție consensuală. Aceasta se explică prin faptul că termenele respective sunt utilizate la definirea sau explicarea altor noțiuni: funcție publică, serviciu public, funcționar public, persoană cu funcție de răspundere. Însă, fiecare dintre aceste concepte își au semnificația lor potrivit actelor normative. Astfel, la capitolul „personalul din autoritățile publice”, în literatura română de specialitate, unii autori evită utilizarea formulei „serviciu public” pentru a nu se confunda cu activitatea de prestare a serviciilor publice populației, în special cu pluralul acestei expresii „servicii publice”. De exemplu, unii autori denumesc acest capitol „personalul organelor administrației publice”.

În Republica Moldova, deși actul normativ era intitulat: *Legea serviciului public*, obiectul reglementat rămânea a fi funcția publică și statutul juridic al funcționarului public. În acest context, noua lege cu privire la funcția publică a fost denumită „*Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*” [84]. care mai conține și reglementări cu privire la managementul

și cariera funcției publice.

În literatura de specialitate se operează cu noțiunile de funcție și funcționar public. Noțiunea de funcție publică este analizată în strânsă legătură cu noțiunea de activitate, autoritate, organ, etc. Funcția publică a fost definită ca un „complex de puteri și de competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea ocupării, în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică, care, executând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea”. În sensul precizat, caracterele funcției publice sunt următoarele:

- este instituită într-un mod unilateral de către o autoritate publică;
- realizează atribuții de stat;
- se desfășoară continuu;
- se corelează cu sistemul ierarhizat de funcții.

Conceptul de funcție publică are două accepțiuni:

- într-o primă accepțiune, funcția publică se identifică printr-o raportare la conceptul de autoritate publică, incluzând persoanele investite cu prerogative de putere publică, în cadrul autorităților din sfera clasicele puteri în stat (parlamentari, magistrați, miniștri), dar și din cadrul unor autorități publice care excedă celor trei clasice puteri.
- într-o a doua accepțiune, funcția publică se definește prin raportare la instituțiile publice din sfera puterii executive, ea evocând statutul oricărei persoane care exercită prerogativele unei funcții sau demnități în stat, indiferent de tipul investiției, de tipul organului sau de nivelul la care se exercită.

După cum menționează A. Iorgovan, conceptul de funcție publică îl regăsim în Franța și în sistemul francofon prin sintagma „*fonction publique*”, în Regatul Unit prin „*civil service*”, iar în Germania prin „*öffentlicher dienst*”. Acestea le corespund, de asemenea, denumiri specifice pentru personalul care îndeplinește o funcție publică, respectiv „*fonctionnaires*” în Franța și Luxemburg, „*civil servants*” în Anglia și în Irlanda, „*beamter*” în Germania, „*funcionario*” în Spania și în Portugalia, „*tjenestemaend*”, în Danemarca, „*impiegato civile dello stato*” în Italia, „*ambtenaar*” în Țările de Jos, „*ypallelor*” în Grecia sau „*agent de l'Etat*” în Belgia [67].

Indiferent de tradițiile naționale în specificarea terminologică a funcției publice, este important să înțelegem esența acesteia. Din perspectiva administrativă, considerăm ca funcția publică este un complex de atribuții specifice, prestabilite legal, cu care sunt dotate serviciile publice, atribuții exercitate în mod continuu de către persoane fizice legal investite, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală și locală. Din definiția menționată pot fi identificate următoarele trăsături ale funcției publice:

Orice funcție publică este o totalitate de atribuții (drepturi și obligații) din cele ce formează competența cu care este dotat un serviciu public (autoritate sau instituție publică) în vederea îndeplinirii sarcinilor/prerogativelor acestuia de organizare a executării și de executare a legii, în regim de putere publică. Această totalitate de atribuții trebuie să fie un ansamblu omogen, astfel dimensionat încât să fie îndeplinite sarcinile serviciului public în condiții de calitate și eficiență maximă.

Atribuțiile care formează conținutul funcției publice trebuie să aibă un caracter legal, să fie prevăzute pentru fiecare funcție publică prin lege sau prin acte emise în baza și în executarea legii, să fie așadar expresia legii. Sub acest aspect se poate spune ca funcția publică este predeterminată legal, ca drepturile și obligațiile care intră în conținutul ei sunt prestabilite. De aceea, ele nu pot fi modificate, înlocuite sau suprimate, extinse sau restrânse de titularul lor sau de către alte subiecte de drept, chiar supraordonate, cărora legea nu le-a conferit un asemenea drept. Modificarea sau desființarea funcției publice se realizează, așadar prin lege sau de către instituția care a înființat-o prin acte juridice de aceeași natură, date în baza legii.

Competența, atribuțiile ce constituie conținutul funcției publice nu pot fi stabilite printr-un contract, ci doar prin lege, sau prin acte emise pe baza și în executarea legii, dat fiind că prin funcția publică, folosindu-se prerogative de putere publică, se realizează interese generale, ce nu pot fi negociate între subiectele raportului de funcție publică, raport ce este de drept administrativ.

Competența administrativă este conferită, în primul rând, organelor administrației publice și, în subsidiar, celorlalte subiecte de drept din alte sisteme, iar în baza acestei competențe, subiectele de drept active (inclusiv funcționarii publici) pot face numai actele juridice sau operațiunile administrative și materiale prevăzute de normele juridice. Atribuțiile corespunzătoare funcțiilor publice se stabilesc în raport de sarcinile specifice, de specialitate pe care fiecare serviciu public le exercită pentru satisfacerea unui anumit interes general. Gruparea atribuțiilor și responsabilităților pe funcții se face în raport de sarcinile serviciului public, prin respectarea principiilor ierarhiei compartimentelor, specializării, profesionalizării și a raportului corespunzător între atribuțiile de conducere și de execuție, fiindcă în competența unei funcții publice se găsesc atât atribuții de conducere față de funcțiile inferioare cât și atribuții de subordonare față de funcțiile superioare. Aceste duble atribuții exprimă de altfel regimul de drept administrativ, creat pe baza legii în activitatea de organizare a executării și de executare a legii.

Această subordonare este expresia faptului ca organele administrației publice, considerate într-o ordine de succesiune, se constituie într-o ierarhie administrativă, iar fiecare funcționar, în limitele competenței sale, reprezintă legea și autoritatea publică. Rezultă astfel că funcția publică

are un caracter propriu, în sensul ca prin conținutul și limitele ei contribuie în mod distinct la realizarea competenței instituției în conformitate cu atribuțiile stabilite în actul normativ. Fiind vorba de exercitări de competență bine stabilite, distincția între funcții, chiar similare, se face prin delimitări de ordin material, teritorial, personal sau temporal. O funcție nu epuizează întreaga sferă de atribuții ale unei instituții, decât în mod excepțional, în cazul organelor unipersonale.

În celelalte cazuri, corespunzător diversității de sarcini ale unei instituții, vor trebui exercitate mai multe funcții și numai din ansamblul realizării lor se înfăptuiește competența instituției publice sau a unei structuri interne a acesteia. Prin exercitarea funcției publice trebuie să se contribuie la realizarea puterii publice, fie într-o formă directă, în cazul funcțiilor de decizie, care presupun emiterea actelor juridice de putere, de autoritate, fie într-o formă indirectă, prin acțiunile de pregătire, executare și control strâns legate, sau în legătură cu exercițiul autorității publice.

Datorită acestei caracteristici distingem funcția publică de alte funcții existente chiar în cadrul aceleiași instituții, deoarece mai ales la nivelul structurilor funcționale interne (ex. secretariat) menite a asigura doar buna funcționare a instituției, există numeroase funcții nelegate de exercițiul propriu-zis al puterii publice. Prin urmare, în funcția publică se reflectă în mod esențial trăsăturile activității de bază, constând în exercitarea puterii de către autoritatea (instituția) publică în care se integrează funcția respectivă.

Funcțiile publice sunt create pentru a da satisfacție intereselor generale, iar nu în mod direct intereselor individuale. Funcția publică există înainte de a fi numit pe postul respectiv viitorul funcționar public, neputându-se pune problema declanșării concursului doar pe ideea ca funcția publică respectivă urmează a se înființa. O situație specială o constituie transformarea funcției de execuție de nivel mediu într-o funcție superioară pentru a fi ocupată prin examen de promovare, de funcționarul care o ocupă și care între timp a absolvit studii superioare. Crearea funcției publice se face, de regulă, odată cu înființarea serviciului public și rareori, ulterior, în raport de noile interese publice, naționale sau locale.

Așa cum arăta și M. Hauriou “situația funcționarului este o situație juridică legală, guvernată de dreptul obiectiv și supusă variațiunilor acestui drept. Ea nu este creată prin actul de numire. Numirea are drept scop aplicarea unei situații existente, respectiv, funcția, unui individ oarecare” [55]. Funcțiile publice au caracter continuu, în sensul ca sunt create pentru a da satisfacție intereselor generale pe toată perioada existenței lor (și activitatea serviciului public este continuă).. Aceasta nu înseamnă ca activitatea prin care se realizează funcția publică nu ar putea fi exercitată intermitent, o singură dată sau niciodată, în funcție de situație. Cu privire la acest aspect, prof. Romulus Ionescu arăta că nu trebuie confundată existența funcției cu realizarea ei, în conformitate

cu specificul ei [61].

Sub un alt aspect, continuitatea funcției nu este același lucru cu stabilitatea în funcție, care privește persoana funcționarului public, numit legal într-o funcție publică și care nu poate fi despărțit de aceasta decât în cazurile strict prevăzute de lege. Considerăm, totodată, că nu trebuie confundat caracterul de continuitate al funcției publice cu cel de permanență, care înseamnă existența ei pe o perioadă nedeterminată. Din câte se cunoaște, în raport de interesele publice, un serviciu public poate fi înființat și pentru o perioadă de timp prestabilită și astfel și funcțiile publice din acest serviciu sunt înființate pe această durată limitată.

Caracterul continuu al funcției publice, indiferent că este înființată pe durată nedeterminată sau determinată presupune exercitarea ei cu continuitate, ori de câte ori este necesar, pe întreaga durată de existență a funcției publice. Funcția are caracter obligatoriu, așa cum a arătat și I. Șantai, [149] în sensul că drepturile și obligațiile ce-i alcătuiesc conținutul trebuie exercitate, existând o îndatorire în acest sens și nu o facultate, o posibilitate, de genul dreptului subiectiv conferit persoanelor fizice sau juridice și față de care există latitudinea de a intra sau nu, după propria voință, în raporturi juridice conform interesului propriu.

S-a arătat astfel, în ceea ce privește funcția publică administrativă, că aceasta trebuie exercitată în orice împrejurare care-i solicită acțiunea, chiar dacă, față de o anumită atribuție, autoritatea în cauză are un drept de apreciere sau de alegere în soluționarea acesteia. Această îndatorire de rezolvare sau de pronunțare chiar față de o solicitare care nu impune neapărat intervenția de drept a autorității sau instituției publice, operează în mod permanent, deoarece neexprimarea sau neluarea de poziție din partea unei autorități sau instituții publice – prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri privitoare la un drept recunoscut de lege – permit declanșarea procedurii judiciare pe calea contenciosului administrativ, care se poate finaliza cu tragerea la răspundere a autorității sau instituției publice și implicit a funcționarului public vinovat prin obligarea la plata unor daune materiale sau morale.

Prin exercițiul efectiv al funcției se realizează competența autorității sau instituției publice conform atribuțiilor de specialitate, legal stabilite. Pentru realizarea acestui lucru, funcția trebuie încredințată unei persoane fizice, care are capacitatea fizică și psihică necesară și care îndeplinește și celelalte condiții prevăzute de lege pentru ocuparea unei funcții publice, conform art. 465 din O.U.G. nr.57/2019 în anumite momente pot exista și funcții neocupate de titulari, iar uneori chiar funcții neexercitate, dar aceasta nu afectează realizarea, în ansamblu, a atribuțiilor instituției, ci doar integralitatea îndeplinirii acestora. Fondurile pentru finanțarea funcțiilor publice sunt asigurate de la bugetul de stat sau de la bugetele locale.

Așadar, factorul comun și definitiv pentru toate funcțiile publice este existența unui

complex de atribuții (drepturi și obligații) prevăzute de lege, pe care uni îl denumesc situație juridică obiectivă. Aceste atribuții reprezintă de altfel competența unei anumite autorități sau instituții publice, într-un anumit domeniu al activității de organizare a executării și de executare a legii și a celorlalte acte normative. Atribuțiile stabilite prin lege sau potrivit legii dau competența celor care îndeplinesc funcțiile respective, ca în regim de drept administrativ să elaboreze acte juridice, operațiuni administrative sau materiale în mod legal. Sub un alt aspect, atribuțiile cu care sunt dotate funcțiile publice reprezintă din punctul de vedere al funcționarilor publici care le ocupă, drepturi și obligații stabilite pentru ei prin lege sau prin acte juridice emise în baza și în executarea legii.

Totalitatea funcțiilor dintr-o autoritate sau instituție publică, potrivit schemei de organizare, cu diviziunile și subdiviziunile sale structurale componente, constituie statul de funcții al respectivei autorități sau instituții, aprobat potrivit legii. Dimensionarea statului de funcții al unei autorități sau instituții publice depinde atât de interesele publice care se cer satisfăcute, dar și de mijloacele umane și materiale pe care societatea și serviciul public respectiv le pot aloca satisfacerii acestor interese generale. În cadrul organizării sistemului administrației publice, atribuțiile unei funcții publice, se împart pe posturi.

Postul este funcția publică individualizată, atribuțiile unei funcții publice făcând necesară adesea organizarea mai multor posturi. Conținutul concret al drepturilor și obligațiilor decurgând din funcția publică și care revin titularului, se stabilesc prin fișa postului, aceasta exprimând și diferențierile față de alte posturi similare.

Pornind de la conținutul funcției publice, funcționarul public a fost definit în literatura de specialitate “ca reprezentând persoana fizică ce face parte dintr-o autoritate sau instituție publică aflată în raporturi ierarhice și care a fost legal investită cu exercițiul unei funcții publice executive, de regulă pentru o perioadă de timp nedeterminată, fiind salarizată pentru activitatea depusă” formulată de I. Șantai [149].

Titularul unei funcții publice poartă denumirea de *funcționar public*. Terminologia folosită în alte state europene se deosebește de cea din limba română, expresiile folosite echivalând cu cele de agent public, funcționar de stat, servitorul coroanei, manager public, etc.

De fapt, resursele umane din administrația publică reprezintă totalitatea categoriilor de angajați, care au diferite poziții în ierarhia administrativă, diferite responsabilități, sunt angajați în baza diferitor sisteme de management al resurselor umane, caracteristice numai domeniului administrativ, și au diferită acoperire legislativă. Astfel, când vorbim de resursele umane din autoritățile administrației publice avem în vedere, nu doar funcționarii publici, dar și personalul auxiliar și contractual.

Funcționarii publici, în sensul strict, sunt titularii unor funcții permanente, în condițiile legii, în cadrul unei administrații publice și cărora li se aplică regimul prevăzut de dreptul constituțional și dreptul administrativ. Este important de menționat, ca în Republica Moldova, spre deosebire de alte state, noțiunea de „funcționar public” este tratată într-un mod deosebit.

Dacă, de exemplu, în Belgia, Țările de Jos, Portugalia, Franța și alte state europene, funcționari publici sunt considerate nu numai persoanele din autoritățile administrației publice, ci și angajații din învățământ, ocrotirea sănătății și din alte sfere de deservire a populației, apoi în Republica Moldova funcționarii publici sunt persoanele fizice numite, în condițiile legii, într-o funcție publică, iar funcția publică presupune ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul exercitării prerogativelor de putere publică.

Preocuparea administrației publice privind resursele umane necesită precizarea unor reguli de bază, a unor atitudini față de resursele umane pe baza cărora se adoptă deciziile. Acest ansamblu de reguli și atitudini constituie politica administrației în domeniul resurselor umane. O politică în domeniul resurselor umane corect formulată trebuie să țină cont de importanța personalului din cadrul organizației, de răspunderea care revine conducerii și de obiectivele generale ce trebuie îndeplinite.

În opinia lui Ș. Stanciu o politică eficientă în domeniul resurselor umane trebuie să cuprindă:

- crearea unui climat de angajare și de valorificare a potențialului fiecărei persoane;
- recunoașterea și motivarea personalului care obține rezultate performante;
- stimularea dorinței fiecărui angajat de îmbunătățire permanentă a propriei activități;
- antrenarea în procesul decizional a angajaților care dovedesc competența profesională, etc.

Realizarea obiectivelor și sarcinilor reformei în administrația publică trebuie să fie însoțită de o politică de personal bine definită. Politica de personal trebuie percepută în sens restrâns, și în sens extins. Noțiunea de politică de personal în prima accepțiune se referă la principiile și regulile conform cărora se realizează încheierea, modificarea sau rezilierea contractului de muncă, precum și drepturile și obligațiile personalului în administrația publică. [148].

În a doua accepțiune noțiunea de politică de personal înseamnă pregătirea, recrutarea, promovarea și perfecționarea funcționarilor publici și a celorlalți salariați. Politicile și practicile ministeriale, departamentale și locale de personal sunt mai corecte, mai echitabile și mai înțelese de angajați, dacă ele au o evoluție sistematică, sunt elaborate în scris și sunt puse la dispoziția personalului. O clauză primară atât prin importanța sa cât și prin succesiunea logică în elaborarea politicii de personal este elaborarea unui program adecvat administrării personalului, în viziunea

noastră este adoptarea cadrului juridic al personalului menit să documenteze publicul interesat cu regulile și politicile de personal. Politica de cadre urmează să se bazeze pe principiile raționalității și continuității, or, să intervină cu măsuri de schimbare și modificare într-o succesiune logică și la intervale de timp rezonabile. Politica de personal se elaborează de conducerea organizației și se realizează de serviciul *personal* sau *resurse umane*. Politica resurselor umane își găsește reflectare în actele normative, în regulamentele de ordine interioară. În continuare Ș. Stanciu menționează că pentru realizarea obiectivelor propuse politica de personal trebuie să răspundă unor cerințe actuale cum ar fi:

- politica de personal trebuie să corespundă strategiei de dezvoltare a organizației;
- politica de personal trebuie să fie destul de exactă, adică, ea trebuie să fie, pe de o parte, stabilă față de așteptările funcționarului, iar pe de altă parte, dinamică, ceea ce înseamnă ca ea trebuie să se formeze în conformitate cu transformările care au loc în societate;
- politica de personal trebuie să fie asigurată din punct de vedere financiar pentru a avea posibilitatea de a contribui la perfecționarea continuă a personalului. [148]

Politica de personal este mai corectă și mai înțeleasă de angajați, dacă ea se dezvoltă sistematic, se elaborează în scris și se oferă angajaților. Referindu-ne la reglementarea juridică a politicii de personal, cadrul normativ definește noțiunile de bază în acest sens: sistem de recrutare și selectare; planificarea necesarului de personal; identificarea posturilor, funcțiilor vacante; publicitatea, preselecția în baza documentelor, selectarea; luarea deciziei de alegere a candidatului potrivit; numirea în post, funcție și integrarea angajatului; carieră profesională – succesiune a pozițiilor și posturilor, funcțiilor ocupate de o persoană în timpul activității profesionale; evaluare a activității – proces de apreciere a nivelului performanțelor profesionale ale funcționarului public, raportat la standarde, a calității îndeplinirii sarcinilor ce îi revin în raport cu postul de muncă, funcția ocupată; sistem de evaluare a activității – în ansamblul strategiilor, metodelor și procedurilor de apreciere a performanțelor funcționarilor publici, incluse într-un proces continuu și sistematic.

În concluzie, calitatea aparatului de stat este determinată de componentele politicii de personal, ba chiar depinde de modul în care se realizează fiecare dintre acestea. Spre exemplu, nici o politică de stat nu poate fi promovată fără selectarea cadrelor și lucrul permanent cu ele. De aici rezultă importanța atât teoretică și practică cât și politică a activității organizatorice a autorităților de vârf, în special a celor ce sunt menite să se ocupe de politica de personal. Sunt bine cunoscute neajunsurile ce persistă, greșelile ce sunt comise astăzi în acest context, precum și consecințele grave ale acestora. Pentru a fi cât mai obiectivi, este necesar de a studia minuțios competența oamenilor capabili să îndeplinească o funcție de dirijare, o munca care cere o bună

pregătire profesională.

La cele menționate putem adăuga faptul că, dacă în domeniul privat orice firmă poate să vină cu orice fel de politici de personal, în domeniul administrației publice marja de manevră este determinată de cadrul normativ; există legi, reguli și regulamente care sunt orientate la asigurarea uniformizării în detrimentul flexibilității. De aceea este importantă orice intervenție din partea factorilor de decizie în elaborarea unei strategii în domeniul resurselor umane.

1.3. Concepte de standard și standardizare în politicile de personal

Definirea și caracterizarea trăsăturilor fenomenelor și proceselor supuse cercetării întrunesc esența cunoașterii. Dicționarul explicativ (DEX) vine cu mai multe definiții ale noțiunii de standard „Normă sau ansamblu de norme care reglementează calitatea, caracteristicile, forma etc. unui produs; document în care sunt consemnate aceste norme” și a derivatei acesteia – standardizare – „A stabili și a aplica un standard” [173].

De asemenea, și în literatura de specialitate, consacrată fenomenelor studiate identificăm diverse abordări ale conceptelor de standard și standardizare. În virtutea tradițiilor academice diferite, pentru diverse discipline, conceptele sunt exprimate în moduri diferite. Ingineria, managementul și ISO/IEC adoptă toate o abordare definițională. Sociologia, pe de altă parte, adoptă abordarea descrierii și discutării conotațiilor și extensiilor. Cercetarea economică nu definește sau discută conceptele de bază ale standardelor și standardizării, ci mai degrabă examinează clasificarea standardelor și caracteristicile diferitelor tipuri de standarde din perspectivă economică. ISO/IEC definește un „standard” ca un „document, stabilit prin consens și aprobat de un organism recunoscut, care prevede, pentru utilizare comună și repetată, reguli, îndrumări sau caracteristici pentru activități sau rezultatele acestora, care vizează atingerea gradului optim de ordine într-un context dat”. [68].

Rolul unui standard este de a „furniza reguli, linii directoare sau caracteristici pentru activități sau rezultate”. Scopul standardului este de a atinge „gradul optim de ordine într-un context dat” și „pentru utilizare obișnuită și repetată”. De aici vedem că esența standardizării este „activitatea de stabilire, cu privire la problemele actuale sau potențiale, a prevederilor.....” [29]. Scopul standardizării este același cu cel al unui standard. Prezența afirmațiilor repetitive în ambele definiții ale standardizării și standardului sugerează că cele două concepte sunt foarte strâns legate.

Dintr-o perspectivă sociologică sunt abordate noțiunile de standard și standardizare de către autorii S. Matsuura, N. Brunsson și L. Busch. Conceptul de standardizare este discutat în detaliu de către S. Matsuura [93]. El susține că lucrurile devin întotdeauna mai complexe sau dezordonate în decursul timpului. Standardizarea este un efort de a opri dezvoltarea excesivă a acestei tendințe

naturale. Simplificarea este procesul de bază al standardizării. Fiecare activitate de standardizare poate fi văzută ca o formă simplificată de reducere a numărului de obiecte materiale sau abstracții.

Deși standardizarea poate fi întâlnită în viața indivizilor și a familiilor, ea devine semnificativă doar atunci când intră în viața societății, adică atunci când sunt stabilite standarde la nivel de companie, asociație, național și internațional. Prin urmare, standardizarea este o activitate socială. Potrivit conceptului de standardizare formulat de S. Matsuura: „Esența standardizării este procesul de simplificare a lucrurilor” este un punct foarte important despre natura standardizării, care este nu numai util pentru înțelegerea standardizării, ci și important pentru stabilirea principiului de bază. [93]

În opinia lui N. Brunsson [26], - întreaga societate umană operează pe reguli și că standardele sunt un tip de reguli sociale. Autorul propune să fie distinse trei concepte importante: norme, directive și standarde, care împreună formează regulile după care operează societatea.

Luată pe rând autorul califică normele ca niște reguli implicite care sunt interiorizate de oamenii înșiși. Din perspectiva unei conduite umane în mediul social, aceste constituie acele limite de libertate pe care societatea le stabilește pentru membrii săi în scopul asigurării existenței și evoluției sale. De-a lungul istoriei omenirii, diferite culturi au dezvoltat o varietate de norme. Asemenea norme sunt normele sociale ale aceluiași grup cultural și, în același timp, normele de comportament interiorizate de înșiși ființele umane.

Oamenii le învață și le acceptă în mod natural în societate și le transmit de la o generație la alta. O normă este o regulă implicită. De obicei nu are formă scrisă. Oamenii îl urmăresc adesea în mod conștient, dar nu simt existența lui. Este dificil pentru o societate să meargă împotriva normelor care sunt împărtășite de cei din jur. Deși nu există o demonstrație reală a constrângerii externe în relațiile sociale umane care să facă necesară respectarea normelor, toată lumea arată dorința de a respecta norme.

Regulile implicite corespund regulilor explicite, care iau în general forma cuvintelor. Un tip de regulă explicită este o directivă obligatorie emisă de o instituție sau de o persoană cu autoritate. Instituțiile formale fac reguli pentru membrii lor. Exemplele includ regulile și reglementările făcute de instituții precum întreprinderi, legile făcute de guverne etc. Aceste reguli sunt directive obligatorii. Creatorul directivei este adesea capabil să combine astfel de reguli cu pedeapsa, pedepsindu-i pe cei care încalcă regulile și, eventual, răsplătindu-i pe cei care le respectă. Adesea, directivele sunt justificate în primul rând pentru că se aplică doar celor care nu le respectă, nu și celor care le respectă.

Un standard este, de asemenea, o regulă explicită. Acest lucru este similar cu directivele care au o sursă clară și sunt exprimate în mare parte în cuvinte. Persoanele fizice pot emite

standarde pentru alte persoane, iar instituțiile pot emite standarde pentru alte persoane decât propriii lor membri. Diferența importantă dintre un standard și o directivă este ca standardele sunt voluntare, în timp ce directivele sunt obligatorii. Un standard poate fi considerat o rețetă sau o recomandare pentru ceea ce trebuie să facă alți oameni. Creatorul unui standard nu are o măsură punitivă împotriva celor care nu îl respectă. Indiferent de orice dependență de o autoritate (de exemplu, guvern) pentru publicarea acesteia, standardele depind în primul rând de convingerea utilizatorilor din alte motive. În cunoașterea științifică valoarea unei definiții este cu atât mai mare cu cât caracterul ei manifestă universalitate și aplicabilitate. Aceasta urmează să fie validă nu numai standardizării industriale (standardizarea de către organizațiile formale de standardizare, organizațiile consorțiului de standarde și întreprinderile), ci și standardizării în alte domenii ale societății.

În plus, ar trebui să se aplice și întregului ciclu de viață al standardizării, inclusiv dezvoltării, difuzării și implementării standardelor. Ideea de bază este să înveți din ideile bune ale generațiilor anterioare, să renunți la conținutul restrictiv, să adaugi idei noi și să dai o nouă expresie conceptului de standarde și standardizare. Aceeași abordare este valabilă și pentru conceptul de standard, care însumează șase elemente: scopul standardului, forma standardului, obiectul standardului, esența standardului, rolul standardului și ciclul de viață al standardului. Examinează în ordinea prezentată vom realiza analiza acestora luând în calcul mai multe dintre punctele valide prezentate mai devreme de instituții specializate și de diverși cercetători în conformitate cu aceste șase elemente.

Astfel, scopurile pentru care standardele funcționează ca instrumente sunt stabilite și utilizate ca echivalent cu scopurile standardizării. Scopurile standardelor sunt multiple. Orice standard are un scop foarte specific, iar scopul imediat al diferitelor standarde este diferit. Dar standardele în ansamblu au și scopuri care sunt de natură universală.

În opinia noastră, trei dintre cele de bază și cele mai importante dintre aceste scopuri sunt „simplificarea”, „utilizarea comună și repetată” și „obținerea celei mai bune comenzi într-un interval dat”. Aceste trei obiective sunt fundamentale în procesul de dezvoltare, implementare și diseminare a standardelor. Simplificarea este procesul de analiză a numeroaselor opțiuni posibile la dezvoltarea standardelor și este unul dintre scopurile importante ale standardizării. Acest lucru se datorează faptului ca standardizarea are scopul de a opri dezvoltarea complexității.

Acest lucru este strâns legat de principiile standardizării. „Utilizarea comună și utilizarea repetată” și „cea mai bună ordine într-un interval dat” sunt scopurile implementării și difuzării standard. Există o relație cauză-efect între ele. Deoarece aplicarea unei soluții standard la scară este o condiție prealabilă pentru a obține cea mai bună ordine. Întrucât „cea mai bună comandă”

este dificil de cuantificat, folosim termenii „ordonate” și „uniformitate” în loc de „cea mai bună comandă”.

Astfel, considerăm ca simplificarea, ordinea și uniformitatea sunt cele trei scopuri de bază ale standardizării. Celelalte obiective de economie, eficiență, echilibrarea intereselor părților interesate etc., nu sunt obiectivele de bază, sau nu sunt obiectivele cele mai directe în procesul de stabilire, implementare și diseminare a standardelor, și ar trebui discutate în contextul principii de standardizare. Din raționamentele de mai sus, putem da scopul de bază al standardului – pentru obținerea simplificării, ordinii și uniformității.

Forma unui standard este forma existentă de soluții la problemele de potrivire înregistrate. Definiția lui Gaillard este cea mai cuprinzătoare – „Un standard este o formulare stabilită verbal, în scris sau prin orice altă metodă grafică, sau prin intermediul unui mod, eșantion sau alte mijloace fizice de exprimare.....” [48]. Marea majoritate a standardelor moderne sunt sub formă de documente scrise, cum ar fi standarde internaționale, standarde naționale, standarde de asociere, standarde corporative etc.

O dimensiune importantă în caracterizarea standardelor o prezintă forma probelor, precum și reprezentarea standard fizică, sunt de asemenea importante în unele zone. Metodele de transmitere a standardelor în meșteșugurile antice erau în mare parte orale. Sociologia consideră standardele ca fiind un fenomen social foarte comun, prezent în toate părțile societății. Acest fenomen al standardelor orale se observă și în familie.

Știința administrației nu are o descriere foarte specifică a obiectelor de standardizare, dar din analiza polemicii academice reiese clar ca acestea au un punct de vedere - standardele sunt folosite atât pentru lucruri, cât și pentru oameni, implicit și pentru instituții. Obiectele standard care sunt obiecte materiale se referă în principal la „obiecte create de om”, de ex. piese, produse etc.; Obiectele standard care sunt evenimente sunt în primul rând „evenimente” statice sau procese dinamice, cum ar fi obiectivele de producție, limitele de cost sau secvențele de trasee de prelucrare, procesele de producție etc.; Obiectele standard pentru oameni se pot referi la comportamentul, acțiunile lor etc., sau la gândurile, conceptele, etc.. În cele din urmă, avem obiecte standard - entități: orice obiect concret (persoană, obiect material, eveniment) sau obiect abstract (idee, principiu, proces etc.), sau o combinație a acestor lucruri.

Esența standardului ar trebui să răspundă la întrebarea ce este standardul, adică esența intrinsecă încorporată în conținutul standardului. În primul rând, regulile trebuie făcute de oameni și trebuie aplicate de oameni. Deci, standardele se deosebesc în primul rând de legile naturale. sau legile naturii nu se încadrează în sfera discuției despre standarde.

În al doilea rând, regulile sunt limitele comportamentului uman și chiar dacă stabilesc

standarde pentru obiectele materiale, implicit stabilesc standarde pentru oameni. Cu alte cuvinte, toate standardele sunt în esență reglementări asupra oamenilor. De exemplu, dacă stabilim un standard pentru forma unui produs, este echivalent cu stabilirea regulilor de procesare (de exemplu, dimensiunea procesării) pentru operator. Până acum avem patru răspunsuri la întrebarea ce este un standard: un standard este o formulare, un standard este o soluție de potrivire a problemei, un standard este o rețetă/un sfat oferit altora și un standard este o regulă.

Primele trei răspunsuri sunt, în esență, aceleași în ceea ce privește esența a ceea ce însuși standardul întruchipează - o soluție dată pentru viitorul lucrurilor. Unde „Potrivirea soluției problemei” a lui H. Vries [169] are un avantaj mai evident. Subliniază detaliile soluției și este mai explicit cu privire la natura standardului în sine. Ultimul subliniază standardul ca mijloc de a avea un impact asupra realității.

Deci, obținem esența unui standard - *un standard este o soluție pentru probleme de potrivire, precum și o regulă*. Deoarece această expresie este relativ abstractă, ar trebui făcute mai multe clarificări în expresie. L. Busch [29] susține ca standardele sunt modalități de construire a realității și modalități de organizare și realizare a acesteia. Aceasta vorbește despre rolul pe care standardele îl joacă ca reguli pentru lumea reală. Unii ar putea argumenta ca „tehnologia este cea care ar trebui să creeze lumea și să o transforme”. Acest lucru este corect din punct de vedere logic. Dar nu reușește să înțeleagă ca toată tehnologia trebuie transformată în soluții concrete într-o afacere pentru a forma reguli/standarde înainte ca aceasta să poată crea produse care îmbunătățesc nivelul de trai al oamenilor, cum ar fi îmbrăcămintea, telefoanele mobile, clădirile, mașinile, avioanele sau asigurarea de servicii.

Standardele din diferite domenii au limitele lor. De exemplu, în industrie, sport, medicină, educație etc. Iar domeniul de aplicare pentru fiecare standard specific este relativ mic. Standardele au o serie de domenii în care operează, este cert că ne aflăm într-o lume în continuă schimbare, în care tehnologia avansează, industria se dezvoltă, iar percepțiile și regulile umane se schimbă. Un standard poate fi necesar să fie ajustat după o perioadă de timp sau poate deveni învechit din cauza noilor tehnologii sau metodelor noi. Deci, fiecare standard are ciclul său de viață. Prin urmare, obținem ca limitele temporale și spațiale în care operează standardul sunt limitate.

Din cele menționate putem rezuma definiția conceptului standard – *un standard este o soluție la o problemă de potrivire care are mai multe forme și funcții înregistrate ca regulă într-un anumit interval spațio-temporal*. Ele sunt explicate mai jos în șase moduri:

Un standard este o regulă - aceasta este cea mai de bază înțelegere sociologică a unui standard ca instrument de guvernare. Regulile (directive, standarde, norme) stau la baza

funcționării societății umane ca întreg după Brunsson. [26]. Înțelegerea ca „standardele sunt reguli” subliniază rolul ființelor umane.

În primul rând, regulile trebuie să fie create de om și aplicate de oameni. Deci, standardele se deosebesc în primul rând de legile naturale. Sau legile naturii sunt în afara domeniului de aplicare al discuției despre standarde.

În al doilea rând, regula este o limită a comportamentului uman, chiar dacă a fost stabilit un standard pentru un „obiect material”, se presupune că există un standard de pentru oameni. Adică, deși obiectul reglementării standardului poate fi fie o persoană, fie un obiect material, însă esența tuturor standardelor este reglementarea oamenilor. Dacă standardul este impus prin lege, gradul de constrângere este cel mai înalt.

Ca fenomen social, standardele există în toate părțile societății. Cu toate acestea, fiecare standard funcționează într-un context spațial specific (de exemplu, un sector industrial) și are o anumită limită. Practica juridică timpurie se referea la scrierea standardelor direct în lege. Cu toate acestea, indiferent de abordarea adoptată de diferite țări, standardele tehnice pot juca un rol de reglementare în spațiul statului de drept ca mijloc de guvernare. În sistemul statului de drept al unei țări, mijloacele legale reprezintă principalul aspect al reglementării, dar în protecția securității umane, protecția resurselor și a mediului, dezvoltarea durabilă etc., nu mai este suficient să se bazeze pe legislație: prevederi numai ca mijloc de reglementare a comportamentului ființelor umane (sau persoanelor juridice), dar trebuie să fie susținute de standarde tehnice.

Din cele menționate anterior, putem rezuma și definiția conceptului de standardizare: standardizarea este procesul de simplificare și selectare a soluțiilor pentru a forma standarde, precum și utilizarea standardelor ca mijloc de construire, organizează, efectuează lumea reală și într-un anumit timp și spațiu de aplicare continuă a replicării pentru a forma un proces de difuzie.

Scopul standardizării este obținerea efectelor dorite. Unificarea este rezultatul unei reduceri a numărului de scheme. Unificarea nu este neapărat un singur rezultat. Rezultatul este o simplificare a schemei. Simplificarea este o încercare conștientă a oamenilor de a opri tendința schemelor de a deveni mai complexe și dezorganizate pentru a crește eficiența.

Rezumând cele de mai sus, oferim un cadru pentru înțelegerea conceptelor de standarde și standardizare. Scopul cel mai de bază al standardizării este simplificarea schemelor, ordonarea proceselor și armonizarea rezultatelor. Stabilirea standardelor este un proces de simplificare, selectare și consolidare a schemelor. Implementarea standardelor este procesul prin care funcționează standardele, procesul de transformare de la soluții standard la realitate și procesul de construire, organizare și realizare a lumii reale prin standarde. Există două esențe ale standardelor.

- Standardele sunt soluții pentru probleme de potrivire – esența încorporată în conținutul

standardului

- Standardele sunt reguli – esența funcționării standardului în lumea reală.

Forma standardului este forma înregistrată a standardului, inclusiv documente, mostre, simboluri grafice, expresii fizice și chiar forme de transmitere orală; trebuie remarcat faptul ca simbolurile grafice și expresiile fizice au forme corespunzătoare documentate, iar formele orale, în general, nu sunt incluse în discuțiile despre standardele moderne în alte discipline decât sociologie deoarece nu sunt formalizate și pot exista abateri mari în transmiterea informațiilor, în limbaj oral.

Astfel, clarificarea noțiunilor de standarde și standardizare o considerăm foarte importantă pentru cercetarea noastră, din perspectiva atingerii scopului și obiectivelor propuse. Cunoașterea științifică a fenomenelor și proceselor sociale este de neconceput fără a utiliza aparatul științific general acceptat de mediul academic. Tranzitând de la unele aspecte generale privind standardele și standardizarea, la domeniul politicilor de personal, vom specifica doar că și pe această dimensiune standardele au de spus un cuvânt tare. Dezvoltând conținutul politicilor de personal prin prisma standardizării urmează să concretizăm care este dimensiunea cu care politicile de personal vor opera pentru a ajunge la un numitor comun în spațiul european, în special al Uniunii Europene, din perspectiva conținutului și procedurilor înaintate selectării și caracteristicilor funcționale, în materie de personal al administrației publice, precum și managementul acestuia.

Aplicarea noțiunii de standard din perspectiva relațiilor sociale pe o dimensiune continentală sau chiar transcontinentală este dificilă în virtutea caracterului foarte divers al culturii și tradițiilor naționale. În procesul de globalizare care a cuprins lumea contemporană, tendințele de universalizare a valorilor sunt tot mai pronunțate, iar necesitatea adoptării unor cerințe comune în materie de conduită a personalului din administrația publică este promovată de instituțiile Uniunii Europene cu multă atenție, accentul fiind pus pe principiile și valorile europene.

Din perspectiva scopului propus în prezenta cercetare, standardele europene privind politicile de personal le vom raporta la următoarele aspecte: recrutarea personalului din administrația publică, conduita etică și cariera funcționarilor publici.

Așa cum menționează și doctrinara Armenia Androniceanu, în Uniunea Europeană nu există un act normativ care ar trece în revistă o listă de standarde obligatorii pentru țările membre [6]. Cu toate acestea, din mai multe documente oficiale ale Uniunii Europene putem desprinde cerințe care pot fi calificate ca standarde și care sunt factori de referință pentru țările membre sau care au ca opțiune integrarea europeană.

De aceeași părere este și cercetătorul Francisco Cardona care, deși menționează despre o reglementare expresă a domeniului administrației publice, în actele oficiale ale Uniunii Europene

[30], pune în valoare principiile de care urmează să se ghideze țările candidate, care păstrându-și suveranitatea în reglementarea funcționării instituțiilor naționale, sunt chemate să se orienteze la principiile juridice ale Uniunii Europene [30]. Autorul menționează că "există o convingere tot mai mare că dezvoltarea socială și economică este posibilă într-o țară dată numai dacă instituțiile și politicile interne sunt în vigoare. ...acești factori de guvernare sunt, de asemenea, elemente vitale pentru chiar dezvoltarea unei țări.... aceste principii au condus la standarde obligatorii pentru public, administrații și guverne ale statelor membre UE atât de drept continental cât și tradiții anglo-saxone. Aceste standarde provin din principiile generale ale dreptului constituțional și administrativ definite de-a lungul timpului de către instanțele interne din statele membre ale UE și de către Curtea Europeană de Justiție" [30].

În linii mari, s-ar putea spune că atât aceste principii, cât și standardele derivate din ele modelează conținutul de fond al cerințelor de la Copenhaga, Madrid și Luxemburg.

Vom menționa că punerea accentului pe normele de drept administrativ nicidecum nu ne deplasează spre o abordare juridică a problemei. Explorarea potențialului administrativ general, a principiilor de drept pentru identificarea standardelor și criteriilor în materie de funcție publică sunt esențiale în clarificarea obiectivelor de reformare a administrației publice din România și Republica Moldova.

Utilizarea noțiunilor de principii și standarde în calitate de categorii filozofice și sociale cu o semnificație foarte apropiată are ca scop definirea ipotezei filozofice pe care se află o realitate socială, construită pe de o parte și, pe de altă parte, pentru a indica scopurile și direcția schimbării sociale. În opinia F. Cardona este oarecum posibil să se oficializeze aceste standarde (pentru a le standardiza) în statele membre ale UE și la nivelul CE prin studiul jurisprudenței instanțelor naționale și cea a CEJ, prin extragerea acestora din jurisprudența individuală.

Considerăm justificat optimismul moderat al autorului privind "expansiunea" accelerată a standardelor pe întreg arealul Uniunii Europene într-o manieră revoluționară, fără a ține cont de tradițiile și conștiința juridică națională a țărilor membre.

Cu valori mai concrete vine autoarea din Republica Moldova, bazându-se și pe experiența de funcționar în cadrul Cancelariei de Stat, responsabilă de politicile de personal Tamara Gheorghită, care utilizează și sintagma de *standarde europene* cu referire la racordarea acestora în serviciul public din Republica Moldova. În publicația sa autoarea menționată realizează trăsăturile specifice proprii funcționarilor publici și altor categorii de personal din administrația publică .

Caracteristicile comune ale serviciilor publice din statele-membre ale UE. Există mai multe caracteristici comune tuturor statelor-membre, printre care: a) funcționarii publici, în majoritatea

statelor-membre, sunt subiecți ai dreptului public (drept administrativ), și nu ai dreptului muncii (drept privat). Atribuțiile, responsabilitățile, anumite drepturi și obligațiuni sunt definite în dreptul public, de exemplu, în Legea serviciului public; b) serviciul public, ca administrație profesională, este separat de politică prin delimitarea clară a pozițiilor politice de cele profesionale (administrative); c) funcționarii publici sunt recrutați și promovați în bază de merit, prin proceduri competitive și transparente; d) există restricții juridice în implicarea funcționarilor publici în activități politice și economice; e) schemele de remunerare sunt stabilite prin lege și determinate individual, pe criterii obiective și transparente; f) salariile și alte condiții de serviciu au scopul de a asigura că persoanele calificate sunt recrutate, instruite, dezvoltate și menținute în serviciul public; g) managementul serviciului public asigură aplicarea omogenă a standardelor managementului resurselor umane în întreaga administrație publică” [146].

În calitate de puncte de referință pentru politicile de personal se vor utiliza documente oficiale în care se regăsesc expres recomandări sau directive în materie de managementul personalului din administrația publică.

Prima dimensiune ce ține de implementarea standardelor europene în politici de personal o constituie *recrutarea personalului cu statut de funcționar public în autoritățile administrației publice*. Această etapă este una esențială în cadrul politicilor de personal, fiind reglementată de un cadru legal distinct, elaborat în baza principiilor și normelor constituționale, în fiecare țară membră a Uniunii Europene, în parte. Legislațiile naționale specifică criterii speciale ce țin de naționalitate (cetățenie), vârstă, studii, lipsă antecedente penale, competențe lingvistice și stare de sănătate. În mare parte, cerințele sunt concretizate de fiecare țară în parte, dar care nu atestă deosebiri esențiale.

Contabilizarea standardelor este realizată în baza analizei documentelor constitutive și de reglementare a relațiilor în cadrul Uniunii Europene, at Tratatului de la Lisabona, Statutului model.

Standardul privind cadrul legal. Comun pentru țările Uniunii Europene sunt reglementările privind funcția publică, statutul funcționarului public, managementul funcției publice, codul de conduită a funcționarilor publici, conflictul de interese. O serie de standarde importante specifice politicilor de personal sunt standardele privind procedura de recrutare în funcția publică care stabilește standarde de informare, standarde de accesibilitate, standarde de transparență, standarde de contestare a deciziilor privind rezultatele concursului. O listă aparte de standarde se reunesc sub egida standardelor de management al funcției publice. Vom menționa standardele privind inițierea în carieră, formarea și dezvoltarea profesională, evaluare performanței, promovarea și stimularea funcționarilor publici, sancțiuni aplicabile funcționarilor publici. Standardele de conduită etică a funcționarilor publici și de soluționare a conflictelor de interese formează un bloc

specific în politicile de personal în țările Uniunii Europene:

Cadrul legal ce reglementează funcția publică formează Statutul funcționarilor publici. Statutul funcției publice în Franța reprezintă o codificare de principii.

Sistemul statutului francez are ca fundament trei principii:

- principiul egalității,
- principiul independenței,
- principiul răspunderii.

Accesul la funcția publică respectă două principii complementare, ale căror importanță variază pentru fiecare țară, în funcție de evoluția istorică și de cultură juridică proprie fiecărei țări:

- principiul egalității și principiul meritului.

Principiul accesului egal. Analiză comparativă a sistemelor de recrutare pentru diverse funcții publice dezvăluie o serie succesivă de operațiuni care nu sunt nici efectuate și nici nu se regroupează de aceeași manieră, precum:

- publicarea posturilor vacanțe,
- examinarea candidaturilor,
- alegerea dintre candidați a aceluia care par cei mai apropiați de posturile care urmează a fi ocupate,
- recrutare,
- numirea.

În cazul funcției publice europene se întâlnesc două categorii de condiții, și anume: condiții fixe, care sunt aceleași pentru toți candidații și condiții variabile, în această categorie intrând diplome, titluri, nivel de experiență etc.

Din perspectiva dreptului comparat, de regulă, se face distincția între condițiile de acces la funcția publică: obiective și subiective. De asemenea, sunt reglementate astfel de categorii privind activitatea funcționarilor publici ca drepturile și îndatoririle acestora, competență profesională, neutralitatea, loialitatea, imparțialitatea, simțul datoriei și grijă față de interesul general, profesionalismul și fidelitatea. Un loc special privind ocuparea și deținerea funcției publice le revine standardului de integritate:

- neadmiterea actelor de corupție,
- prevenirea conflictului de interese,
- standardului de ținută morală înaltă:
- discreție profesională conciliată cu regulile privind transparența administrativă,
- conduită decentă (în Danemarca); în sensul eticii și justiției (Portugalia),
- conduită corespunzătoare exigențelor funcției,

- standardului de răspundere juridică,
- standardului de procedură disciplinară.

O problemă discutabilă din perspectiva unei abordări comune pentru statele Uniunii Europene, este relația administrației publice cu politicul. În acest sens, de-a lungul timpului s-au conturat două teorii - cea separaționistă, care susține delimitarea politicului de administrația publică și cea de-a doua care militează pentru existența unui liant între domeniile sus menționate. Woodrow Wilson, în „The Study of Public Administration”, a afirmat că cele două domenii, administrativ și politic, ar trebui separate și că domeniul politic ar trebui să se ocupe cu formularea deciziilor iar structura administrativă - cu implementarea acestora, precizând că „problemele administrative nu sunt probleme politice.

Ele mai degrabă sunt probleme manageriale deoarece administrația publică este un domeniu al business-ului” [72]. Separația dintre politică și administrație nu poate fi efectuată în totalitate, deoarece administrația publică funcționează într-un mediu politic care „este definit ca fiind arta sau procesul prin care se ating scopuri colective”. Așadar, „orice activitate administrativă poate fi interpretată ca fiind politică” [97].

Astfel, se remarcă o tendință de subordonare a administrației publice visà-vis de politică. Spre deosebire de funcționarii publici, politicienii sunt investiți cu legitimitate, iar aceasta le permite să exercite un control asupra administrației prin numirea unor activiști politici în nivele superioare ale instituțiilor, schimbarea personalului, reducerea dimensiunilor organizațiilor etc.

De asemenea, o mare parte a funcționarilor publici susțin congruența politicului cu administrația publică în vederea elaborării politicilor publice, a propunerilor legislative, întrucât funcționarii publici se află cel mai aproape de cetățeni și cunosc nevoile acestora, e necesară colaborarea cu domeniul politic, chiar contopirea cu acesta pentru a oferi servicii corespunzătoare colectivității. Însă, luând în considerare faptul că funcționarii publici nu sunt investiți cu legitimitatea politicienilor oferită prin votul popular, devine contestabilă implicarea acestora în procesul decizional. Literatura de specialitate a nuanțat câteva efecte negative ale politizării funcției publice. În așa mod, competența este prima criticată și se constată că funcționarii publici aflați în funcții de conducere acordă o importanță deosebită relației cu superiorii, care cel mai frecvent sunt miniștri sau secretari de stat și nu privesc spre baza ierarhiei [39].

O altă critică adusă relației dintre sfera politică și administrația publică e partizanatul, întrucât funcționarii publici susțin politicile guvernanților și nu sprijină inovația și creativitatea, în administrația publică creându-se mereu o castă a celor care împărtășesc aceleași filosofii și în funcția publică sunt promovate persoanele care nu provoacă conflicte și susțin partidul aflat la guvernare [39].

În opinia noastră, din perspectiva unor abordări bazate pe criterii comune, funcționarea administrației publice în afara politicului este imposibilă, la fel cum și realizarea programelor de guvernământ este determinată de profesionalismul și dedicația funcționarilor publici. Este principial în acest sistem de funcționare a administrației publice ca politicul să nu fie implicat în activitatea operativă a administrației publice, iar administrația publică să se abțină de la partizanat politic.

Cele menționate în prezentul subcapitol ne permit să constatăm că în țările europene tot mai pronunțată este tendința spre unificare a cerințelor privind încadrarea, gestionarea și realizarea funcției publice. Cu toate că nu constatăm existența unui nomenclator de cerințe calificate prin termenii de standard și standardizare, în esență, ele exprimă anume aceste două categorii.

1.4. Concluzii la capitolul 1

Studierea problemei enunțate în titlul tezei în contextul implementării politicilor de personal în România și Republica Moldova prin prisma documentării bibliografice și fundamentarea teoretic-conceptuală și metodologică a investigației, ne permite să formulăm următoarele concluzii:

1. Personalul, funcția publică și statutul funcționarului public prezintă un subiect deosebit de investigare pentru cercetătorii din sfera politico-administrativă. Tema centrală de cercetare – personalul din administrația publică, în amploarea sa, a preocupat reprezentanții diverselor curente de gândire socială.
2. Teorii relevante privind administrația publică întâlnim în doctrina franceză, a cărei evoluție a influențat în mare parte și concepția autohtonă în această materie; Nu pot fi trecute cu vederea studiile realizate de exponenții gândirii politico-administrative din Statele Unite ale Americii, în ceea ce privește funcția publică și funcționarii publici.
3. O contribuție valoroasă la studierea problematicii funcției publice aparține cercetătorilor români, în special în formularea conceptului funcției publice, dar și în observarea anumitor legități privind managementul personalului cu statut de funcționar. De o importanță deosebită sunt lucrările autorilor moldoveni, care abordează din diverse perspective funcția publică din Republica Moldova. Viziunile și opiniile acestor autori relevă o analiză comprehensivă a subiectului studiat, și au particularizat contextul național.
4. Lucrările publicate denotă existența unei abordări general acceptate privind locul și rolul administrației publice în cadrul instituțiilor statului și, în special al funcționarilor publici care asigură tot lanțul de acțiuni sociale în vederea identificării problemelor, elaborării mecanismelor de soluționare, organizării implementării și realizării controlului executării.

5. Metodologia investigării prezentei probleme întrunește un complex de principii și acțiuni de cercetare care ne asigură cu repere teoretico–metodologice, informative, statistice și de sinteză. Investigația realizată este fundamentată și dezvoltată pe un cadru metodologic științific, bazat pe principii și metode de cercetare proprii științelor sociale.
6. Fundamentarea teoretică a investigației are, în calitate de repere conceptuale viziunile precursorilor științei administrative.
7. Aspectele conceptuale privind: personalul, politici de personal, funcționar public, managementul funcției publice sunt concretizate prin prisma interpretării lor în dicționare explicative și publicațiile de specialitate.
8. Conceptele de standard și standardizare în politicile de personal sunt aplicabile pentru obiectul cercetării în prezenta teză în măsura în care ele ne ajută să identificăm valorile comune pentru administrațiile publice naționale și apropierea acestora de indici de calitate care contribuie la eficientizarea funcționării personalului.
9. Rolul unui standard este de a furniza reguli, linii directoare sau caracteristici pentru activități sau rezultate. Scopul standardului este de a atinge gradul optim de ordine într-un context dat și pentru utilizare obișnuită și repetată. Un standard este o soluție pentru probleme de potrivire, precum și o regulă. Scopul standardizării este același cu cel al unui standard, care sunt de natură universală. Prin urmare, esența standardizării este activitatea de stabilire, cu privire la problemele actuale sau potențiale, a prevederilor ce fac apropierea și unificarea valorilor.
10. Standardele europene privind politicile de personal pot fi raportate la următoarele aspecte: recrutarea personalului din administrația publică, conduita etică și cariera funcționarilor publici.
11. În Uniunea Europeană nu există un act normativ care ar trece în revistă o listă de standarde obligatorii pentru țările membre. Cu toate acestea, din mai multe documente oficiale ale Uniunii Europene putem desprinde cerințe care pot fi calificate ca standarde și care sunt factori de referință pentru țările membre sau care au ca opțiune integrarea europeană. Capitolul „Dimensiuni teoretice și metodologice privind personalul și politicile de personal,, este unul important într-o cercetare științifică, iar compartimentele acestuia ne ghidează în realizarea obiectivelor propuse într-o succesiune logică și coerentă.

2. POLITICI EUROPENE DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

2.1. Abordări privind politicile de personal în administrația publică din țările Uniunii Europene

Dimensiunea europeană, în calitate de factor de referință pentru cercetarea noastră necesită unele concretizări, pentru a exclude careva neclarități din perspectiva analizei viziunilor și practicilor în materie de politici de personal. Utilizarea în titlul tezei a calificativului “europene” vine să ne orienteze mai degrabă la dimensiunea valorică decât la cea geografică sau instituțională.

În prezent, în literatura de specialitate, și în alte publicații cu referire la procesele globale termenul Europa se asociază cu Uniunea Europeană care este alcătuită din 27 de state. În afară de acestea, geografic fac parte din Europa încă 24 de state. Pentru scopurile cercetării noastre are importanță sistemul valoric, experiența și ale țărilor europene care, deși nu sunt membre ale Uniunii Europene, dar care prezintă interes și sunt susceptibile pentru comparare a bunelor practici. Prin urmare, în cercetarea noastră, preponderent ne vom referi la documentele de politici de personal din țări ale Uniunii Europene, dar vom apela și la experiența țărilor ce nu sunt parte a comunității europene precum Marea Britanie, Norvegia, Elveția și altele. Autorul Aurel Simboteanu în articolul *Europenizarea administrației publice din Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste* [137] de mai multe ori utilizează expresia “exigențe europene”, desigur făcând referință, la Uniunea Europeană, fără a genera careva dubii la spațiul politic la care se referă.

Noțiunile de personal, de funcție publică, funcționar public sunt categorii fundamentale în știința administrației publice, a dreptului public, în general, ale dreptului administrativ, în special. Aceste noțiuni sunt strâns legate de noțiunea de organ, autoritate, activitate administrativă etc. Funcția publică și funcționarul public sunt instituții juridice ale dreptului public, în general, și ale dreptului administrativ, în particular, care s-au conturat ca atare într-o continuă dispută între doctrină, jurisprudență și reglementare. Fenomenul dominant al acestei dispute l-a constituit doctrina, care a analizat sub toate aspectele și sub toate valențele lor aceste instituții juridice, cel mai adesea criticând modul în care ele au fost reflectate în norme juridice și argumentând rigorile normative cărora aceste concepte ar trebui să le răspundă.

Funcționarea oricărei autorități sau instituții publice presupune trei elemente: competență, mijloace materiale și financiare și personal (resurse umane) structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții, dintre care doar unele sunt funcții publice. Titularul unei funcții publice este, de regulă, dar nu întotdeauna, un funcționar public. Apartenența la categoria

funcționarilor publici depinde, în principal, de criterii juridice, de actul de numire și natura dreptului aplicabil, mai degrabă decât de criterii funcționale sau de natura funcțiilor exercitate. În toate țările există tradiții privind reglementarea funcției publice, ce nu trebuie însă confundate cu apariția unui statut general. În sensul larg al termenului, se poate înțelege prin funcție publică, ansamblul persoanelor aflate la dispoziția guvernanților pentru a face să funcționeze serviciile publice.

În sens organic este vorba de ansamblul personalului din administrație. Acest personal are o compunere diversificată și cuprinde categorii extrem de variate. Uneori, în aceeași perspectivă organică, funcția publică desemnează doar o parte din acest personal. În sens formal, funcția publică poate desemna regimul juridic aplicabil ansamblului personalului administrativ. În sens material, este vorba de o activitate constând în colaborarea în mod permanent și cu titlu profesional la o acțiune a persoanelor publice ale administrației. Noțiunea de funcție publică, contrar aparențelor, este dificil de tradus cu exactitate în diferite țări europene, într-o analiză comparativă, riscurile de contrasens fiind mai numeroase decât în cazul altor instituții referitoare la administrație.

Categoria de *fonction publique* (funcție publică) în Franța este explicată prin noțiunea *civil servant* (serviciu civil) în Marea Britanie și prin cea *öffentlicher dienst* (serviciu public) în Germania. În toate cele trei țări, acești termeni servesc simultan pentru a desemna colectiv funcționarii și au devenit sinonime cu administrația în vorbirea curentă, însă acestea sunt departe de a corespunde perfect de la o țară la alta. Realizând o comparație numerică a efectivelor funcției publice franceze pe de-o parte, cu cele ale funcționarilor britanici - *civil servants*, pe de altă parte, constatăm o diferență de 1:10 în favoarea Franței. Explicație este simplă. Este vorba de reflectarea a două concepții opuse, cea statală, în Franța și cea liberală, în Regatul Unit.

În realitate, efectivele de agenți ai colectivităților publice sunt mai ridicate în Marea Britanie decât în Franța. *Civil service* britanic nu desemnează decât agenții serviciilor administrației statului, în timp ce în Franța, termenul de funcție publică are în vedere și funcționarii publici ce acționează la nivelul colectivităților locale, pe lângă cei ce se regăsesc la nivelul administrației statale.

Diferențele dintre funcția publică franceză și *civil service* britanic se referă mai ales la modalitățile de aplicare a unor principii fundamentale, comune celor două sisteme. Integrarea europeană a angajat anumite state membre pe traseul unei evoluții diferite față de cea cu care erau obișnuite sub aspect istoric. De aici concluzia potrivit căreia termenul de personal al administrației ar fi cel mai indicat, singurul termen utilizabil în toate țările europene, fără o semnificație juridică precisă, pentru a desemna ansamblul agenților din serviciul diferitelor

colectivități publice, altele decât întreprinderile publice și forțele armate, indiferent de statutul lor juridic.

În toate țările Uniunii Europene, dreptul funcției publice presupune un nucleu central de reguli aplicabile unor agenți, care corespunde definiției stricte a funcționarului, nucleu în jurul cărora gravitează dispoziții mai restrânse sau mai numeroase aplicabile altor categorii de angajați din administrație. A. Claisse și Maininger în studiul consacrat funcției publice în Europa, vorbesc despre un model european sau un "tip ideal,, de funcție publică către care ar trebui să tindă sistemele administrative ale statelor Uniunii Europene; există puține caracteristici comune și mai multe aspecte specifice, cu toate acestea, se admite existența implicită a unei democrații administrative, dar și a unei cvasi libertăți de acces la funcția publică, pentru toți resortisanții Uniunii Europene, aspecte de mult admise la nivelul Curții de justiție de la Luxemburg. [34, p.10]

Savantul francez G. Braibant deja în 1993 afirma ca sistemul european al funcției publice există, dar el este diversificat, în funcție de istoria și de cultura fiecărei nații. E vorba de statute specifice bazate pe câteva principii fundamentale [25].

Un Statut juridic particular al funcționarilor, statut supus regulilor dreptului public cu caracter unilateral, conținând dispoziții legislative și regulamentare, se regăsește în toate țările Uniunii Europene, alcătuind un drept al funcției publice, distinct de dreptul muncii.

Reținem în acest context, și poziția unor specialiști străini, potrivit cărora, în cea mai mare parte a statelor occidentale, aleșii sunt de acord ca o funcție publică profesională de calitate, competentă și stabilă, cu un nivel ridicat de etică și de satisfacție a muncii este susceptibilă de a îmbunătăți serviciile oferite publicului.

Dacă ne raportăm la țările Uniunii Europene, constatăm ca în fiecare din țările care au constituții scrise se regăsesc principii ale funcției publice. Numărul articolelor din Constituție referitoare la funcția publică diferă însă, de la o țară la alta, după cum diferă și tehnica sau conținutul reglementării. Prima problemă, ce ține de unitatea de abordare a reglementării funcției publice, abordată de doctrinarii în materie, a fost stabilirea autorității competente pentru fixarea regulilor aplicabile funcției publice. Într-un prim grup de state, majoritar (Danemarca, Germania, Grecia, Spania, Italia, Portugalia, Suedia, Austria și Finlanda), Constituția prevede competența legiuitorului de a stabili regulile aplicabile funcției publice. În aceste state, puterea reglementară nu posedă decât competențe de aplicare și de executare a legii.

Un alt grup de state se caracterizează printr-o partajare, în baza dispozițiilor constituționale, între legislativ și executiv, a reglementării funcției publice. În Belgia și în Regatul Unit, șeful statului dispune de competență în materie de statut al funcționarilor, în baza prerogativelor sale regale. Astfel, în Belgia, chiar Constituția îi conferă această putere

Regelui, stabilindu-i competența de a numi în funcțiile din administrația generală, dar mai ales precizând expres că puterea executivă îi aparține acestuia.

În Marea Britanie, prerogativa regală presupune mai ales competența de a stabili reguli privind funcția publică. Nu trebuie înțeles de aici, însă, ca în cele două țări nu ar fi posibilă intervenția legiuitorului, pentru ca acesta poate oricând să impună reguli Coroanei. Aproape toate constituțiile enunță principii aplicabile dreptului funcției publice și indica autoritatea competentă pentru a le stabili. Este vorba mai ales de principiul liberului acces la funcțiile publice.

Astfel, cele menționate ne oferă posibilitatea identificării unui principiu important pentru specificarea, în cadrul reglementărilor naționale, a liberului acces la funcția publică. Ideea unui statut legal al funcției publice trebuie privită în corelație cu statul de drept, cu procesul de reformă, precum și cu concepția serviciului public. Statutul trebuie să răspundă cerințelor de transparență ale societății actuale. Evoluția noilor democrații presupune garantarea instalării unei funcții publice profesionale, apolitice și cu caracter permanent, dispunând de o pregătire corespunzătoare în toate administrațiile, aspect ce implică pentru aceste state, dezvoltarea unor funcții de gestiune, transversale, comune tuturor ministerelor (bugetul statului, elaborarea de politici comune), precum și funcționarea după principii comune (de personal, de activitate legislativă).

Odată acceptat principiul liberului acces la funcția publică, în calitate de drept fundamental, garantat de constituțiile naționale a pus problema raportului dintre administrație și politică. Această problemă a fost dintotdeauna unul din subiectele cele mai interesante ale dreptului politic contemporan. În țările occidentale, relația dintre administrație și politică își trage originea din modelul weberian al administrației publice, în care administrația este complet neutră.

În doctrina administrativă contemporană se insistă asupra respectării principiului neutralității politice a administrației, care oprește administrația să intervină în sfera politicului și îi limitează activitatea la transpunerea în practică a politicii decise. Totuși, vom menționa ca aplicarea acestui principiu, în Europa zilelor noastre prezintă un tablou variat, de la țară la țară, în funcție de condiții, de particularități etc., în ceea ce privește raportul funcționarilor publici cu politica.

Doctrina occidentală contemporană identifica trei criterii de forță pentru evocarea raporturilor dintre politică și administrație.

Primul criteriu de referință este impactul politicului în activitatea de selecție;

Cel de-al doilea criteriu este recrutarea și cariera de ansamblu a funcționarilor publici;

Cel de-al treilea criteriu este interpătrunderea între politic și administrativ precum și puterea de care dispune administrația asupra sferei politicului.

Cadrul legal ce reglementează funcția publică formează Statutul funcționarilor publici. Acesta își află originea în dispoziții constituționale ale statelor Uniunii Europene, care fixează competențele în materie, enunțând în unele cazuri chiar și regulile de fond ce leagă autoritățile publice. Denumirea de statut, provenind de la cuvântul latin *statutum*, derivat din verbul *statuere* (a statua, a decide, a ordona) semnifică un ansamblu de norme juridice ce cuprinde voința statului de a reglementa, în mod autoritar, o anumită categorie de raporturi sociale ori instituții juridice.

Statutul funcționarilor publici sau dreptul comun al funcției publice, într-o formulare mai riguroasă sub aspect juridic, ar putea fi definit ca ansamblul regulilor referitoare la situația juridică a funcționarului. În acest sens, mai peste tot în statele Uniunii Europene se regăsește un Statut al funcționarilor publici. Dar, ordonarea formală a acestui statut este mult mai puțin omogenă, neputând fi identificat un text unic care să poată fi calificat drept "statutul general al funcției publice".

În Marea Britanie noțiunea de Statut pentru *civil service* este neadecvată., dar care de loc nu vorbește despre faptul că situația funcționarului britanic nu presupune lipsa aplicării dreptului. Statutul funcționarilor publici este constituit din acte reglementare și cutume. Problema dreptului aplicabil față de civil service (în Irlanda ca și în Marea Britanie) este pur și simplu aceea valabilă și pentru celelalte funcții publice. Nu există un instrument juridic oficial unic care să conțină regulile aplicabile funcționarilor publici. În majoritatea statelor Uniunii Europene, codificarea este mai importantă decât în Irlanda sau în Regatul Unit, dar nicăieri totalitatea acestor reguli nu se regăsește într-o lege sau un regulament unic. Prima țară care a adoptat un Statut al funcționarilor publici a fost Spania, în anul 1852, urmată de Luxemburg, în anul 1872 și apoi de Danemarca, unde prima lege despre funcționari datează din anul 1899.

Primul Statut al angajaților civili ai Statului a fost adoptat în Italia în anul 1908, iar prima lege irlandeză referitoare la funcția publică datează din anul 1922. Țările de Jos au adoptat prima lege cu privire la funcționari, în anul 1929 și Regulamentul general privind funcționarii Regatului, în anul 1931. În ce privește semnificația statutului de *nefuncționar*, dreptul francez se dovedește a fi mai complex, întrucât, obligă a se face delimitarea între funcționari, agenți publici și agenți de drept privat care prestează activități în administrație. Statutul funcției publice în Franța reprezintă o codificare de principii. Existența unui statut evită confuzii între agent și funcția pe care o exercită. Sistemul statutului francez are ca fundament trei principii:

- principiul egalității,
- principiul independenței,
- principiul răspunderii.

Este o constantă a funcției publice pe trei repere, fondată pe o "dialectica între afirmarea drepturilor și obligațiilor, valabile pentru ansamblul funcționarilor și traducerea a ceea ce este specific referitor la cele trei categorii existente: funcționari de stat, ai colectivităților teritoriale și ai serviciilor sanitare.

În Franța și Spania, ansamblul funcției publice se divide nu doar în trei sau patru categorii orizontale, dar, de asemenea în mai multe sute de corpuri și tipuri de funcții. Statutele particulare conțin reguli specifice, completând Statutul general al funcției publice. Anumite statute particulare conțin și reguli derogatorii de la principiile general ale statutului funcției publice. Orice funcționar public, francez sau spaniol, este supus la două tipuri de reglementări suprapuse: cele din statutul special aplicabil corpului din care acesta face parte și cele din statutul general. Dimpotrivă, funcționarii din alte țări, se supun de regula dispozițiilor aceluiași statut.

În legătură cu statutul funcționarilor publici mai trebuie avute în vedere și alte probleme, privind efectivele de funcționari și costul acceptabil pentru fiecare stat, drepturile și obligațiile față de colectivitate, deoarece apar drepturi și obligații noi, schimbările demografice previzibile, cu implicații asupra gestiunii funcției publice, relațiile interne și externe ale sistemului funcției publice etc. Printre drepturile noi evocate de doctrina franceză reținem: dreptul de a participa la luarea deciziilor, la consultări, dreptul la o gestiune flexibilă a timpului de muncă, în funcție de necesitățile serviciului. În privința obligațiilor sunt evocate obligația simultană de productivitate și economie și calitatea serviciului prestat, pe de-o parte, și respectiv, obligația de a participa la lupta contra oricărei forme de excludere socială, pe de altă parte.

Din perspectiva integrării europene, analizând modelele care s-au aflat la baza organizării administrației comunitare, distinsul doctrinar român Ioan Alexandru identifica trei modele existente în perimetrul european, caracterizate printr-o extremă diversitate în structurile lor ierarhice și în maniera de organizare și operare. [4, p. 114]

Modelul englez, caracterizat printr-un nivel superior (secretarii permanenței) cu un înalt grad de pregătire, foarte bine retribuiți, dar cu o arie de acțiune restrânsă.

Modelul francez, caracterizat tot printr-un nivel superior și un grad înalt de pregătire în domeniul administrației publice, dar și cu o prezență politică remarcabilă, în sensul ca peste 20% dintre parlamentari provin din rândurile funcționarilor publici.

Modelul german, caracterizat prin două nivele, funcționari politici cu un înalt statut, dar cu stabilitate mică, și funcționari civili de carieră, activând într-o poziție relativ minoră, dar stabilă.

Modelul german este dominat de lege, rigiditate și planificare, modelul francez se remarcă prin rigiditatea structurilor și flexibilitatea birocrăției, iar modelul englez se caracterizează prin flexibilitatea ambelor dimensiuni.

Selecția funcționarilor publici a fost dintotdeauna o preocupare de prim plan pentru "clasa politică", respectiv pentru partidele politice aflate la guvernare sau, după caz, în opoziție. Criteriile și metodele de selecție reflectă însă, în fiecare țară și pentru fiecare epocă, caracteristicile fundamentale ale sistemului administrativ statal respectiv.

Accesul la funcția publică respectă două principii complementare, ale căror importanță variază pentru fiecare țară, în funcție de evoluția istorică și de cultură juridică proprie fiecărei țări: principiul egalității și principiul meritului.

Principiul accesului egal la funcția publică își are originea în Europa, în respingerea privilegiilor, ca urmare a Revoluției franceze. Acest principiu se regăsește în toate constituțiile scrise ale Statelor membre ale Uniunii Europene, cu excepția Danemarcei și a Irlandei, țări în care principiul egalității de acces la funcția publică este consacrat prin lege.

Toate legislațiile naționale consacră și principiul recrutării prin concurs, precum și o serie de condiții prealabile înscrierii. Aplicarea principiilor egalității și meritului conduce la stabilirea de reguli mai mult sau mai puțin stricte, destinate să garanteze candidații și administrația contra arbitrarului sau erorilor de apreciere ale șefului de serviciu.

În unele țări, o mai mare importanță se acordă recrutării după merit, ce își are originea în principiul, mai degrabă politic decât juridic, al sistemului de acordare a funcției după merit (merit system) generalizat în Regatul Unit în sec. al XIX-lea. Analiză comparativă a sistemelor de recrutare pentru diverse funcții publice dezvăluie o serie succesivă de operațiuni care nu sunt nici efectuate și nici nu se regroupează de aceeași manieră, precum:

- publicarea posturilor vacanțe,
- examinarea candidaturilor,
- alegerea dintre candidați a aceluia care par cei mai apropiați de posturile care urmează a fi ocupate,
- recrutarea și în sfârșit, numirea.

Vom mai reține în acest context, distincția din doctrina europeană, între cele două sisteme ale funcției publice, "sistemul carierei" (le system de la carrere) și sistemul "angajării" (le system de l'emploi). Sistemul carierei, dominant în Uniunea Europeană (cu excepția Olandei) poate fi definit prin combinarea mai multor elemente specifice: recrutarea pe viață în vederea realizării unei cariere în administrația publică, un proces ierarhic ale cărui etape succesive și condiții de derulare sunt determinate prin legi și regulamente ce stabilesc necesitatea ocupării mai multor funcții succesive.

Acest sistem care reflectă specificitatea unui serviciu în slujba statului se opune sistemului în care agenții sunt recrutați pur și simplu, în vederea ocupării unei funcții determinate și nu au un

drept la carieră. Prin noțiunea de funcție publică se înțelege o profesie, în virtutea căreia persoană care o ocupă are un drept la carieră, atunci vom distinge două categorii de condiții: generale, necesare pentru ocuparea oricărei funcții publice și specifice, necesare pentru ocuparea anumitor categorii de funcții din administrație, din sfera justiției, a legislativului etc.

În cazul funcției publice europene se întâlnesc două categorii de condiții, și anume: condiții fixe, care sunt aceleași pentru toți candidații și condiții variabile, în această categorie intrând diplome, titluri, nivel de experiența etc. Din perspectiva dreptului comparat, de regulă, se face distincția între condițiile obiective și condițiile subiective de acces la funcția publică.

Condițiile obiective se referă la condițiile ale căror natură nu trebuie lăsată la libera apreciere a autorității însărcinate să verifice dacă candidatul le respectă. Condițiile obiective se referă fie la candidați, fie la administrație, iar în acest din urmă caz este vorba despre exigența pe care o regăsim peste tot, de a exista posturi bugetare vacante. Două aspecte au caracterizat, în mod specific, dreptul de acces la funcția publică: problema publicării posturilor vacanțe și cea a listelor de așteptare sau a rezervelor la recrutare. Condițiile referitoare la candidați sunt mai numeroase și mai diversificate.

În ce privește condițiile subiective, este vorba despre condiții a căror interpretare lasă o largă libertate de apreciere autorităților care sunt însărcinate cu verificarea lor, raportate la natura funcțiilor ce urmează să fie îndeplinite și de calitățile individuale ale fiecărui candidat. Anumite condiții de admisibilitate apar drept condiții obiective într-un anumit sistem și condiții subiective într-un alt sistem. Spre exemplu, în ce privește condiția de moralitate, care este, de regulă, o condiție subiectivă în majoritatea cazurilor, este suficient să fie definită ca reprezentând absența unui anumit tip de condamnare penală, pentru a o transforma într-o condiție obiectivă. În toate cazurile însă, există începând cu condițiile general valabile pentru ansamblul funcției publice, condiții speciale pentru anumite categorii de funcționari.

Modalitățile de verificare a îndeplinirii acestor condiții variază mult de la o țară la altă, atât în ceea ce privește autoritățile cu atribuții în acest domeniu, cât și în ce privește formă și momentul la care se realizează. În toate statele Uniunii Europene, loialitatea față de instituții este considerată ca una din principalele îndatoriri ale funcționarilor, în ciuda diferențelor semnificative de formulare; semnificația să variază de la o țară la altă. Sub aspectul modalităților de selectare și de recrutare, toate țările cunosc un minim de formalități care permit delimitarea funcției publice de sectorul privat, dar acest grad de formalism este diferit de la un stat la altul, putând fi identificate patru modele distincte. Un prim model, conform căruia este necesar un minim comun de formalități, ce presupune obligația de publicare a posturilor vacanțe, se regăsește în state precum Țările de Jos și Danemarca, de inspirație mai apropiată de practicile din sistemul privat,

recrutarea liberă lasă la discreția ministerelor alegerea regulilor aplicabile, cum ar fi organizarea de concursuri la care se recurge destul de rar în practică.

În Țările de Jos, recrutarea se bazează pe principiul nediscriminării cu două particularități: obligația de a recruta 2% persoane cu dizabilități și obligația de a alege o femeie atunci când șeful de serviciu trebuie să aleagă între doi candidați de sex opus, dar dispunând de aceeași competență. Recrutarea nu este posibilă decât pe baza unei descrieri a funcției care precizează condițiile de pregătire, de experiență și personalitatea cerută candidaților. Selecția va fi precedată de o preselecție pe baza unui dosar; interviurile cu candidații, referințele și informațiile sunt completate cu teste psihologice.

Al doilea model este cel german caracterizat prin selecția în etape și recrutarea liberă. Sistemul de selectare german a menținut în practică monopolul juriștilor la funcțiile publice de conducere. Pentru a răspunde nevoilor de specialiști în alte domenii, Statutul a prevăzut posibilitatea de a recruta și alți candidați pentru anumite funcții determinate, dar nu pentru a face carieră. S-ar părea ca și Luxemburgul a ales parțial modelul german, cel puțin pentru selecția înalților funcționari.

Al treilea model, modelul britanic se caracterizează prin recrutarea printr-o comisie independentă. Recrutarea funcționarilor trebuie încredințată unui grup mic de personalități independente, care nu sunt supuse presiunilor electorilor prin intermediul deputaților pe care îi reprezintă. Este vorba de o comisie (Civil service commission) formată din trei comisari numiți de guvern, care au drept sarcină selecționarea și recrutarea funcționarilor de către ministere care au nevoie, punând în concurență toți candidații: sistemul concursului deschis (open competition).

Creșterea efectivelor de funcționari a făcut însă imposibilă recrutarea directă a tuturor funcționarilor de către comisie, ce dispune de o diplomă universitară. Pentru ceilalți candidați, comisia fixează doar condițiile de acces și procedurile de evaluare, dar delegă operațiunile materiale diferitelor ministere. Concursul de nivel superior în sistemul britanic încearcă să înlăture orice exercițiu academic sau bazat pe memorie și presupune trei etape: prima constă în teste de calificare, a doua constă în lucrări în vederea admiterii, iar a treia îi implică pe toți cei declarați admiși ce vor trece prin fața unui juriu (final selection board), care în urmă unui interviu de 35 de minute își va forma o opinie definitivă.

Pentru primele două etape, notarea candidatului implică luarea în considerare a nu mai puțin de 11 criterii, și anume: capacitate de analiză, imaginație constructivă, rigoare, exprimarea în scris, exprimarea orală, aptitudine în stabilirea de bune relații, capacitatea de a influența și de a convinge, dinamism, determinare, stabilitate emoțională și maturitate.

Modelul francez se caracterizează prin organizarea de concursuri și prin existența unor

școli de formare profesională ce răspund preocupării de profesionalism.

Este vorba de recrutarea cursanților unei școli specializate, în care se pregătesc viitorii funcționari, numiți într-un anumit corp la finalizarea pregătirii și dispunând de posibilitatea de a-și alege locurile de activitate în funcție de ordinea rezultatelor obținute la sfârșitul școlarizării.

Noțiunea franceză de concurs rezultă din interacțiunea dintre practica administrativă și jurisprudența Consiliului de Stat.

Concursul presupune:

- un număr de locuri precis determinat;
- un juriu independent față de candidați, de puterea politică și de șefii serviciilor care dispun de posturi vacante;
- un clasament al candidaților declarați admiși, în ordinea rezultatelor obținute, precum și obligația pentru autoritate de a respecta clasamentul.

Sistemul de recrutare a funcționarilor prin concurs se întâlnește în majoritatea statelor Uniunii Europene, precum: Belgia, Spania, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia, Marea Britanie etc. Cu toate riscurile și dezavantajele sale, se arată în doctrină, metodă concursului tinde să se generalizeze în majoritatea statelor contemporane. Dacă este aplicată cu obiectivitate și corectitudine, ea constituie cea mai indicată metodă de selecție a personalului administrației publice, întrucât poate asigura acestuia, un personal calificat, competent, capabil să obțină rezultate superioare în activitate.

Procedeeul concursului este prezent ca o exigență a democrației și ca o garanție a neutralității administrației publice față de cetățeni. Puține sunt țările în care se practica și alte sisteme de recrutare. De exemplu, în Grecia selecționarea funcționarilor s-a făcut o perioadă pe baza sistemului recrutării automatizate. Cele examinate ne permit să tragem o concluzie în materie de standard în politicile europene de recrutare a funcționarilor publici. Concursul este în mai mare măsură instrumentul de selectare acceptat de majoritatea statelor europene.

Statele europene au neglijat mult timp formarea agenților publici în spiritul dreptului și practicilor comunitare, problemele europene fiind considerate ca o afacere a specialiștilor însărcinați cu negocieri în propriul lor sector. Doar în sistemul universitar a fost organizat un învățământ general sau specializat pentru studenți. Abia spre sfârșitul secolului trecut au fost întreprinse unele eforturi în majoritatea statelor europene pentru formarea sau, cel puțin, sensibilizarea funcționarilor publici în această direcție. În majoritatea statelor europene au fost puse în aplicare programe de formare speciale în sfera de probleme ale Uniunii Europene, la nivel interministerial sau în cadrul fiecărui minister.

Supunerea funcționarilor publici unui regim de drepturi și obligații specifice distinge

funcționarii, în sens strict, de alte categorii de agenții publici (contractuali și alții). Multă vreme, funcționarii au fost supuși unor regimuri restrictive, ca urmare a specificității serviciului de stat. Cu timpul, această specificitate s-a atenuat, funcționarii tinzând să devină cetățeni obișnuiți ca toți ceilalți. Doctrina franceză cu privire la funcția publică abordează, pe de-o parte, recrutarea și cariera funcționarilor publici, iar, pe de altă parte drepturile și obligațiile acestora.

Funcționarul are obligația de a-și îndeplini în mod corect îndatoririle de serviciu. Această regulă atrage, evident, consecințe diferite, în funcție de serviciul public care este realizat, dar anumite reguli sunt comune tuturor serviciilor. Aceste obligații de a-și exercita corect atribuțiile de serviciu pot antrena consecințe în afara serviciului. Lipsa de respect față de aceste obligații poate antrena sancțiuni disciplinare. În ansamblul lor, drepturile și obligațiile constituie suport legal al autorității și prestigiului funcționarului public, fiind asigurate și garantate de stat prin mijloace juridice, de natură materială, civilă, administrativă și chiar penală.

Drepturile și obligațiile funcționarilor publici pot fi împărțite în două mari categorii, și anume: drepturi și obligații cu caracter general, care revin tuturor funcționarilor publici și drepturi și obligații speciale, care revin doar unor categorii de funcționari publici. O altă delimitare se poate face între drepturi și obligații care privesc situația personală a funcționarului (remunerarea, concediu, protecție socială), pe de o parte, și drepturi și îndatoriri specifice funcției publice deținute indiferent de titular, pe de altă parte. Existența sistemului funcției publice demonstrează că un drept la carieră nu este în mod necesar garantat funcționarilor.

Stabilitatea în funcție este adesea percepută ca o caracteristică esențială a funcției publice. Acordarea stabilității în funcție este privită ca o frână împotriva imixtiunii partidelor politice în administrație, cu finalitatea de a asigura o autonomie aparatului administrativ, fără de care legalitatea în activitatea serviciilor publice nu poate fi realizată. După efectuarea unei perioade de probă sau a unui stagiu, la sfârșitul căreia, dacă nu corespunde cerințelor postului, stagiarul poate fi eliberat din funcție; după îndeplinirea unor formalități (depunerea jurământului), în cazul în care corespunde, funcționarul își obține titularizarea sau, potrivit unei expresii consacrate în dreptul german, își obține numirea pe viață, în cazul în care se dovedește corespunzător.

În sistemul francez, stagiarii sunt agenți publici care au vocația de a fi titularizați în urma unui examen sau a unui concurs și care parcurg o perioadă de probă și de formare, care se poate finaliza prin integrarea sau, dimpotrivă, prin excluderea lor. Durata stagiului este, de regulă, de un an. Astfel, în ce privește statutul juridic al persoanei selecționate în statele Uniunii Europene situația cvasiunanimă este că între momentul reușitei la concurs și cel al dobândirii statutului

de funcționar definitiv există o întindere variabilă în timp. Perioada diferă de la o țară la altă și chiar în cadrul aceleiași țări există diferențe, în dependență de nivelul funcției publice.

Noțiunea de carieră, dominantă în diverse state europene, rezumă faptul ca funcționarul aflat în serviciul statului sau al unei colectivități locale se găsește într-o situație statutară, adică legală și impersonală, care îi asigură șanse rezonabile de promovare de-a lungul activității sale profesionale și garanții suficiente privind siguranța activității sale. Dreptul la carieră evocă garantarea prin lege a vocației funcționarilor publici la avansare și promovări. În doctrina occidentală, noțiunea de carieră a funcționarului public este definită ca reprezentând dezvoltarea în timp a situației profesionale a unui funcționar public, de la recrutare până în momentul în care încetează activitatea profesională a acestuia. Ceea ce caracterizează, spre exemplu, Statutul francez "este alegerea decisivă a sistemului de carieră pentru ansamblul funcționarilor". El este construit în jurul a trei axe: alegerea concursului, ca modalitate generală de recrutare, la care în prezent se adaugă și transferul, promovarea și redistribuirea; organizarea carierei în categorii de funcționari; distincția gradului de funcție. În toate țările Uniunii, statutul funcționarilor prevede dreptul acestora la încadrarea într-o funcție echivalentă și acordarea unei indemnizații compensatorii pe perioada în care aceștia au fost privați de slujbă, din motive neimputabile. În ceea ce privește participarea funcționarilor la viața publică, aceștia sunt supuși, de regulă, unei obligații de loialitate față de națiune și de instituțiile sale, la care ne-am mai referit.

Într-o viziune sintetică, se poate susține că neutralitatea politică a funcționarilor publici este o problemă care are răspunsuri diferite, în funcție de tradițiile și de legislația fiecărei țări în parte. În doctrina occidentală se susține că exercițiul dreptului la opinie al funcționarilor publici ar trebui circumstanțiat, după cum funcționarul se află în timpul serviciului sau în afară orelor de serviciu. Important este ca exercitarea acestui drept să nu influențeze obiectivitatea și imparțialitatea funcționarului public în raport cu publicul și cu modalitatea de rezolvare a lucrărilor pe care le efectuează în exercitarea funcției. Libertatea la opinie este inviolabilă, dar libertatea de manifestare a opiniilor este limitată, susține un autor. Această limită este variabilă în raport cu natură funcțiilor și cu gradul de răspundere al funcționarilor. Obligația de a se reține în manifestarea opiniilor este mai strictă însă pentru funcționarii superiori.

În Franța, funcționarilor le este recunoscută libertatea de opinie, care, este absolută, în sensul că funcționarii nu pot fi recrutați, apreciați sau demși în funcție de opiniile lor. În dosarul personal nu se poate face mențiune despre opiniile politice, religioase etc. dar libertatea de opinie nu poate fi confundată cu libertatea de exprimare a opiniilor. Această din urmă libertate este limitată, deoarece formele sale de exprimare pot avea conotații politice. Se face distincție între libertatea de exprimare a opiniilor în timpul serviciului, când ea este interzisă, și libertatea de

exprimare a opiniilor în afară serviciului, când ea se corelează cu obligația de rezervă, ce semnifică posibilitatea funcționarului de a-și exprima opiniile, cu prudență și moderație, fără a incita sau provoca.

Altfel spus, funcționarii dispun de libertatea de conștiință și de opinie, în aceleași condiții ca și ceilalți cetățeni, sub rezervă de a nu aduce atingere autorității de stat și superiorilor ierarhici și de a nu face discriminare între utilizatorii serviciilor publice; pot să adere la partide, să militeze, să-și asume responsabilități, să se prezinte la alegeri, cu singură condiție să nu cumuleze funcția publică cu un mandat electiv național. Potrivit jurisprudenței franceze, datoriile agenților publici trebuie să fie apreciate pe măsură responsabilităților pe care ei le asigură în viața socială, în funcție de rangul lor în ierarhie și de natură funcțiilor lor.

Dreptul la grevă în cazul funcționarilor publici, există variații de la țară la țară. În prezent, greva rămâne interzisă funcționarilor publici, în sens strict, în Danemarca și Germania. Reamintim însă că această interdicție nu are în vedere decât funcționarii în sens strict, care se află în minoritate în majoritatea serviciilor publice daneze, precum și într-un număr de servicii publice germane. În Spania, Franța și Italia dreptul la grevă este recunoscut funcționarilor, chiar dacă anumite corpuri (precum polițiștii) sau funcții sunt excluse de la exercitarea acestui drept. Reglementarea dreptului la grevă se întâlnește relativ frecvent., [102, p.127].

Experiența Franței și a Italiei demonstrează că amploarea utilizării acestuia și atingerea adusă principiului continuității serviciului public, depind în mai mică măsură de reglementarea dreptului la grevă, decât de raporturile de forță, la un moment dat, ca și de cultură socială a țării.

În realitatea juridică nu există drepturi și obligații independente unele de altele. Fiecărui drept îi corespunde o obligație corelativă și fiecare obligație naște, la rândul ei, un drept. Deci, din această perspectivă, drepturilor funcționarilor publici le corespund anumite îndatoriri care decurg, de regulă din statutul acestora. Se distinge, astfel în doctrină, între îndatoririle legate de îndeplinirea funcției și îndatoriri legate de viața privată a funcționarilor publici. În toate statele democratice se așteaptă de la funcționarul public, pe lângă o solidă competență profesională, neutralitate, loialitate, imparțialitate, simț al datoriei și grijă față de interesul general.

Profesionalismul se manifestă pe multiple planuri, și anume, în relațiile de serviciu, cu colegii din compartiment și din instituție, față de superiori și subordonații ierarhici, dar și în exteriorul acesteia, cu persoanele juridice cu care instituția intră în contact. Cea mai importantă îndatorire este desigur aceea de a servi interesul public, aspect care presupune o serie întregă de obligații ce constau în necesitatea de a asigura supunerea funcționarului în raport cu dispozițiile constituționale (în Germania și, în mod special, în Spania), loialitatea să în raport cu puterea politică, supunerea să față de superiorii ierarhici.

Obligația de fidelitate față de persoana din structura căreia face parte este considerată obligația fundamentală a funcționarului public german. Această înseamnă că funcționarul public nu poate lăsa să treacă interesele unui partid politic sau ale unui grup determinat înaintea celor ale poporului în ansamblul sau, deci înaintea intereselor publice. Totodată, funcționarul public, în exercițiul funcției sale, trebuie să apere ordinea constituțională, liberală și democratică și să pună mai presus de orice altă valoare interesul general.

Necesitatea armonizării situației juridice a funcționarilor federației, statelor federale și celorlalte persoane morale de drept public este specifică tuturor statelor federale. Un al doilea ansamblu de reguli vizează garantarea independenței funcționarilor, pe de-o parte, în raport cu presiunile partizane, iar, pe de altă parte, în raport cu interesele private: neutralitate, imparțialitate, integritate. Cu toate că principiile generale sunt comune tuturor țărilor, divergențe importante apar pe două planuri:

- pe de-o parte, în interpretarea obligației de rezervă, dependentă cel mai adesea de circumstanțele de timp și de loc, precum și a întinderii drepturilor politice recunoscute funcționarilor;
- pe de altă parte, în existența și aplicarea efectivă a regulilor destinate să evite confuzia de interese, să protejeze funcționarii de tentativele de corupție și să sancționeze delictul de ingerință.

Corupția constă, pentru un funcționar public, în a solicita sau a accepta avantaje materiale în exercitarea atribuțiilor sale. Este vorba de fapte evidente interzise, calificate de multă vreme ca fiind infracțiuni (spre exemplu, legea irlandeză cu privire la prevenirea corupției datează din anul 1889, iar legea engleză datează din anul 1898). Mai dificilă este însă prevenirea conflictului de interese, care poate rezulta dintr-un cumul cu o activitate desfășurată în sistemul privat; cu excepția unor țări precum Italia sau Portugalia, și cu unele excepții tradiționale, precum calitatea de universitar, cumulul este interzis, dar este vorba de o regulă ce implică un nivel de remunerație convenabil pentru cei interesați.

În ceea ce privește delictul de ingerință, acesta presupune diferite aspecte; spre exemplu, în Franța, potrivit unor dispoziții conținute în Codul penal, îi este interzis funcționarului public ca timp de cinci ani de la data încetării activității sale în această calitate, să se angajeze într-o întreprindere privată cu a cărei supraveghere sau control fusese însărcinat sau cu care fusese în legătură în timpul exercitării atribuțiilor de funcție publică. O altă categorie de obligații privește raporturile funcționarului cu publicul, fiind vorba despre discreția profesională, care trebuie conciliată cu regulile privind transparența administrativă în vigoare în cea mai mare parte a statelor Uniunii.

O ultimă categorie de obligații cu caracter moral se referă la:

- conduită decentă (Danemarca);
- sensul eticii și justiției (Portugalia).

În Belgia, obligația de a avea o "conduită ireproșabilă" a fost înlocuită cu necesitatea de a adopta o "conduită corespunzătoare exigențelor funcției". În general, în Belgia se acordă o semnificație deosebită comportamentului general al funcționarului public, prima lui obligație fiind că, în serviciu sau în viața privată, să evite comiterea unor fapte care ar putea afecta încrederea publicului, onoarea și demnitatea funcției. Respectarea obligațiilor de către funcționarii publici este asigurată, în toate statele, prin existența sancțiunilor disciplinare cum ar fi: votul de blam, avertismentul, retrogradarea, diminuarea remunerației, revocarea din funcție. După cum doctrina de drept public subliniază, și în domeniul științei dreptului se conturează distincția dintre noțiunile de răspundere și responsabilitate, distincție ce își are originea în tezele filosofice cu privire la delimitarea fenomenului răspunderii sociale de cel al responsabilității sociale. Această delimitare se evidențiază în ce privește dreptul administrativ sub mai multe aspecte.

În primul rând dreptul administrativ analizează responsabilitatea și respectiv, răspunderea autorităților administrației publice. În al doilea rând, dreptul administrativ analizează aceste fenomene în legătură cu funcționarii publici. În al treilea rând, dreptul administrativ se preocupă de cercetarea responsabilității cetățeniilor față de normele juridice, respectiv a răspunderii acestora în cazul încălcării lor. Răspunderea juridică "intervine pe terenul răului înfăptuit", adică în urma săvârșirii unei abateri. Specific abaterilor săvârșite de funcționarii publici este faptul ca ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia sau, pur și simplu, prin abaterea de la anumite norme care nu au o legătura directă, nemijlocită cu funcția, dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcționarului public.

Regimul juridic al funcției publice include și problema răspunderii acestuia, a cărui menire este reprimarea greșelilor comise de agenții publici, aspect care reprezintă doar unul din scopurile răspunderii. Prin intermediul răspunderii se realizează atât scopul preventiv, cât și cel sancționator, cărora ar trebui să li se adauge potrivit doctrinei actuale, și cel educativ. Sistemul legislativ permite în toate statele Uniunii Europene înlăturarea unui funcționar titular, în anumite condiții. Statele europene combină aplicarea a patru forme de răspundere a funcționarilor: penală, civilă, financiară, dar, mai ales, disciplinară.

Astfel, peste tot există un sistem de sancțiuni disciplinare aplicabile în cazul abaterilor săvârșite de funcționari, cea mai gravă fiind eliberarea din funcție (uneori chiar cu suprimarea dreptului la pensie, cum este cazul unei fapte grave, în Franța). Regimul juridic al răspunderii disciplinare a funcționarilor publici se află într-o relație de determinare, cu

garantarea principiului stabilității funcționarilor publici și a dreptului la carieră al acestora. O veritabilă garantare a stabilității funcționarului public presupune crearea cadrului legal, prin intermediul căruia funcționarul public să fie apărat, în egală măsură, de excesele puterii politice și de cele exercitate de puterea ierarhică, de șeful ierarhic sau, după caz, de conducătorul autorității sau instituției publice respective.

Sancțiunile disciplinare sunt independente de sancțiunile penale. Sancțiunea disciplinară constituie în principiu o sancțiune administrativă luată de o autoritate administrativă. Ea nu constituie un act jurisdicțional decât în anumite ipoteze particulare. În toate statele Uniunii Europene, sistemul disciplinar presupune respectarea a două principii fundamentale: dreptul la apărare, funcționarul trebuind să fie informat și, dacă dorește, să fie asistat de un avocat și posibilitatea unui recurs în fața unui tribunal independent și imparțial. Pentru a se realiza un asemenea obiectiv, regimul răspunderii disciplinare a funcționarului public prezintă anumite particularități, care presupun, în primul rând, implicarea unui organ colegial în derularea procedurii de tragere la răspundere a funcționarului public.

Astfel, cea mai mare parte a statelor europene a adoptat un sistem care combină intervenția autorității ierarhice cu a unui organism reprezentativ:

- prima (ministru, director, șef al instituției, primar, etc.) dispune, la începutul procedurii, inițiativa cercetării și, la final, aplicarea sancțiunii, între cele două etape, ia trebuie să consulte o comisie compusă, cel mai adesea de o manieră paritară din reprezentanți ai administrației și din personal, aceștia din urmă fiind aleși de funcționari sau desemnați de sindicate;
- în general, autoritatea ierarhica nu este obligată juridic să respecte avizul acestei comisii dar, în realitate, ea ține cont în mare măsură de acesta.

Spre exemplu, în Franța, Consiliul de Stat a decis încă din anul 1957 ca toate sancțiunile, cu excepția avertismentului și a blamului (echivalentul muștrării din sistemul românesc), vor fi pronunțate numai după emiterea avizului Consiliului de disciplină. Există chiar și prevederi constituționale ce consacră răspunderea funcționarilor. Menționăm sub acest aspect, Constituția Germaniei, potrivit dispozițiilor căreia, încălcarea obligațiilor rezultate din raportul de funcție, atrage răspunderea statului sau autorităților din care funcționarul face parte. Acțiunea în justiție se întindează pentru o faptă intenționată sau neglijența gravă și nu exclude o acțiune în daune-interese.

În Germania a fost instituită o procedură disciplinară cu caracter jurisdicțional:

- cu excepția sancțiunilor minore, decise de autoritatea ierarhică, aceasta trebuie să sesizeze o jurisdicție disciplinară care presupune magistrați profesioniști (magistrats

professionnels) și reprezentanți ai personalului, ce va stabili o sancțiune ca un adevărat tribunal;

- în egală măsură, ea poate fi sesizată de un procuror disciplinar federal, care joacă în acest caz același rol cu un procuror obișnuit în materie penală.

Potrivit Constituției Belgiei, funcționarii publici pot fi trași la răspundere "pentru fapte din administrarea lor". Statutul francez prevede expres că funcționarul se află față de administrație într-o situație statutară și reglementară și nu contractuală. Statutul juridic al funcționarului este stabilit în mod general și impersonal prin legi și regulamente; situația juridică a funcționarului poate fi modificată unilateral, dar funcționarul poate formula recurs pentru exces de putere împotriva deciziilor administrației care încalcă legile și regulamentele privind situația sa; litigiile referitoare la situația funcționarului atrag competența instanțelor de contencios administrativ.

Putem deci, concluziona faptul că, în majoritatea țărilor, procedura disciplinară este reglementată distinct în cazul funcțiilor publice, implicând de regulă și participarea reprezentanților personalului administrativ. În general, este vorba despre un aviz consultativ pe care șeful de serviciu, cu atribuții în domeniul disciplinar, nu este în mod formal, obligat să-l urmeze. Dar, într-un astfel de caz, este incontestabil ca o anumită presiune se exercită asupra lui. În anumite situații expres prevăzute, este vorba chiar de veritabile tribunale disciplinare care vor pronunța sancțiunea. Pe de altă parte, dreptul funcției publice prevede peste tot posibilitatea demiterii din funcție pentru insuficiență profesională.

Asemenea eliberări din funcție pot avea loc în practică, din cauza unor deficiențe fizice sau intelectuale, după cum arată jurisprudența din țările în care contenciosul funcției publice este mai dezvoltat. În Țările de Jos, spre exemplu, experiența demonstrează ca este la fel de complicat să concediezi un salariat dintr-o întreprindere privată aflată în bunăstare economică sau un funcționar din administrație; în ambele cazuri s-ar impune practic existența unei greșeli grave pentru ca revocarea sau concedierea să aibă loc. În ce privește problemele disciplinare, supuse de funcționari sau de superiorii lor, acestea sunt rezolvate de un tribunal al funcționarilor, compus din judecători profesioniști care aplică reguli ale dreptului administrativ. Întotdeauna se poate recurge, în egală măsură, la judecătorul civil.

Așadar, familiarizarea cu instituția funcției publice în țări ale Uniunii Europene ne-a oferit posibilitatea de a cunoaște mai îndeaproape peisajul administrativ al țărilor membre ale Uniunii Europene în toată complexitatea acestuia. Tendința spre simplificare și uniformizare este un proces care se impune de sistemele manageriale contemporane în scopul eficientizării funcționării sistemelor sociale din care face parte și sistemul administrativ. Uniunea Europeană alcătuită din

douăzeci și șapte de state cu o adâncă istorie socială, politică și administrativă și-a format tradiții în toate sferele vieții sociale care nu pot fi ignorate chiar dacă argumentul uniformizării este unul plauzibil. Din demersul pe care l-am realizat pentru cunoașterea sistemelor administrative, a instituției funcției publice și dimensiunea acestora în țările membre am constatat ca acestea sunt foarte diferite atât din perspectiva identificării acestora cât și din cea a încadrării în funcția publică, drepturile și obligațiile funcționarilor publici, carieră profesională etc. Toate acestea au constituit, din punct de vedere tehnic un obstacol pentru unificare, pentru standardizare în materie de funcție și funcționar public. Dar, în condițiile în care se vine cu o altă paradigmă, soluțiile sunt posibile.

2.2. Modernizarea funcției publice în țările Uniunii Europene – tendințe de standardizare

Reformarea administrației publice, în țările Uniunii Europene, inclusiv și pe dimensiunea funcției publice, a fost determinată de diverse evoluții sociale, economice și politice care au avut loc în ultimele două decenii ale secolului XX și în următoarele decenii ale celui actual. Necesitatea conștientizării rolului și sarcinilor serviciului public în țările moderne a fost reafirmată de provocările cu care se confruntă administrația publică: recesiune economică, migrație, procesul de integrare europeană și terorism.

La finele secolului trecut în administrația publică din statele membre ale Uniunii Europene au ieșit în prim-plan un șir de probleme ce necesitau remediate. Una din problemele fundamentale era determinată de sistemul de remunerare a funcționarilor publici. Se impunea aplicarea unui sistem de remunerare mai flexibil și descentralizat, care să țină seama de realizările reale ale funcționarilor.

O altă problemă, nu mai puțin importantă, care urma să asigure calitatea funcționării administrației publice, era modernizarea sistemelor de recrutare pentru a rămâne competitivă față de sectorul privat. De asemenea, asigurarea calității funcționării sistemelor administrative era determinată și de conectarea sistemelor de evaluare a angajaților cu criteriile de performanță. La fel pe dimensiunea calității activității funcționarilor publici intră și sistemul de instruire a funcționarilor publici. De aici venea și necesitatea îmbunătățirii numărului și calității cursurilor de formare pe probleme europene și internaționale.

O gamă largă de probleme ce urmau a fi soluționate în materie de personal în administrația publică, era descentralizarea managementului personalului. Aceasta presupunea: aplicarea unor metode evaluative centrate pe motivație și rezultate individuale, creșterea importanței acordurilor colective și a dialogului social în stabilirea remunerației, creșterea flexibilității muncii, introducerea unui sistem de pensii mai eficient, reducerea numărului de angajați, abandonarea

reglementării prin dreptul public în favoarea dreptului privat în serviciul public, introducerea egalității între femei și bărbați.

Reformele realizate în democrațiile avansate pot fi succint caracterizate prin următoarele acțiuni:

- introducerea unui model de agenție realizat mai întâi în Țările de Jos în 1984, iar cu patru ani mai târziu și în Regatul Unit. Aceasta s-a manifestat prin eliminarea multor posturi și reducerea numărului de departamente, atribuțiile acestora fiind transmise unor agenții private specific, care acționează în numele statului;
- un sistem de remunerare pentru funcționarii publici bazat pe o evaluare a efectelor muncii lor. În practică, aceasta înseamnă că salariile sunt individualizate și diversificate în funcție de implicarea și performanța funcționarilor. Cele mai multe reforme privind salariile funcționarilor publici (în special cei din funcții de rang înalt) au fost făcute după anul 2000;
- introducerea sistemului „ghișeu unic”, prin care la un anumit nivel organizațional cetățeanul poate accesa într-o singură locație numeroasele servicii oferite de birou, în timp ce biroul însuși asigură serviciile corespunzătoare prin propria circulație internă. Acest sistem permite coordonarea programelor introduse în scopul evitării, de exemplu, a conflictelor de competență. Aceste reforme au fost văzute în Danemarca și Japonia la sfârșitul anilor 1980 pentru prima dată.

O măsură orientată la reducerea cheltuielilor banilor publici și sporirea eficienței instituțiilor publice a avut ca obiective scăderea numărului de funcționari angajați în serviciul public, privatizarea parțială a serviciilor prin externalizare către companii private, promovarea viziunii privind guverne responsabile și eficiente concentrate pe efecte, a fost demonstrată în Belgia, Grecia, Estonia și Luxemburg. De asemenea, Belgia și Țările de Jos s-au afirmat prin proiecția imaginii guvernului ca angajator inovator, dinamic și atractiv. Crearea condițiilor pentru dezvoltarea ideii de parteneriat public-privat au fost realizate în Marea Britanie și Bulgaria, iar tratarea cetățenilor în calitate de clienți ai biroului a devenit după anul 2000 o procedură proprie pentru fiecare stat al Uniunii Europene.

Reformele participative, la rândul lor, implică asumarea responsabilității pentru procesul de luare a deciziilor de către funcționari și clienți deopotrivă. O astfel de măsură este descentralizarea, adică mutarea responsabilității pentru anumite programe sau decizii de la nivel central la nivel local. Reforma instituțiilor publice și a finanțelor publice a fost lansată în 2006, aceasta fiind concepută pentru a reduce numărul instituțiilor din administrația publică cu competențe similare; dezvoltarea agențiilor care au îndeplinit roluri de serviciu; reducerea numărului de organe de decizie din administrația publică; modernizarea tehnicilor de management

al administrației publice; și să dezvolte servicii pentru cetățeni. Reforma a vizat reducerea numărului de funcționari prin redefinirea misiunii fiecărui departament și a sferei de sarcini ale funcționarilor individuali. Reorganizarea a avut ca rezultat o transparență sporită a funcționării administrației publice și o eficiență sporită a controlului operațiunii.

Ca rezultat al reformelor realizate în mai multe țări ale UE și în democrații avansate constatăm fenomenul de reglementarii. Acest fenomen, în esență constă în retragerea administrației publice din multe domenii ale vieții sociale și economice și renunțarea la legi și reglementări legale învechite. Reglementarea implică, de asemenea, un număr tot mai mare de funcționari angajați cu contracte pe termen scurt (Slovia și Țările de Jos) sau apariția unei noi categorii de angajați cu fracțiune de normă. În Germania, parlamentarii au hotărât împotriva discriminării lucrătorilor cu fracțiune de normă și au încurajat angajatorii să-i angajeze, activând astfel acest grup de angajați, cum ar fi îngrijitorii de copii sau angajații de vârstă înainte de pensionare, cărora le este greu să obțină un număr de locuri de muncă cu normă întreagă.

În 2007, instituțiile europene au adoptat politica de flexicurate pentru a crește flexibilitatea timpului de lucru și îmbunătățirea securității pieței muncii. Acest program cuprinde următoarele elemente:

- termene contractuale flexibile și previzibile (din perspectiva salariatului și angajatorului și a celor fără angajare permanentă) datorită dreptului muncii, contractelor colective și organizării muncii moderne;
- strategii complexe de învățare pe tot parcursul vieții care măresc capacitatea angajaților de a se adapta continuu la nevoile pieței muncii, în special a celor mai defavorizate grupuri de pe piața muncii;
- o politică eficientă a pieței muncii care îi ajută pe oameni să facă față schimbărilor rapide, scurtează perioadele de șomaj și facilitează schimbarea locului de muncă;
- sistem modern de securitate socială care oferă sprijin adecvat pentru venituri, facilitează angajarea și permite mobilitatea pe piața muncii.

Multe țări au adoptat legislația care prevede revocarea mai ușoară a funcționarilor publici din funcție. Reformele menite să divorțeze serviciul public de modelul clasic de birocrație weberiană în favoarea descentralizării au mulți susținători în rândul statelor membre UE.

Descentralizarea, fără îndoială, a adus rezultate pozitive sub forma transferului de competențe, mijloace și sarcini către organisme de rang inferior, ceea ce a contribuit la creșterea eficacității și performanței acestora. În ceea ce privește managementul resurselor umane, se consideră însă că descentralizarea conduce la scăderea profesionalismului, la slăbirea eticii serviciului public și la fragmentarea politicilor – văzută din punct de vedere strategic.

Criza financiară din 2008 a determinat statele Uniunii Europene să accelereze reformele în managementul resurselor umane pentru a se putea angaja cu contracte pe durată determinată. Efectul secundar al acestui proces este o situație în care se oferă condiții diferite de angajare acelorași profesii și acelorași angajați care lucrează în același sector. De menționat că descentralizarea urmează să fie abordată dintr-o perspectivă pragmatică, funcțională și constructivă. Abordarea descentralizării ca o panacee în diverse aspecte ale funcționării administrației publice poate genera și efecte negative. Nu pare nicio îndoială că descentralizarea excesivă fără a-și stabili domeniul de aplicare și obiectivele strategice poate declanșa conflicte între agențiile și instituțiile publice; poate duce, de asemenea, la haos organizațional, la suprapunerea competențelor și la lipsa schimbului de informații și expertiză disponibile într-o anumită organizație.

Asigurarea calității și eficienței administrației publice este avansată în rang de valoare socială și se află în mod direct în raporturi de cauzalitate cu imaginea instituțiilor publice în percepția cetățenilor, care au calitatea de contribuabili ai bugetului public și de beneficiari ai serviciilor publice. Prin urmare, calitatea și eficiența administrației publice vin să se regăsească într-un sistem de standardele etice, acestea, având un rol deosebit în funcționarea administrației publice. Acestea sunt modelate de infrastructura etică, sau cu alte cuvinte astfel de procese, mecanisme, standarde legale, etică și instituții care încurajează menținerea unui anumit canon de valori etice și limitează comportamentul nedorit. La stabilirea standardelor etice ale administrației publice trebuie avute în vedere următoarele:

- specificul profesional și social al administrației publice,
- criteriul succesului, care nu este unul financiar, ci satisfacerea nevoilor cetățenilor,
- abilitarea politică a cetățenilor, care nu sunt doar consumatori de servicii publice,
- funcționarea administrației publice în conformitate cu principiile statului de drept, inclusiv servirea de exemplu pentru alte sectoare – organizații economice și neguvernamentale – să urmeze și astfel să selecteze astfel de canoane de valori etice care constituie baza bunei guvernări; legitimitate performanței administrației publice, previne comportamentele lipsite de etică, în special corupția, dezvoltă valori pozitive în viața publică și facilitează luarea deciziilor dificile.

Implementarea unor canoane de valori etice selectate, clar definite, se bazează pe managementul etic care – prin respectarea normelor și valorilor, inclusiv a criteriului responsabilității sociale și dezvoltarea principiilor etice în rândul angajaților din administrația publică (cu accent deosebit pe funcțiile de conducere). – asigură aplicarea în practică a ideii de etică publică. „Etica publică poate fi definită ca valori și norme comune în serviciile publice.

Natura morală a acestor norme se referă la ceea ce este considerat a fi un comportament corect, greșit, bun sau rău.” Etica publică răspunde la întrebarea dacă comportamentul unui funcționar public este „corect din punct de vedere juridic și moral într-o situație dată”. Etica în serviciul public întrunește o gamă de „valori și norme comune la care subscriu funcționarii publici în îndeplinirea atribuțiilor lor. Natura morală a acestor valori/norme, care poate fi enunțată sau implicită, se referă la ceea ce este considerat a fi un comportament corect, greșit, bun sau rău. În timp ce valorile servesc drept principii morale, normele pot, de asemenea, să precizeze ce este corect din punct de vedere juridic și moral într-o situație dată”.

În acest cadru este definită misiunea unui birou, în conformitate cu ceea ce „organizația ar trebui să realizeze pentru părțile interesate”. Misiunea unei organizații din sectorul public rezultă dintr-o politică publică și/sau mandate statutare. Este „raison d’être” al organizației.

Etica în viața publică este poziționată „între etica normativă (un set de norme morale) și etica aplicată (aplicarea acestor norme în practică) și se referă la valori precum binele public, interesul public, justiția, egalitatea în fața legii, egalitatea de șanse și libertate. Discrepanța dintre etica civică și cea birocratică este cea mai evidentă în atitudinea de a returna favoruri, preferând prieteni, dreptul de a participa la organele partidelor politice, libertatea de a conduce o afacere și dreptul la viață privată”. Etica în cazul administrației guvernamentale se aplică „un set de îndatoriri și drepturi care derivă din poziția particulară a unui individ în relațiile sale oficiale, profesionale și organizaționale (...) atunci când vorbim despre o atitudine etică, vorbim despre valorile, îndatoririle și sarcinile cărora ne angajăm din punct de vedere profesional, oficial și organizațional.”

Valorile de bază pe care le respectă administrația publică sunt modelate de sistemul politic în care funcționează, de „strategiile ideologice, culturale și organizaționale fundamentale ale sistemului, precum și de cultura, tradiția și istoria acelei societăți”. Aceste valori variază în funcție de nivelul de dezvoltare socială și de bogăție, tradiția unei culturi pragmatice (ca în Marea Britanie) sau a uneia rațională (ca în Germania).

Identificarea responsabilităților etice și definirea interdicțiilor și cerințelor, la care funcționarii publici ar trebui să subscrie, este o sarcină pentru etica profesională contemporană.

Etica profesională este deosebit de importantă în acele profesii în care, în primul rând, profesionistul lucrează pentru binele mai mare al clientului, iar în al doilea rând, clientul are puține posibilități de a controla acțiunile profesionistului.

Dacă prin termenul de bine mai mare înțelegem toate aspectele importante care afectează funcționarea și satisfacția unui individ uman: libertatea, proprietatea privată, egalitatea de șanse, cunoașterea, securitatea socială, dreptul la justiție, libertatea de exprimare etc. aceste bunuri

necesită îngrijire și efort constant: „sunt perisabile și, în același timp, constant dorite”. În ciuda efortului legislativ de îmbunătățire a controlului asupra activității membrilor corpului funcționarilor publici prin introducerea unui acces mai mare al cetățenilor la informații despre activitățile administrației publice, aceste eforturi par insuficiente. Și, deși oficialii guvernamentali și autonomi sunt controlați de multe instituții de control interne și externe, în contact direct politician – funcționar public – client, profesionistul sau funcționarul va fi întotdeauna cel care va avea puterea.

Cerințele și exigențele Consiliului Europei privitoare la conținutul Statutelor și a Codurilor de conduită pentru agenții publici au fost materializate într-un șir de documente adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, ca răspuns la o serie de alte documente importante adoptate anterior [166] de acest organism și de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei.

Un instrument important în acest sens este și Recomandarea nr. R/2000/6 cu privire la Statutul agenților publici din Europa [126] și de Recomandarea nr. R/2000/10 privind Codurile de conduită pentru agenții publici.”. [127].

Aceste două Recomandări vin să pună în circuit o listă importantă de standarde și criterii stabilite pentru comportamentul funcționarilor publici, în spațiul administrativ european, care vizează crearea spațiului public transnațional generat de existența unei asocieri bazate pe drept, funcționarea instituțiilor comunitare democratice, promovarea dezbaterii publice și obținerea solidarității europene, realizarea conexiunilor și determinărilor de natură administrativă, economică, socială și politica necesare unui spațiu european de libertate și securitate.

În adoptarea Recomandării R/2000/6 privind Statutul agenților publici din Europa, Comitetul de Miniștri a luat în considerare și a reiterat în principal o serie de considerente, dintre care esențiale sunt:

- scopul Consiliului Europei este acela de a realiza o mai mare unitate între membrii săi;
- administrația publică joacă un rol esențial în cadrul societăților democratice care trebuie să aibă la dispoziție un personal corespunzător pentru acoperirea sarcinilor încredințate;
- stabilitatea și consolidarea instituțiilor democratice pretind funcționarea unei administrații publice adecvată principiilor Statului de drept, neutră și loială;
- agenții publici sunt elementele cheie ale administrației publice și, de aceea, ei trebuie să dețină calificarea minimă necesară și să aibă condițiile juridice și materiale corespunzătoare pentru a se putea achita de sarcinile lor;
- importanța promovării dreptului agenților publici de a participa la procesul decizional referitor la organizarea, structurile și modalitățile de exercitare a funcțiilor

publice;

- agenții publici îndeplinesc puteri și au obligații profesionale specifice decurgând din puterile statului, dar și ei sunt, în primul rând, cetățeni și trebuie să aibă aceleași drepturi ca și ceilalți cetățeni;
- există tendință, în toate statele Europei, de a moderniza funcția publică, în scopul de a crește eficacitatea, eficiența și calitatea serviciilor oferite solicitanților;
- dimensiunea europeană a funcției publice și existența valorilor comune, solicită o uniformizare a standardelor și respectarea în toate statele a acestor exigențe. ...”[127].

De asemenea, în fundamentarea documentului, autorii au luat în calcul și faptul că, în acest moment, agenții publici din Europa sunt supuși celor două mari sisteme ale funcției publice:

- sistemul angajării, contractual [127]
- sistemul carierei, al numirii în funcția publică.

Cu toate că alegerea unei sau altei dintre sisteme se află la îndemâna și decizia fiecărui stat în parte, în ceea ce privește principiile esențiale ale exercitării funcției publice, ale bunelor practici trebuie respectate, întrucât ele constituie bazele aceleași funcții publice eficiente și axate pe cetățean. De aceea, Comitetul de Miniștri recomandă guvernelor statelor membre să se inspire, în cadrul legislativ și practica proprie, din principiile de bună practică, menționate în anexă la recomandare, care se referă la *Cadrul juridic și principiile generale* privitoare la Statutul agenților publici trebuie stabilite numai prin lege sau prin acorduri colective iar punerea în aplicare lăsată la latitudinea guvernelor și/sau a altor autorități competente. O altă recomandare pentru autoritățile responsabile pentru agenții publici ține de politicile de gestiune a problemelor agenților publici și trebuie să rămână în responsabilitatea guvernului, trebuie de evitat conflictul de competențe între diferite autorități pentru ca funcția publică să fie eficace. Conform recomandărilor, *Categoriile și nivelurile* de agenți publici trebuie să fie bine definite, corespunzător responsabilităților funcțiilor exercitate. Un principiu esențial care derivă din recomandări, pe marginea standardelor ce țin de accesul la funcția publică este principiul egalității de șanse, selecției bazate pe merit, liberei concurențe și eliminării discriminărilor.”; [126].

În acest sens, pot fi impuse o serie de condiții prealabile pentru accesul la funcțiile publice, precum și alte criterii generale sau specifice de recrutare. Acolo unde aceste criterii se constituie în excepții, ele nu trebuie admise decât dacă sunt dispuse expres de lege;

În respectarea principiilor enunțate, sistemele ori procedurile de recrutare a funcționarilor publici trebuie să fie deschise și transparente, cu reguli precise și clare, care să permită selecționarea celui mai bun candidat în funcție de nevoile specifice ale serviciului și ale organismului respectiv. Statele trebuie să asigure protecția juridică a candidaților la posturile

publice, incluzând, însă, confidențialitatea necesară a informațiilor sensibile furnizate în contextul desfășurării procedurii de selecție și dreptul de recurs pentru candidați împotriva deciziilor autorităților competente.

O categorie de recomandări orientate la unificarea abordărilor în politicile de personal țin de realizarea funcției publice. Astfel, transferul agenților publici trebuie efectuată cu consimțământul acestora, în afară situației în care este justificată prin motive de interes general și în interesul unei bune administrații publice. Mutarea nu trebuie să reprezinte o sancțiune deghizată. Agenții nemulțumiți trebuie să beneficieze de o cale de atac împotriva eventualelor neregularități ale unei astfel de măsuri.

Criteriul meritocratic este un standard ce se conține în Recomandări și este unul esențial în politicile de personal. De asemenea, agenții publici trebuie să se bucure de aceleași drepturi ca și toți ceilalți cetățeni. Totuși, legea sau acordurile colective pot reglementa exercițiul unor drepturi corespunzătoare nivelului obligațiilor publice. Exercițiul drepturilor, în special a drepturilor politice și sindicale, nu trebuie restrâns prin lege decât în măsura în care limitările sunt necesare pentru bună exercitare a funcțiilor publice.

Un bloc de recomandări vizează drepturile fundamentale care exclud în orice formă fenomenul discriminării. Nu sunt indicate discriminările induse din rațiuni care privesc vârsta, un handicap, sexul, starea civilă, orientarea sexuală, rasă, culoarea, originea etnica sau națională, clasa socială, opiniile politice sau filozofice, convingerile religioase, în ceea ce privește accesul la posturile publice și promovarea agenților publici.

Recomandarea privind participarea agenților publici sugerează conducerii organelor administrației publice trebuie să încurajeze și să promoveze participarea sau consultarea personalului în luarea deciziilor privind organizarea, structura și principiile exercitării funcțiilor publice. Un alt standard, înaintat în Recomandări, ține de protecția socială. Statele trebuie să asigure agenților publici o protecție socială adecvată, incluzând pensiile, în cadrul regimului general de securitate socială și pensii ori cadrul unui regim specific. Remunerarea agenților publici trebuie să fie adecvată, conformă responsabilităților și funcțiilor pe care le asigură. Remunerarea trebuie considerată un mijloc de atingere a obiectivelor organizaționale stabilite și ea trebuie să fie suficientă pentru a se evita coruperea sau angajarea agenților în activități incompatibile cu exercițiul funcției publice. În Recomandări se regăsesc și obligațiile pe care le au agenții publici, acestea sunt formulate din perspectiva respectării drepturilor tuturor cetățenilor, agenții publici au obligațiile inerente exercitării funcției îndeplinite. Acestea cuprind îndeosebi respectarea statului de drept, loialitatea față de instituțiile democratice, datoria de reținere, neutralitate, imparțialitate, subordonare ierarhică, precum și respect față de public și

responsabilitate.

De asemenea, în scopul de a se asigura de faptul ca agenții publici se consacră plener funcțiilor publice de a se evita conflictele de interese și riscurile de corupție, agenții publici pot fi supuși unor restricții referitoare, în special, ocupării unui alt loc de muncă sau la exercitarea ori participarea la alte activități. O recomandare importantă pentru asigurarea managementului funcției publice este ceea ce ține de răspunderea disciplinară a agenților publici. Agenții publici sunt responsabili de îndeplinirea sarcinilor încredințate. Agentul public care încalcă obligațiile sale, cu intenție sau prin neglijență, pot face obiectul cercetării disciplinare. În acest caz, procedura trebuie să fie contradictorie iar cel interesat trebuie să aibă dreptul de a fi asistat. Sancțiunile care se pot aplica trebuie să fie prevăzute de lege. Agenții publici trebuie să aibă la dispoziție orice cale de atac pentru a contesta dispoziția de sancționare disciplinară.

Formarea continuă reprezintă un element esențial al unei administrații publice eficiente și eficace. Guvernul are datoria de a asigura agenților publici o formare corespunzătoare în cadrul unei politici adecvate nevoilor sale. Agenții publici trebuie să aibă dreptul, dar și obligația, de a urmă, fără discriminare, un proces de formare adaptat nevoilor serviciului. În plus, formarea poate constitui una dintre condițiile de promovare.

În literatură de specialitate se face distincție între conceptele de formare (pregătire) și dezvoltare profesională, această din urmă având o accepțiune mai largă în sensul obținerii de către individ a unor cunoștințe și deprinderi noi, folositoare atât pentru actuală funcție, cât și pentru funcțiile și activitățile viitoare. Componentele procesului de pregătire profesională includ în sine: formarea și perfecționarea profesională. Unii consideră ca perfecționarea poate fi considerată stadiu al formării, care constă în acumularea cunoștințelor referitoare la profesia de bază. Totuși, aceste noțiuni se deosebesc: prin formare se urmărește dezvoltarea unor capacități noi, în timp ce prin perfecționare se vizează îmbunătățirea capacității existente.

Dezvoltarea profesională a personalului din țările UE se realizează în baza propriilor tradiții, fără a se insista pe constituirea unor instituții de același format organizațional.

În Franța, elaborarea politicilor de formare revine Ministerului Funcției Publice, care pleacă de la ideea că dezvoltarea masivă a formării continue este inima politicii de modernizare a serviciului public.

Instituțiile care asigură tipurile de formare continuă sunt Centrul Național Teritorial al Funcției Publice, Centrul de pregătire pentru experți în management, universități, organizații neguvernamentale. În același mod este organizată dezvoltarea funcționarilor publici din Germania.

În schimb în Grecia, statul finanțează în întregime formarea inițială și continuă a

funcționarilor publici, în Italia sistemul de formare se bazează aproape exclusiv pe voința și acțiunea autorităților locale, iar în Finlanda municipalitățile plătesc taxe pentru participarea propriilor salariați la formarea continuă, în paralel fiind susținuți și de guvern care alocă fonduri publice pentru perfecționarea funcționarilor administrației centrale.

În Marea Britanie – țară non UE, majoritatea programelor de formare sunt organizate de departamentele de personal din cadrul autorităților centrale sau locale. În concluzie, menționăm că eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice prin profesionalizarea resurselor umane impune identificarea mai riguroasă a necesităților de instruire, pregătirea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici.

Încetarea funcționării agenților publici nu trebuie să intervină decât în cazurile și pentru motivele prevăzute de lege. Pentru a proteja agenții împotriva oricărui abuz de putere, ei trebuie să beneficieze de o cale de atac jurisdicțională. Pentru protejarea agenților publici și a drepturilor lor în fața angajatorului, legea trebuie să prevadă o cale de recurs în fața unui tribunal sau a unei instituții jurisdicționale independente. Statul trebuie să asigure și protecția agenților publici care, în exercitarea legală a funcțiilor publice, fac obiectul unei urmăriri abuzive sau altor acte ilegale săvârșite împotriva lor de terți.

Codul european de bună conduită administrativă, adoptat de Parlamentul European la 6 septembrie 2001, poate servi drept reper pentru soluțiile naționale. Codul a fost elaborat cu intenția de a explica mai detaliat ce ar trebui să însemne în practică dreptul la o bună administrare – articolul 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. Dreptul consacrat în articolul 41 din Cartă include dreptul oricărei persoane de a fi audiată, înainte de a fi luată orice măsură administrativă care ar putea să o afecteze negativ; dreptul fiecărei persoane de a-și accesa dosarele și dreptul de a primi de la administrație motivele deciziilor sale.

Codul conține principii de drept administrativ european care guvernează comportamentul funcționarilor administrației publice, inclusiv: absența abuzului de putere, principiile legalității, absența discriminării, imparțialitatea și independența, obiectivitatea, corectitudinea și politețea. De asemenea, se vorbește despre un termen rezonabil pentru luarea deciziilor și despre obligația de a motiva aceste decizii, precum și despre responsabilitatea de a informa publicul cu privire la prevederile Codului, de a-l promova și de a-l pune la dispoziția cetățenilor.

Un alt document important care are influență asupra calității personalului administrației publice este Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, care recomandă guvernelor statelor membre să aplice principii apolitice și bazate pe merit în recrutarea candidaților la posturi publice și care stabilește un cod model de conduită pentru funcționarii publici [125].

Scopul principal al acestei recomandări a fost de a introduce standarde de conduită pe care

funcționarii publici să le respecte. astfel încât să-și îndeplinească sarcinile profesional, echitabil, într-un mod care să câștige încrederea cetățenilor și să fie neutru din punct de vedere politic. Codul model conține o serie de prevederi care ajută la evitarea posibilității de conflict de interese, cum ar fi ocuparea unui loc de muncă sau activități economice în afara serviciului public; oferirea sau acceptarea de beneficii; cum să reacționezi la încercările de a oferi cadouri, favoruri sau alte beneficii; și cum se procedează în cazurile de acte ilegale sau lipsite de etică.

Rezumând cele menționate vom menționa că modernizarea funcției publice presupune ca serviciul public să utilizeze în mod creativ premisele Cadrului comun de evaluare, cu alte cuvinte, să dezvolte și să furnizeze servicii și produse adresate cetățenilor/clientilor prin următoarele:

- implicarea cetățenilor în dezvoltarea și îmbunătățirea serviciilor și produselor (sub formă de interviuri, feedback, grupuri de discuții sau întrebări în care cetățenii sunt întrebați despre utilitatea serviciilor și produselor, ținând cont de diversitatea nevoilor lor în funcție de gen; printre alte lucruri);
- încorporarea cetățenilor și a altor părți interesate în proiectarea standardelor de calitate a serviciilor, produselor și informațiilor transmise cetățenilor; crearea unor reguli legale clare, lizibile și simple;
- încorporarea cetățenilor în proiectarea și modelarea surselor și canalelor de informații;
- asigurarea accesului la informații adecvate și credibile prin oferirea de ajutor și sprijin cetățenilor;
- extinderea accesului la organizație (orar flexibil de birou, diverse forme de documente: în diferite limbi, inclusiv Braille, documente, postere, pamflete etc.);
- promovarea formelor electronice de contact și interacțiune cu cetățenii; dezvoltarea sistemelor și procedurilor eficiente pentru furnizarea de răspunsuri și reacția la reclamații.

2.3. Standarde etice privind funcția publică în politicile de personal ale Uniunii Europene

Utilizarea noțiunii de standard cu aplicare la normele de conduită socială este un exercițiu mai puțin obișnuit, pornind de la stereotipurile formate cu referire la termenul enunțat în raport cu activitățile sociale axate pe producerea unor bunuri materiale. Cu toate acestea, utilizarea noțiunii de standard în determinarea normelor de conduită a funcționarului public poate fi calificată ca una admisibilă. Acceptând ideea că una din funcțiile de bază ale administrației publice este prestarea serviciilor către populație, iar personalul antrenat în aceste activități are statut de funcționar public, este evident ca o premisă pentru asigurarea prestării unor servicii de calitate,

este existența unor repere general acceptate pentru conduită funcționarilor publici.

Conștientizarea la nivel de politică de stat privind necesitatea elaborării și implementării unor cerințe unice de conduită pentru funcționarii publici a avut o evoluție îndelungată. Problema esențială era în identificarea principiilor și valorilor pe care se vor ancora aceste cerințe. Dat fiind faptul ca autoritățile administrației publice sunt parte a sistemului social global, identificarea normelor de conduită a funcționarilor publici a fost lesne de depistat. Pentru societățile moderne un factor cheie în asigurarea bunei conviețuirii ai membrilor săi îl constituie normele morale. Asume morală reprezintă acel ansamblu de idei, reguli și norme cu privire la bine și la rău, corect și incorect, just și injust și privește normele de comportament ale oamenilor.

În dicționarul explicativ al limbii române, morala este definită ca:

1. "Ansamblul normelor de conviețuire, de comportament al oamenilor unii față de alții și față de colectivitate și a căror încălcare nu este sancționată de lege, ci de către opinia publică"; "etică"; "comportare (lăudabilă)"; "moravuri" și
2. "Disciplină științifică care se ocupă cu normele de comportare ale oamenilor în societate" .
....."; [173].

Ca sistem rațional de norme care privește condiția individului, morala se bazează pe convingerea intimă a individului în comportamentul său, mobilul intim al regulii morale fiind reprezentarea datoriei interne a persoanei, în primul rând, față de sine însăși. Putem deduce, astfel, ca normele morale ghidează comportamentul oamenilor care permanent confruntă propria conduită cu valorile morale, adică reflectează asupra categoriilor „bine” – „rău”, „normal”- „anormal”, „licit” – „ilicit”, „corect” - „incorect”, din care rezultă și definiția comportamentului ca moral sau imoral. Ar fi incorect să insistăm pe raționamentul că oamenii sunt permanent preocupați de soluționarea dilemei specificate în categoriile de mai sus. Fiind doar un ansamblu de reprezentări despre ceea ce este moral sau imoral, normele moralei sunt prevăzute doar cu sancțiuni morale, traduse, așa cum afirmăm, în sintagma "aprobiu public", făcându-le chiar inoperante în situația în care nu sunt respectate de bună-voie. În fapt, acest gen de sancțiuni acționează în afara sistemului juridic și a aparatului de stat, și constau în reacția mediului social sau a unei colectivități, iar formele de manifestare (urmările) ale acestei relații pot provoca la nivelul individului regrete, păreri de rău, muștrări de cuget sau de conștiință.

Morala este istoricește legată de colectivitățile umane și de evoluția istorică a acestora. Normele ei au fost anterioare celor juridice, au îmbrăcat forma cutumei și au fost codificate pe parcurs de către legiuitor în funcție de interesul prezentat de una sau alta dintre regulile de comportament asupra evoluției societății în ansamblul ei. De aceea, se susține, încă, precum ca morala a jucat și continuă să joace un rol important, uneori semnificativ, în reglementarea relațiilor

sociale și în asigurarea ordinii publice. Codificarea acestor norme nu a ridicat și nu ridică dificultăți deosebite, în afară voinței politice de a le sancționa, întrucât, asemănător dreptului, operează cu aceleași valori și principii fundamentale: bine, dreptate, justiție, adevăr s.a.

Normele moralei au un caracter spontan, apar și se manifestă în mediul social, legate de manifestarea unor noi aspecte și activități în colectivitate, pe când, normele dreptului sunt rezultatul sintezei, analizei, concentrării, cizelării unor percepții; în fapt, sunt rodul unei creații conștiente și organizate, efectuate de corpuri de experți și de juriști. Cele mai evidente diferențe între normele moralei și cele juridice le constatăm atunci când analizăm sancțiunea încălcării lor, deoarece, în comparație cu propriu public, cu desconsiderarea, marginalizarea, regretul și/sau mustrarea de conștiința specifice domeniului moralei, normele de drept sunt impuse și aduse la îndeplinirea prin forța de constrângere a statului. Totuși, observăm că, în multe colectivități și zone ale comportamentului uman ce țin de tradiții, normele moralei au o valoare semnificativă. Pe fond, eficiența sau ineficiența acțiunii acestui tip de norme sunt legate de profilul moral colectiv sau individual, de modul în care efectele sancțiunii sunt resimțite de individ ori de colectivitate.

În mod logic, morala este legată de etică și de deontologie, întrucât etica este știința care se ocupă de studiul principiilor morale, de legi și dezvoltarea lor istorică, de conținutul lor de rolul lor în viața socială. Etica tratează la rândul ei, totalitatea normelor de conduită morală corespunzătoare ideologiei unei anumite clase sociale, colectivități umane, grup uman sau unei entități bazate pe profesie, preocupări culturale sau științifice sau a unei religii. În schimb, deontologia, ca noțiune, conținut și mod de exteriorizare, reduce sfera normelor morale și/sau etice la suma îndatoririlor cuiva față de ceva, și este legată de exercitarea unei profesii și/sau unui fenomen cultural s.a.

Implementarea normelor etice, în calitate de standarde de conduită a personalului din administrația publică, a fost percepută ca pertinentă de către instituțiile guvernamentale atât naționale cât și cele supranaționale europene. Considerând că agenții publici reprezintă elementele cheie ale unei administrații publice eficiente și că, din acest punct de vedere, corupția reprezintă o amenințare puternică la adresa Statului de drept, democrației, drepturilor omului, echității și justiției sociale, ca ea compromite sau înfrânează dezvoltarea economică și pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și fundamentele morale ale societății, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat Recomandarea R/2000/10 [127]. Având convingerea că sensibilizarea opiniei publice și promovarea unor valori etice constituie mijloace importante pentru prevenirea corupției, Comitetul de Miniștri recomandă guvernelor Statelor membre să promoveze, cu respectarea legislației naționale și a principiilor care guvernează administrația publică, adoptarea unor coduri naționale de conduită pentru agenții publici inspirându-se

din Codul model de conduită pentru agenții publici anexat Recomandării, al cărei conținut îl vom prezenta în cele ce urmează.

În Recomandările anexate la Codul model de conduită [127] au fost formulate concretizări privind interpretarea și aplicarea documentului. Codul de conduită se aplica tuturor agenților publici. În înțelesul dispozițiilor sale, codul se aplica tuturor persoanelor angajate în cadrul unei autorități publice. Ele pot fi aplicate și tuturor persoanelor angajate de către o societate privată însărcinată cu o misiune de serviciu public. Dispozițiile codului nu sunt aplicabile reprezentanților publici aleși, membrilor guvernului și nici personalului autorităților care îndeplinesc funcții judiciare;

Începând cu data intrării sale în vigoare, conducerile autorităților sau instituțiilor publice au datoria de a încunoștința agenții publici cu privire la dispozițiile sale. Dispozițiile codului, începând cu momentul în care agenții publici au luat la cunoștință despre existența lor, vor face parte dintre condițiile de munca ce trebuie respectate de aceștia. Fiecare agent public este obligat să ia toate măsurile necesare pentru a se conforma dispozițiilor codului.

Finalitatea codului este aceea de a preciza regulile în domeniul integrității și a conduitei pe care agenții publici trebuie să le urmărească, de a-i ajuta să respecte aceste norme și de a informa populația despre conduită la care trebuie să se aștepte din partea agenților publici. Cu aspect de standardizare a abordării, au fost formulate Principiile generale ale Codului model.

Agentul public trebuie să se achite de îndatoririle sale, în respectul legii, instrucțiunilor de munca și normelor deontologice ale funcției publice. El trebuie să acționeze de o manieră politică neutră și nu are voie să se opună și să contracareze politicile, deciziile sau acțiunile legitime ale autorităților publice, el are datoria de a servi cu loialitate autoritatea națională, locală sau regională constituite conform legii. Onestitatea, imparțialitatea și eficacitatea sunt noțiunile cheie care determină trăsăturile esențiale privind executarea obligațiilor funcționale, consolidate cu competență, echitate și înțelegere, ținând cont doar de interesul public și de împrejurările pertinente ale activității.

În relațiile cu cetățenii pe care-i deservește, precum și cu superiorii, colegii săi și subordonații, agentul public trebuie să demonstreze curtoazie, În exercitarea funcției și a atribuțiilor sale, acesta nu trebuie să acționeze într-o manieră arbitrară sau în detrimentul vreunei persoane, grupe de persoane ori entități, ci trebuie să țină cont de drepturile, obligațiile și de interesele legitime ale tuturor. În procesul de luare a deciziei, agentul public trebuie să acționeze în conformitate cu legea și să-și folosească puterea de apreciere într-o manieră imparțială, ținând cont numai de circumstanțele pertinente. Un standard etic important pentru agentul public derivă din obligația de a evita ca interesele sale private să între în conflict cu funcția publică îndeplinită.

Este de datoria să de a evita asemenea conflicte, fie ca sunt reale, potențiale sau susceptibile de a apărea reale. În nici o situație, agentul public nu are dreptul să admită obținerea vreunui avantaj indus de poziția sa oficială pentru interesul său personal.

Un set de obligații de reputație vin să consolideze încrederea populației a de a se comporta întotdeauna într-o manieră care să mențină și să întărească încrederea populației bazate pe integritate, imparțialitatea și eficacitate. Agentul public este responsabil în fața superiorului sau ierarhic, în afară de o dispoziție contrară a legii. Agentul public care consideră că i se cere să acționeze de o manieră ilegală, neregulamentară sau contrară eticii, ori care ar putea fi contrara în orice fel conținutului legii. are obligația de a semnală aspectul în conformitate cu prevederile legii, el este obligat să trateze într-o manieră adecvată, cu toată confidențialitatea necesară, toate informațiile și toate documentele primite în cadrul serviciului sau cu ocazia exercitării atribuțiilor de serviciu. În situațiile în care cazul nu poate fi soluționat într-o manieră acceptabilă pentru agentul respectiv, prin procedurile și căile prevăzute în legislația referitoare la funcția publică, agentul trebuie să îndeplinească dispozițiile legale pe care le-a primit.

Conducerea autorității administrației publice este datoră să vegheze asupra faptului că agentul public care a semnalat unul dintre cazurile menționate anterior pe baza unor supoziții rezonabile și a bunei credințe să nu sufere nici un prejudiciu. O abordare comună care se regăsește în Codul model ține de Conflictul de interese [127]. Un conflict de interese se naște în situația în care un agent public are un interes personal de natură a influența sau ar părea ca are un interes care ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale oficiale. Interesul personal al agentului public constă în orice avantaj pentru sine sau în favoarea familiei sale, părinților, prietenilor și persoanelor apropiate, sau a persoanelor ori organizațiilor cu care are sau a avut afaceri publice. El cuprinde deopotrivă și orice obligație de ordin financiar la care agentul public este angajat. În măsura și în momentul în care i se cere, agentul public trebuie să declare dacă se află sau nu într-un conflict de interese. Orice conflict de interese declarat de un candidat la intrarea în administrația publică trebuie soluționat mai înainte de actul numirii în funcția publică.

Declarația de interese este la fel o cerință ce se conține în Statutul model.

Agentul public care ocupă un post în care interesele sale personale sau private sunt susceptibile de a fi afectate de atribuțiile sale oficiale este dator să declare, conform prevederilor legii, în momentul numirii și apoi la intervale regulate despre toate schimbările intervenite în natură și întinderea acestor interese. Incompatibilitatea este o cerință care îl obligă pe agentului public să nu recurgă la nici o activitate sau tranzacție, nici să ocupe vreun post sau funcție, remunerată sau neremunerată, incompatibilă cu normală exercitare a atribuțiilor publice sau care să-i aducă prejudicii. În situația în care nu este clar dacă o activitate este compatibilă, el trebuie să

solicite părerea superiorului său. Sub rezervă unor prevederi legale aplicabile, agentul public este ținut să informeze și să obțină aprobarea angajatorului său mai înainte de a exercita vreo altă activitate, remunerată sau neremunerată, sau de a accepta un post sau o funcție exterioară funcției publice pe care o îndeplinește.

Agentul public trebuie să se conformeze obligației legale de a declara afilierea sau apartenența la una dintre organizațiile susceptibile să afecteze funcția pe care o îndeplinește sau bună exercitare a atribuțiilor de agent public. Sub rezerva respectării drepturilor fundamentale și constituționale, agentul public este obligat să vegheze ca participarea sa la o activitate politica sau implicarea în dezbateri publice sau politice să nu afecteze încrederea publicului sau a angajatorului în capacitatea să de a se achita de misiune cu imparțialitate și loialitate.

În exercitarea atribuțiilor sale, agentul public nu are dreptul să folosească propria poziție pentru atingerea unor scopuri politice partizane. Agentul public are obligația de a se conforma tuturor restricțiilor impuse, în conformitate cu prevederile legii, în ceea ce privește exercitarea unei activități politice, în virtutea poziției sau a naturii atribuțiilor pe care le desfășoară. Codul model formulează recomandări privind luarea de către autorități a măsurilor necesare pentru a se asigura ca viața privată a agentului public este respectată în mod corespunzător.

Codul formulează recomandări univoce privind obligațiile agentului public privind comportamentul acestuia în condițiile când i se oferă lui sau membrilor familiei cadouri, favoruri, invitații sau orice alt avantaj [127]. În Cod, de asemenea, sunt formulate și alte recomandări capabile să fortifice imaginea funcționarilor publici din perspectiva integrității personale, acestea fiind: vulnerabilitatea la influența altuia, abuzarea de poziția oficială, informațiile deținute de autoritățile publice, resursele publice și oficiale, verificarea integrității, responsabilitatea superiorilor ierarhici, încetarea funcției publice, relațiile cu foștii agenți publici, respectarea codului și sancțiunile.

Din cele examinate putem rezumă ca instituția funcției publice și a funcționarului public în Uniunea Europeană sunt într-un cadru comun de abordare în virtutea faptului ca au fost identificate soluții pentru unificarea acestora în baza unor Standarde general acceptate. Chiar dacă acestea sunt implementate în baza unor recomandări prin acte normative naționale, ele oricum nu afectează principiile și drepturile suverane ale țărilor membre. Anterior am menționat identificarea unei noi paradigme bazate pe sistemul de valori și care mai sunt identificate ca și principii. Utilizarea noțiunii de principiu paralel cu cea de standard, se pare a fi justificată deoarece principiile vin să indice necesitatea respectării unor valori care nu acceptă compromisuri, iar țările au libertatea de a identifica măsurile și mijloacele de asigurare a respectării acestor principii într-un cadru legal consecvent și corect.

2.4. Concluzii la capitolul II

Clarificarea evoluțiilor privind politicile de personal din țările europene servește ca factor de referință pentru cercetarea noastră și ne permite să tragem următoarele concluzii:

1. Dimensiunea europeană vine să ne orienteze dimensiunea valorică în detrimentul celei geografice sau instituționale. Noțiunile de personal, de funcție publică, funcționar public sunt categorii fundamentale în știința administrației publice, a dreptului public, în general, ale dreptului administrativ, în special.
2. Funcționarea oricărei autorități sau instituții publice presupune trei elemente: competență, mijloace materiale și financiare și personal (resurse umane) structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții, dintre care doar unele sunt funcții publice.
3. Titularul unei funcții publice este, de regulă, dar nu întotdeauna, un funcționar public. Aparența la categoria funcționarilor publici depinde, în principal, de criterii juridice, de actul de numire și natura dreptului aplicabil, mai degrabă decât de criterii funcționale sau de natura funcțiilor exercitate.
4. În toate țările există tradiții privind reglementarea funcției publice, ce nu trebuie însă confundate cu apariția unui statut general. Integrarea europeană a angajat anumite state membre pe traseul unei evoluții diferite față de cea cu care erau obișnuite sub aspect istoric. Dreptul funcției publice presupune un nucleu central de reguli aplicabile unor agenți, care corespunde definiției stricte a funcționarului, nucleu în jurul căruia gravitează dispoziții mai restrânse sau mai numeroase aplicabile altor categorii de angajați din administrație.
5. Prima problemă, ce ține de unitatea de abordare a reglementării funcției publice, abordată de doctrinarii în materie, a fost stabilirea autorității competente pentru fixarea regulilor aplicabile funcției publice. Într-un prim grup de state, majoritar (Danemarca, Germania, Grecia, Spania, Italia, Portugalia, Suedia, Austria și Finlanda), Constituția prevede competența legiuitorului de a stabili regulile aplicabile funcției publice. În aceste state, puterea reglementară nu posedă decât competente de aplicare și de executare a legii.
6. Un alt grup de state se caracterizează printr-o partajare, în baza dispozițiilor constituționale, între legislativ și executiv, a reglementării funcției publice. În Belgia și în Regatul Unit, șeful statului dispune de competență în materie de statut al funcționarilor, în baza prerogativelor sale regale.
7. Aproape toate constituțiile enunță principii aplicabile dreptului funcției publice și indică autoritatea competentă pentru a le stabili. Este vorba mai ales de principiul liberului acces la funcțiile publice.

8. Cele menționate ne oferă posibilitatea identificării unui principiu important pentru specificarea, în cadrul reglementărilor naționale, a liberului acces la funcția publică. În doctrina administrativă contemporană se insistă asupra respectării principiului neutralității politice a administrației, care oprește administrația să intervină în sfera politicului și îi limitează activitatea la transpunerea în practică a politicii decise.
9. Doctrina occidentală contemporană identifica trei criterii de forță pentru evocarea raporturilor dintre politică și administrație: - impactul politicului în activitatea de selecție; - recrutarea și cariera de ansamblu a funcționarilor publici; - întrepătrunderea între politic și administrativ precum și puterea de care dispune administrația asupra sferei politicului.
10. Cadrul legal ce reglementează funcția publică formează Statutul funcționarilor publici.
11. Acesta își află originea în dispoziții constituționale ale statelor Uniunii Europene, care fixează competențele în materie, enunțând în unele cazuri chiar și regulile de fond ce leagă autoritățile publice.
12. O problemă, care urma să asigure calitatea funcționării administrației publice, era modernizarea sistemelor de recrutare pentru a rămâne competitivă față de sectorul privat. De asemenea, asigurarea calității funcționării sistemelor administrative era determinată și de conectarea sistemelor de evaluare a angajaților cu criteriile de performanță.
13. Asigurarea calității și eficienței administrației publice este avansată în rang de valoare socială și se află în mod direct în raporturi de cauzalitate cu imaginea instituțiilor publice în percepția cetățenilor. Implementarea unor canoane de valori etice selectate, clar definite, se bazează pe managementul etic care – prin respectarea normelor și valorilor, inclusiv a criteriului responsabilității sociale și dezvoltarea principiilor etice în rândul angajaților din administrația publică asigură aplicarea în practică a ideii de etică publică.
14. Modernizarea funcției publice presupune ca serviciul public să utilizeze în mod creativ premisele Cadrului comun de evaluare, să dezvolte și să furnizeze servicii și produse adresate cetățenilor.
15. Utilizarea noțiunii de principiu paralel cu cel de standard ni se pare a fi justificată deoarece principiile vin să indice la necesitatea respectării unor valori care nu acceptă compromisuri, iar țările au libertatea de a identifica măsurile și mijloacele de asigurare a respectării acestor principii într-un cadru legal consecvent și corect.

3. POLITICI DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

3.1. Organizarea și funcționarea sistemului de management al personalului în administrația publică din România și Republica Moldova

Administrația publică din România ca parte a mecanismului statului și a sistemului de autoguvernare locală, a trecut mai multe etape de modernizare, după 1989, având ca puncte de referință modelele statelor democratice din comunitatea europeană. La baza constituirii sistemului administrației publice din România stau dispozițiile normelor constituționale consacrate.

Astfel, începutul parcursului României pe calea integrării europene are loc după răsturnarea regimului totalitar și tranziția la statul de drept și asimilarea valorilor democratice. Această perioadă a durat până la adoptarea Constituției din 1991 și s-a caracterizat prin consolidarea instituțiilor statului în baza principiilor statului de drept. Pe dimensiunea administrației publice, funcției publice și funcționarilor public, această etapă poate fi caracterizată ca o perioadă de analiză și de identificare a paradigmei naționale în domeniul administrației și a funcției publice.

Cea de-a doua etapă (1991-2007) este caracterizată prin intensificarea transformărilor normativ-organizaționale, bazate pe actele normative derivate din principiile Constituției României. Etapă a treia este o continuare a procesului de integrare a României în sistemul de valori europene, după obținerea statutului de țară membră a Uniunii Europene.

Acestea fiind etapele principale, vom menționa că realizarea transformării sistemului administrativ național pe fundamentul principiilor Uniunii Europene este unul complex și de durată. Utilizarea în titlul tezei a noțiunii Standarde Europene are un caracter convențional din două perspective. În primul rând vom specifica inexistența unei liste de standarde în materie de funcție publică cu parametri exacti care să facă trimitere la indicatori obligatorii privind politicile de personal din administrația publică a țărilor membre ale Uniunii Europene sau ale țărilor cu opțiune europeană.

Cea de-a doua dimensiune ține de calificativul *european* care este ceva mai larg decât Uniunea Europeană. Utilizarea noțiunii *europene* vine să indice nu atât aspectul geografic cât cel valoric. Noțiunea *european* este mai reușit exprimată în tandem cu noțiunea de valoare astfel sintetizând categoria de valori europene acestea fiind: *pacea, democrația, drepturile omului, demnitatea umană, statul de drept*.

Prin urmare, chiar dacă punctele de referință vor fi determinate de documentele oficiale ale Uniunii Europene, în teză ne vom referi și la alte state non UE dar care pot servi drept exemple de bune practici în domeniul politicilor de personal în administrația publică. De asemenea ne vom referi și la termenul implementare care, din punct de vedere organizațional, presupune acțiuni de

materializare în practica a unor viziuni, a unor idei. Desigur, chiar dacă percepem noțiunea de implementare ca ceva ce semnifică o realizare, or, potrivit dicționarului explicativ al limbii române, noțiunea de implementare înseamnă – *a pune în practică, în funcțiune; a duce la bun sfârșit, în sistemele sociale aceasta la fel presupune niște etape care implica acțiuni de ordin juridic, administrativ, educațional etc* [173]. Orice scop ar urmări o convenție socială, acesta nu poate fi atins imediat după semnarea ei. Obținerea României a calității de țară membră a Uniunii Europene nu a produs efecte imediate în viața publică a societății românești.

Ajustarea politicilor de personal la standardele europene de asemenea se produce prin schimbări de ordin legal, organizațional și educațional. Schimbarea conștiinței sociale și adoptarea paradigmei statului de drept nu doar sub aspect formal ci și din perspectiva conduitei tuturor membrilor societății, indiferent de locul pe care îl ocupă în ierarhia socială, poate asigura implementarea standardelor europene în politicile de personal.

Politica de personal, după cum afirmă profesorul Aurel Sîmboteanu reprezintă “o totalitate de acțiuni și norme ce reglementează pregătirea, recrutarea, promovarea cadrelor, precum și evaluarea activității cadrelor din serviciul public.” [134]. Din această definiție desprindem mai multe componente care le întrunește o politica de personal, care precum e și firesc, exprimă voința autorității statului în raport cu un domeniu de activitate ce ține de asigurarea bunei funcționări al instituțiilor sistemului administrației publice. În continuarea formulei prezentate, autorul ne oferă și o descifrare din perspectiva cuprinderii conținutului unei politici de personal în sens îngust și în sens larg. “În sens îngust, politica de personal se limitează la rezolvarea problemelor referitoare la funcția publică, începând cu recrutarea și selectarea funcționarilor, continuând cu încadrarea și promovarea lor în serviciu și terminând cu etapă în care încetează raportul de muncă. În sens larg, politica de personal mai cuprinde și asigurarea unui climat favorabil și a condițiilor pentru realizarea rațională și eficientă a sarcinilor ce revin autorităților administrației publice. În acest sens, politica de personal cuprinde ansamblul sarcinilor și mijloacelor de realizare a lor, cu asigurarea unei poziții optime a funcționarului și îmbunătățirea relațiilor dintre funcționari în cadrul colectivului de muncă, respectul demnității personalului, amplificarea sentimentului de răspundere pentru îndeplinirea misiunilor sale. În această accepțiune personalul este conceput ca factor important și determinativ în activitatea autorităților administrației publice” [134].

Este importantă această concretizare pentru o mai bună structurare a analizei implementării politicii de personal în România și Republica Moldova, ținând cont de această abordare a structurii și conținutului fenomenului cercetat. În România, tot ce ține de asigurarea viziunii și normelor de reglementare în domeniul politicii de personal ține de competența Parlamentului, care a formulat foarte explicit obiectivele legate de funcția publică și de deontologia corpului de funcționari

publici.

Esențiale, în acest sens sunt: standardele de conduită și de integritate cât mai înalte în rândul funcționarilor publici, asemănătoare statelor democratice avansate, informarea cetățenilor asupra standardelor de conduită și de integritate pretinse acestora, alinierea la standardele europene în domeniul legislativ și al criteriilor etice și comportamentele ale funcționarilor publici, îndeplinirea cerințelor exprese ale Uniunii Europene de a adopta unul sau mai multe Coduri de conduită pentru funcționarii publici și a unor statute aliniate reglementărilor comunitare, atingerea standardelor organizatorice, funcționale, etice și comportamentale din spațiul administrativ european. [130]

Din cele prezentate observăm că problema alinierii la standardele europene în politica de personal este criteriul de bază și noțiunea cheie în abordarea de organul reprezentativ suprem din țară. Prin adoptarea în 1999 a Legii nr 188 privind statutul funcționarilor publici, [75] iar ulterior a O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ [104], s-au realizat acțiuni importante, de creare a unui cadru normativ care reglementează, din perspective moderne, morale și etice, administrația publică. Au fost documente de politici de personal importante, pe baza standardelor de politici europene și pe experiența națională. Considerăm că cele mai sensibile probleme au survenit atunci când s-a pus în discuție necesitatea punerii în aplicare, deplin și concret, cu rapiditate și decizia necesară a prevederilor noii legi.

Codul administrativ prevede norme esențiale de conduită profesională obligatorii pentru toți funcționarii publici, stabilind un mod de comportament care nu a mai fost până în prezent instituționalizat și, cu atât mai mult, respectat, adăugate celor care vizează conflictul de interese și/sau utilizarea funcției pentru realizarea propriilor interese. Codul, în sine, reprezintă atât un instrument de informare cu privire la conduită profesională și cea publică, la care sunt îndreptățiți cetățenii să se aștepte din partea funcționarilor din administrația publică centrală sau locală, cât și un mijloc de instituire și menținere a unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile și instituțiile administrației publice, pe de altă parte. Din perspectiva funcționarilor publici, Codul reprezintă setul cuprinzător de norme de conduită obligatorii, prin care se cere funcționarilor publici să asigure un tratament egal cetățenilor în față autorităților și instituțiilor publice, precum și profesionalism, imparțialitate, cinste și corectitudine s.a.

O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ în mod detaliat, în cuprinsul Capitolului V secțiunea 2 , "Norme generale de conduită profesională a funcționarilor publici" drepturile și obligațiile funcționarilor publici în timpul și în exercitarea funcției publice. Aceste norme sunt obligatorii atât pentru funcționarii publici cât și pentru persoanele care ocupă temporar o funcție

publică din cadrul autorității sau instituției publice.

În scopul asigurării unui serviciu public stabil, profesionist transparent, eficient, imparțial, în interesul cetățenilor precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală Codul administrativ reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome ori prin autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, denumite în continuare raporturi de serviciu. Tot în Cod se menționează faptul ca raportul de serviciu se naște și se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii. Pentru respectarea principiului legalității administrației publice nu este suficient ca atribuțiile care formează diferite funcții publice în cadrul structurilor administrației să aibă un caracter legal, fiind necesar să fie deținute în mod legal de cei care le exercită, în concluzie să fie abilitați, investiți legal. Funcționarii publici sunt investiți prin actul unilateral de numire.

Funcția publică este exercitată în general de către persoane fizice care își fac din această o carieră, fiecare funcționar public are drept personal la avansare în funcție, la inamovibilitate sau stabilitate, la salariu etc. Prin individualizarea efectuată la numirea în funcția publică, dreptul la ocuparea funcției publice devine subiectiv, având un titular, iar funcționarul poate să îl apere în conformitate cu dispozițiile legale. Astfel de drepturi sunt publice, iar funcționarul le deține temporar, doar pe durata exercitării funcției publice, fiind conferite în interes general cu scopul de a acorda titularului funcției garanții în îndeplinirea atribuțiilor sale. Fiind atribuite în interes general aceste drepturi pot fi amplificate, dimensionate sau suprimate prin lege, în scopul creșterii eficacității serviciului public.

În Statutul adoptat prin legea-cadru s-au prevăzut condițiile de bază referitoare la funcția publică și care să aibă aplicabilitate la toate funcțiile publice dintr-un domeniu. În acest Statut este reglementată situația juridică a funcționarilor publici care își desfășoară activitatea în sistemul administrației publice, făcând din această o profesie, o carieră.

Statutul a adoptat standardele Uniunii Europene în domeniul reglementat și a urmărit crearea unui funcționar neutru din punct de vedere politic, capabil să îndeplinească sarcinile de serviciu într-o structură administrativă compatibilă cu structuri similare din țările Uniunii Europene. Prevăzând numirea în funcție printr-un act administrativ de autoritate, s-a consacrat pentru funcționarul public un regim statuar, unilateral, diferit de regimul contractual de dreptul muncii aplicabil salariaților sau de regimul convențiilor civile (cărora li se aplica dreptul civil).

La baza elaborării cadrului legal privind statutul funcționarilor publici a stat sistemul conceptual privind triada: serviciu public – funcție publică – funcționar public. Pe linia consacării caracteristicii de lege-cadru a Statutului funcționarilor publici se arată ca dispozițiile sale se aplică

tuturor funcționarilor publici, cu excepția celor care au statute proprii aprobate prin legi speciale. Prin condițiile pentru a ocupa o funcție publică legislatorul a căutat să îmbine calitățile și ținuta de cetățean și de specialist. Pe linia accentului pus pe profesionalism s-a prevăzut ca în caz de incompetență are loc trecerea într-o funcție inferioară sau chiar eliberarea din funcția publică. Pentru desfășurarea corespunzătoare a activității și protejării funcționarului public față de schimbările de ordin politic s-a introdus conceptul de stabilitate în funcție. În secțiunea consacrată îndatoririlor funcționarului public un accent deosebit s-a pus pe obligația acestora de a-și îndeplini sarcinile de serviciu cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea și să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici (art. 431 alin. 1)[104]

Obligația de a păstra secretul de stat și de serviciu (în condițiile legii) și a confidențialității în legătură cu faptele, informațiile sau documentele care iau cunoștință în executarea funcției este o îndatorire de bază, în lege fiind menționată interzicerea transmiterii ori comunicării către terți a documentelor de serviciu contrare regulamentelor. În acest sens s-a prevăzut și faptul ca funcționarii publici nu pot deține două funcții publice în același timp și nu pot deține funcții în organele de conducere ale regiilor autonome, societăți comerciale sau a altor unități cu scop lucrativ.

Pe linia prevenirii corupției, O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ menționează că funcționarii publici nu pot desfășura la societăți comerciale cu capital privat activități cu scop lucrativ care au legătură cu atribuțiile ce le revin din funcțiile publice pe care le dețin și nu pot fi mandatați ai unor persoane în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o îndeplinesc. [104].

În aceeași lege, partea a IV – cap. VIII art. 490-501 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ privind răspunderea funcționarilor publici, se menționează că, încălcarea cu vinovăție a îndatoririlor de serviciu duce la răspunderea disciplinară administrativă, civilă sau penală și ca formele acestei răspunderi nu se exclud dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru fiecare formă de răspundere.[104].

Pentru răspunderea disciplinară sunt enumerate faptele considerate abateri disciplinare și sancțiunile disciplinare cum sunt suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani și destituirea din funcția publică, echivalent al desfacerii disciplinare a contractului de muncă.

Art.494 din O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ prevede ca în instituțiile publice se constituie comisii de disciplină, competente să cerceteze și să propună sancțiunile aplicabile funcționarilor publici din instituțiile respective, comisii constituite prin acordul

conducătorului instituției, membri comisiilor desemnându-se pe o perioadă de 3 ani. Sunt reglementate foarte riguros modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu, ținând seama de interesele serviciului public și ale funcționarului public.

În art. 524, alin.1. 534 O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ se prevede ca la modificarea, la suspendarea și la încetarea raportului de serviciu funcționarul public are îndatorirea să predea lucrările și bunurile care i-au fost încredințate în vederea exercitării atribuțiilor de serviciu. Pentru o bună colaborare între funcționarii publici și autoritățile publice Statutul instituie obligația ca în cadrul fiecărei instituții publice să se constituie o Comisie paritară compusă în număr egal din reprezentanți desemnați de către conducătorul serviciului public și de sindicatul funcționarilor publici.

Această comisie, având caracter consultativ, dă aviz scris și motivat cu privire la luarea măsurilor vizând condițiile de muncă, sănătate și securitate a muncii funcționarilor publici în timpul exercitării atribuțiilor, pentru bună funcționare a serviciului public și în oricare alte situații la solicitarea conducătorului unității. Se are în vedere crearea și administrarea unei baze de date informatizate a serviciului public pentru menținerea evidenței funcțiilor publice și a funcționarilor publici. Prin garantarea în Statut a stabilității în funcția publică și a posibilității funcționarilor publici de a se adresa instanței de contencios administrativ când le sunt vătămăte drepturile legitime, se creează baza pentru formarea unui corp profesionist de funcționari publici, independent politic, reprezentând un element de continuitate a sistemului democratic în pofida oricăror schimbări politice normale, constituționale.

În România gestionarea funcției publice este în competența Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Aceasta are misiunea definirii cadrului legal, creării mecanismelor de implementare, precum monitorizarea și controlul efectiv al aplicării dispozițiilor legale în domeniul funcției publice. În Statutul funcționarilor publici, reglementat de O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, la art. 400 alin.1 se prevede că „gestiunea curentă a resurselor umane și a funcțiilor publice este organizată și realizată, în cadrul fiecărei autorități și instituții zssNațională a Funcționarilor Publici” [104], ce este înființată în subordinea Ministerului Administrației și Internelor, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică. Din dispoziția articolului menționat, derivă ca misiunea esențială a agenției este gestiunea funcției publice.

Conceptul de gestiune a funcției publice poate fi analizat într-un sens material-funcțional și în unul formal-organic, așa cum de altfel sunt analizate și conceptele de administrație publică, sistem al administrației publice și serviciu public. În sens material-funcțional, prin gestiunea funcției publice se înțeleg actele juridice, operațiunile administrative și tehnic-materiale, prin care

se recrutează funcționarii publici și se materializează situația lor profesională (notări, avansări etc.) de către structurile organizate în acest scop. În sens formal-organizatoric se au în vedere autoritățile, organismele implicate în derularea operațiunilor de gestionare a funcției publice de stat sau a celei din cadrul autorităților administrative autonome.

Astăzi, gestiunea funcției publice are în vedere ca această importantă instituție, care este funcția publică, reprezintă un ansamblu de atribuții legale, pe care funcționarul trebuie să le exercite în interes public și ca acestea nu constituie drepturi ale sale patrimoniale, așa cum în trecut ofițerul se consideră proprietarul gradului său.

Pentru crearea și dezvoltarea în cadrul instituțiilor publice a unui corp de profesioniști, conform unor standarde comune, trebuie organizată cariera funcționarului de la debut până la înalt funcționar public sau la încetarea raportului de funcție publică. Această activitate de organizare a carierei este cunoscută sub denumirea de *gestiunea funcției publice*. Cariera în funcția publică cuprinde ansamblul situațiilor juridice și efectele produse, care intervin de la data nașterii raportului de serviciu al funcționarului public până în momentul încetării acestui raport, în condițiile legii. Așa cum s-a arătat în literatura juridică străină, în prezent, gestiunea funcției publice are la bază două principii ce sunt aparent opuse și care trebuie armonizate.

Este vorba de principiul autorității sau ierarhiei, care-l plasează pe funcționarul public sub autoritatea superiorului ierarhic, în ceea ce privește dirijarea activității și hotărârile în privința situației lui profesionale. În acest caz, funcționarul public nu poate interveni, permițându-i se doar să conteste la organele jurisdicționale competente, deciziile pe care le consideră abuziv luate față de el.

Astăzi, în mai toate țările problema subordonării, care este de esență pentru instituția funcției publice, este concepută ca o subordonare atenuată, atât în sensul limitării prerogativelor șefilor ierarhici, cât și în sensul acordării unor garanții pentru funcționarul public, pentru a se elimina pe cât posibil arbitrariul din partea șefilor ierarhici.

Cel de-al doilea principiu este cel al democratizării funcției publice. Fără a se renunța la ierarhie, care este considerată de natură funcției publice, prin democratizarea funcției publice se armonizează dreptul superiorului ierarhic de a decide soarta profesională a subordonatului cu dreptul acestuia din urmă de a influența destinul său profesional printr-o implicare efectivă în gestionarea carierei sale [31]. Astfel, funcționarul se implica în activitatea de stabilire a condițiilor de muncă, în modul în care sunt prevăzute și respectate drepturile și obligațiile sale etc. Pentru o mai bună gestionare a funcției publice s-au impus mai multe categorii de autorități cu competență diferită, la nivel statal, teritorial, la nivelul diferitelor instituții sau la nivelul unor structuri private autorizate să presteze diferite servicii publice.

Implementarea standardelor europene în materie de gestiune a funcției publice, din perspectivă material-funcțională, se realizează prin patru importante mijloace manageriale deduse din lege, și anume: 1) planul național de ocupare a funcției publice, 2) recrutarea, 3) promovarea și dezvoltarea carierei și 4) managementul perfecționării continue la nivelul întregului sistem. Misiunea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici constă în crearea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic. În acest scop, elaborează strategiile și politicile privind managementul funcției publice prin care să contribuie la eficientizarea sistemului administrativ și îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și societatea civilă, în concordanță cu cerințele referitoare la implementarea aquis-ului european și integrarea în Uniunea Europeană.

Agenția este condusă de un președinte, cu rang de secretar de stat, numit de către primul-ministru la propunerea ministrului administrației și internelor și ajutat de un vicepreședinte, cu rang de subsecretar de stat [31]. Managementul funcției publice și al funcționarilor publici urmărește dezvoltarea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic, care să contribuie la creșterea eficienței sistemului administrativ și îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și societatea civilă, în concordanță cu principiile care stau la baza exercitării funcției publice: legalitate, imparțialitate și obiectivitate; transparență; eficiență și eficacitate; responsabilitate; orientare către cetățean; stabilitate în exercitarea funcției publice; subordonare ierarhică. Potrivit prevederilor art. 8 alin. 1 frază a II-a din H.G. nr. 611/2008 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, care a abrogat dispozițiile similare din H.G. nr. 1209/2003, condițiile specifice de participare la concursul pentru ocuparea funcțiilor publice specifice se stabilesc de autoritățile și instituțiile publice, cu avizul ANFP [57].

În practica judiciară s-a apreciat ca avizul ANFP, deși are caracterul unui aviz conform, și obligatoriu pentru autoritatea care l-a cerut, nu a produs efecte juridice, prin el însuși, în legătură cu ocuparea funcției publice de conducere respective. S-a reținut ca acest aviz având caracterul unui act care nu a produs efecte juridice prin el însuși, fiind un act premergător emiterii actului administrativ care stabilea rezultatul concursului și ocuparea funcției publice de conducere respective, avizul emis de ANFP în condițiile art. 8 (1) frază a II –a din H.G. nr. 1209/2003, putea fi contestat doar împreună cu actul administrativ producător de efecte juridice, asupra căruia instanța putea și era datoare să se pronunțe în condițiile art. 11 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ [73].

Evoluția numărului de funcții publice pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări

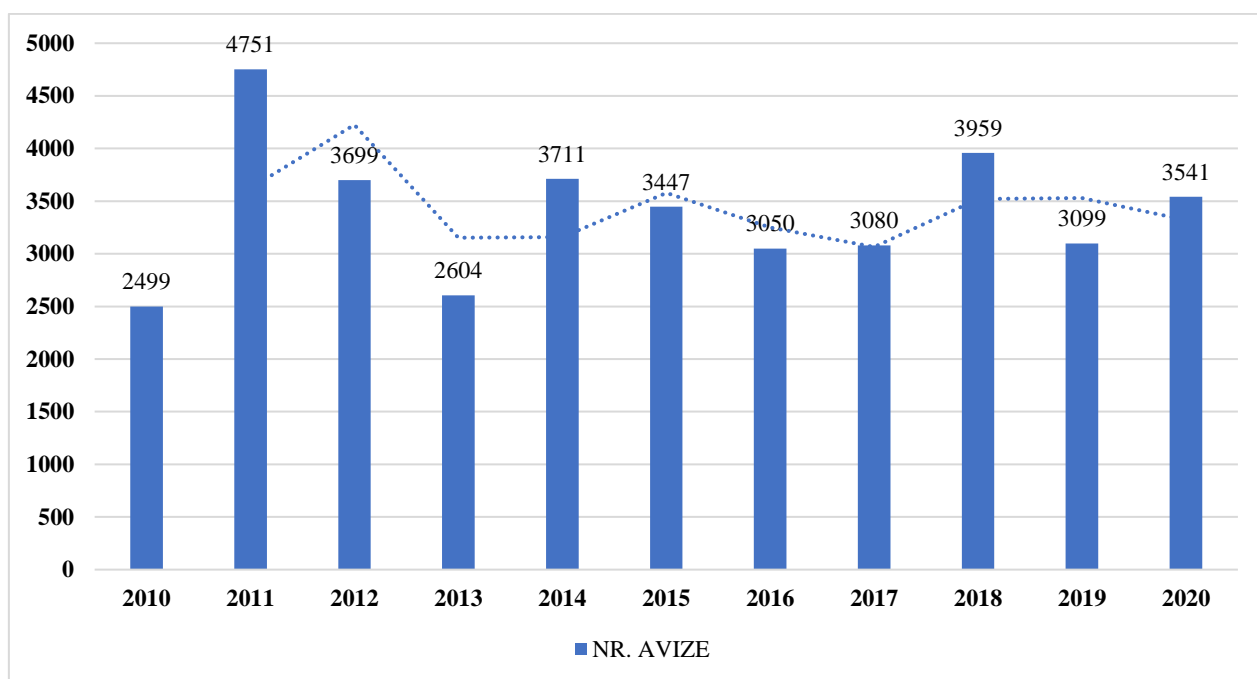


Figura III - 1 - Evoluția numărului de funcții publice pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări

Sursa: pagina web ANFP

Se constată că în ultimii 11 ani, cel mai mare număr de avize pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante, precum și a celor din categoria înalților funcționari publici, vacante și temporar vacante, a fost înregistrat în 2011 (4751), iar cel mai scăzut, în anul precedent (2499 de avize). Cel mai mare număr de avize a fost emis în anii 2013 și 2019. Acest fapt reflectă tendința de evoluție a funcțiilor publice din acești ani, iar explicația detaliată a cauzelor se regăsește la secțiunea dedicată evoluției numărului de funcții publice.

De asemenea, este de subliniat faptul că scăderea bruscă a numărului de avize aferentă anului 2020 este determinată de intrarea în vigoare a OUG nr. 57/2019, moment de la care Agenția nu mai acordă aviz pentru structurile administrației publice locale, ci realizează doar o analiză ex-post a actelor.

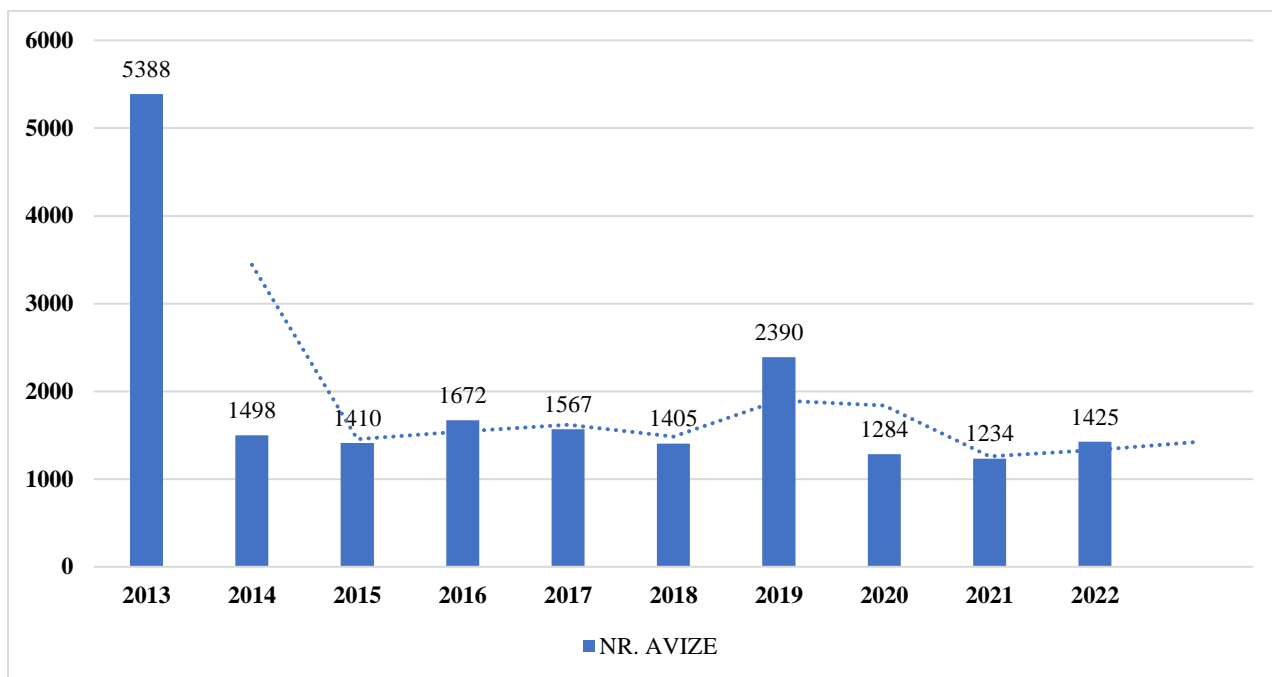


Figura III - 2 – Scăderea bruscă a numărului de avize

Sursa: Pagina web ANFP

Obiectivele referitoare la funcția publică au asigurat dezvoltarea resurselor umane, în mod evident, componentă cheie a reformei administrației publice. Acestea, au constituit, de asemenea, suportul pentru aplicarea măsurilor de reformă.

Planificarea resurselor umane reprezintă un obiectiv fundamental al managementului funcției publice și al funcționarilor publici, iar Planul de ocupare al funcțiilor publice este instrumentul managerial prin care ANFP creează un sistem unitar de organizare și sistematizare a funcției publice și poate prognoza, astfel, și dinamica funcțiilor publice în următorii ani.

Un sistem de management corespunzător pentru gestionarea problemelor funcționarilor publici asigură legătura funcțională între ANFP și celelalte autorități sau instituții ale administrației publice în ceea ce privește monitorizarea situațiilor privind evidența funcțiilor și a funcționarilor publici, mobilitatea carierei și deontologia profesională.

Rolul ANFP este de a aplica politicile și strategia guvernului în domeniul managementului funcției publice și funcționarilor publici, de a crea și coordona aplicarea instrumentelor necesare realizării unui management eficient și performant în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Obiectivul principal al ANFP constă în crearea și dezvoltarea unui corp al funcționarilor publici, profesionist, stabil și neutru. În scopul asigurării unui act de conducere performant, managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici trebuie să aibă în vedere și gestionarea corpului înalților funcționari publici investiți cu o competență specifică.

Beneficiarii ANFP sunt:

A. Funcționarii publici prin următoarele acțiuni:

- monitorizarea eficientă a aplicării OUG 57 din 2019, și a legislației secundare, astfel încât să fie respectat principiul transparenței în organizarea și dezvoltarea carierei în funcția publică;
- planificarea posibilităților de carieră în funcția publică prin elaborarea planului de ocupare a funcțiilor publice, astfel încât să fie asigurată respectarea principiilor egalității de șanse, competenței, competiției, profesionalismului și motivării;
- crearea unor mecanisme de recompensare a performanțelor individuale, dar și a realizărilor colective;
- sistem eficient de redistribuire a funcționărilor publici;
- crearea instrumentelor motivaționale;
- asigurarea sistemului unitar de salarizare a funcționarilor publici;
- perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici.

B. Autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale prin:

- aplicarea coerentă și unitară a reglementărilor legale în domeniul funcției publice și funcționarilor publici;
- comunicarea inter-instituțională eficientă;
- coordonarea metodologica a compartimentelor de resurse umane din cadrul autorităților și instituțiilor publice;
- colaborarea cu alte instituții și organisme similare din străinătate în domeniul administrației publice.

C. Cetățenii prin:

- implementarea prevederilor OUG 57 din 2019, în scopul asigurării unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor;
 - eficientizarea managementului funcției publice și funcționarilor publici, pentru asigurarea continuității și celerității serviciului public;
 - asigurarea unei informări eficace cu privire la obligațiile pe care le au funcționarii publici în raporturile cu cetățenii;
 - implementarea dispozițiilor Legii pentru aprobarea Codului de conduită a funcționarilor publici din România. Conform Programului de Guvernare pentru perioada 2021 – 2024, valorile pe care Guvernul României și le-a asumat și le a promovat au fost „democrația și valorile europene în scopul dezvoltării economice durabile a României, creșterii bunăstării cetățenilor și redobândirii demnității naționale”. Totodată, angajamentul a vizat realizarea actului de guvernare

cu respectarea a cinci principii fundamentale:

- 1) principiul comunicării și transparenței,
- 2) principiul participării,
- 3) principiul responsabilității,
- 4) principiul eficienței,
- 5) principiul coerenței.

Aplicarea respectivelor principii sa făcut cu respectarea a două „axe instituționale”:

– proporționalitatea între puterea deținută de administrația centrală cu privire la competențele de reglementare și implementare a politicilor și cea deținută de autoritățile locale, societatea civilă ori sectorul privat;

– subsidiaritatea, respectiv recunoașterea competenței de intervenție a administrației publice centrale numai în situațiile în care obiectivele de dezvoltare pe plan local nu pot fi realizate în mod eficient și suficient de către administrația publică și comunitatea locală. În prezent, în baza Hotărârii Parlamentului României nr.42/2021 pentru acordarea încrederii Guvernului este în vigoare Programul de Guvernare pentru perioada 2021 - 2024.

În ceea ce privește obiectivele stabilite în domeniul reformei administrației publice, funcția publică s-a regăsit abordată în mod distinct în cadrul măsurilor privind întărirea capacității instituționale. Deși, în timp, s-a dovedit necesară adaptarea obiectivelor predefinite, ideea centrală de reformare a sistemului de management al resurselor umane din administrația publică, în general, și a sistemului funcției publice, în particular, a rămas aceeași, ca linii directoare urmărindu-se:

- actualizarea și adaptarea la noile realități socio-economice și administrative la cadrul normativ privind funcția publică și funcționării publici, în ceea ce privește recrutarea, carieră, evaluarea performanțelor, formare profesională, salarizarea, regimul disciplinar și, nu în ultimul rând, dialogul social în relația autoritate sau instituție publică – funcționar public; demonopolizarea sistemului de formare profesională a funcționarilor publici și întărirea capacității acestuia de a răspunde obiectivului de profesionalizare a corpului funcționarilor publici;
- întărirea capacității autorităților și instituțiilor publice de a răspunde cerințelor de etică și integritate în funcția publică, atât prin actualizarea cadrului normativ privind conduită și cel privind regimul disciplinar, respectiv adoptarea de măsuri administrative corespunzătoare implementării, cât și, în egală măsură, prin asigurarea premiselor necesare unei creșteri a gradului de asumare a responsabilității în ceea ce privește comportamentul în exercitarea funcțiilor deținute de către funcționarii publici;
- instruirea funcționarilor publici în domenii corespunzătoare asumării de către România

a statutului de stat membru UE, respectiv în domenii în care au fost introduse măsuri de reformă;

– depolitizarea funcției publice, prin adoptarea de măsuri care să aibă ca rezultat o mai bună delimitare a palierului politic de palierul administrativ, respectarea principiilor buneii guvernări prin fundamentarea administrativă a deciziei politice și, nu în ultimul rând, reformarea sistemului de management al funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici. Problema schimbărilor frecvente, nejustificate, în rândul persoanelor cu funcții de conducere din întregul sistem al administrației publice din România este una din problemele cheie care ar trebui rezolvate. Numai funcționarii publici stabili pot contribui la realizarea unei administrații publice capabile să joace un rol esențial în procesul de integrare în Uniunea Europeană și în dezvoltarea unei națiuni moderne, democratice și avansate din punct de vedere economic și socio-cultural. [22, p.357].

Constituirea și evoluția funcției publice în Republica Moldova este sincronizată la transformările survenite odată cu declararea independenței și adoptarea cadrului legal de edificare a statului de drept. Cadrul legal privind instituționalizarea funcției publice în baza principiilor statului de drept, a revoluționat odată cu transformările sistemului politic și administrativ al Republicii Moldova.

Adoptarea Constituției Republicii Moldova în la 29 iulie 1994 și intrarea în vigoare la 27 august în același an a pus temelia politico-juridică pentru organizarea și funcționarea instituțiilor statului în baza principiilor statului de drept. În continuare la 04 mai 1995 a fost adoptată Legea serviciului public care a dat start unui șir de acțiuni privind reglementarea relațiilor sociale din domeniul serviciului public.

În această logică se înscrie și concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002. Concepția prevede modalitățile de recrutare și selectare a personalului, de evaluare a activității acestuia, dezvoltare profesională, descrie carieră funcționarilor publici, asigurarea informațională a procesului de gestiune a resurselor umane, prevederi care ulterior au fost actualizate în alte acte normative.

După o perioadă de testare practică a documentelor emise anterior, în 2008 a fost adoptat un set de legi ajustate la schimbările din societate și sistemul administrativ, ținând cont și de evoluțiile Republicii Moldova în procesul de integrare europeană. Adoptarea legii 158/2008 a fost realizată împreună cu alte două legi importante privind politica de personal. Astfel în 2008 au fost adoptate: Legea 158 cu privire funcția publică și statutul funcționarului public; Codul de conduită a funcționarului public [84] Legea privind Conflictul de interese [85].

Din perspectiva examinării implementării standardelor europene privind funcția publică,

vom realiza un studiu gradual privind aspectele ce țin de admiterea și evoluția în carieră de funcționar public, dimensiunile etice ale funcției publice și conduită funcționarului public și soluționarea problemelor privind conflictul de interese.

Chestionarea mediului de experți din Republica Moldova care inclus cadre didactice universitare - cercetători, funcționari publici, gradul de cunoaștere a legislației naționale în materie de politici de personal, este unul relevant având un indice mediu.

Figura nr. 5, - Cunoașterea legislației RM în materie de politici de personal 75 % din răspunsuri au demonstrat prezența competențelor necesare:

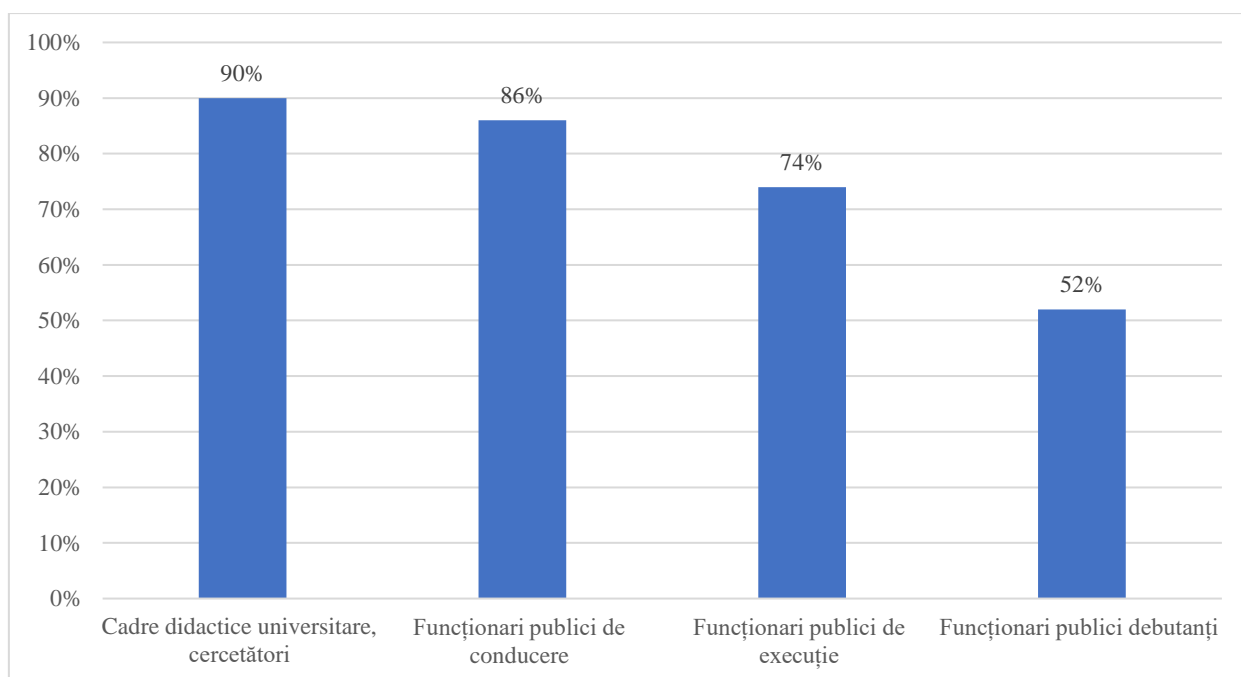


Figura nr. 5, - Cunoașterea legislației RM în materie de politici de personal 75 % din răspunsuri au demonstrat prezența competențelor necesare

Sursa: executată de autor.

În Republica Moldova Codul de conduită a funcționarului public a fost aprobat în lectură finală, devenind astfel Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. [86]

În virtutea atribuțiilor sale Cancelaria de Stat monitorizează ocuparea funcțiilor publice înființate noi sau declarate vacanțe. Repartizarea sistemică conform structurii a tuturor categoriilor de personal se reflectă în statul de personal al autorităților publice.

Conform prevederilor pct. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 (anexă nr. 5) statul de personal este un document ce specifică subdiviziunile interioare, denumirea, sarcinile și categoriile funcțiilor publice și posturilor din cadrul autorității publice. Statul de personal se elaborează de către autoritatea publică și se prezintă spre avizare Cancelariei de Stat.

Doar după avizarea și înregistrarea acestuia pot fi realizate celelalte proceduri de personal. Avizarea statelor de personal este realizată de Comisia privind examinarea și avizarea statelor de personal (în continuare – Comisia) își desfășoară activitatea în temeiul art. 67, alin. (2) al Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”, a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 201 din 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [84], precum și conform cadrului normativ-legal conexe funcției publice.

Scopul constituirii și a activității comisiei constă în analiza multilaterală și complexă a actelor prezentate de către autoritățile publice centrale și locale, în vederea oferirii unor soluții obiective referitoare la elaborarea și punerea în aplicare a statelor de personal. În activitatea pe care o desfășoară, membrii comisiei asigură o comunicare eficientă cu reprezentanții autorităților publice, acordându-le asistența metodologică necesară, astfel încât să contribuie la sporirea calității aplicării cadrului normativ în materia respectivă.

Examinarea statelor de personal de către membrii comisiei în cadrul ședințelor de către reprezentanții Cancelariei de Stat, a Ministerului Finanțelor și ai Ministerului Muncii, Protecției Sociale – contribuie la asigurarea uniformității elaborării statelor de personal de către autoritățile publice, prin prisma politicii de personal, a politicii salariale, a politicii financiare, precum și prin prisma legalității actelor administrative prin care au fost aprobate statele de personal prezentate spre avizare. Avizarea statelor de personal ale autorităților publice este un proces continuu care derivă atât din modificările curente ale structurii autorității publice, cât și din modificările cadrului normativ care reglementează domeniul funcției publice și al funcționarului public.

3.2. Gestionarea funcției publice în România și Republica Moldova

Potrivit prevederilor art.5 lit. y) din OUG 57/2019, funcția publică ” reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome., [104].

Sub imperiul dispozițiilor art. 371 alin1 din OUG 57/2019, putem spune ca funcționarul public este cetățeanul numit în condițiile legii într-o funcție publică, în serviciul unei autorități publice centrale sau locale, ori, după caz, într-o instituție publică aflată sub autoritatea organelor centrale ale administrației publice sau a consiliilor județene ori locale.

Persoana căreia i-a încetat raportul de serviciu din motive neimputabile își păstrează calitatea de funcționar public, continuând să facă parte din corpul de rezervă al funcționarilor publici. S-a mai arătat ca funcționării publici desfășoară activități ce implică exercitarea

prerogativelor de putere publică. I. Şantai [149].

Înainte de a concretiza elementele ce definesc funcţionarul public administrativ, în sensul amintit, facem precizarea că în prezent, pentru funcţia publică ce a fost cunoscută tradiţional ca “executivă”, este mai indicată noţiunea de funcţie publică administrativă, iar pentru sintagma autoritate de stat, se va utiliza noţiunea de autoritate publică, folosită de Constituţie şi care este valabilă şi pentru autorităţile administraţiei publice locale autonome.

În continuare ne propunem să realizăm un exerciţiu de studiu comparat al implementării standardelor europene privind politicile de personal, având ca instrument de cercetare analiza documentară a implementării parametrilor Uniunii Europene în reglementările naţionale ale României şi Republicii Moldova, privind condiţiile de recrutare şi evoluţia în carieră a funcţionarilor publici.

Politicile de personal din administraţia publică din România şi Republica Moldova, la capitolul condiţii de recrutare sunt reflectate articolul 465 din O.U.G. 57/2019 privind Codul administrativ al României şi articolul 27 din Legea 158/2008 cu privire la Funcţia publică şi statutul funcţionarului public a Republicii Moldova [104,84]

Cadrul legal ce reglementează condiţiile de recrutare a funcţionarilor europeni se regăseşte în articolul 28 al Capitolului I, intitulat „Recrutarea”, din cadrul Titlului III „Carieră funcţionarului” din Statutul funcţionarilor Uniunii Europene. [104]

Este important de menţionat ca cerinţele formulate în acest document au valoare de referinţă pentru statele din Uniunea Europeană, care în reglementările naţionale se conduc de specificul naţional. Prin urmare, în statut sunt formulate exigenţele pentru funcţionarii instituţiilor Uniunii Europene, aceasta servind în calitate de etalon la elaborarea statutelor naţionale cu titlu de recomandare. În literatură românească de specialitate, sunt examinate clauzele stipulate în articolul 28 literele a - f din Statutul funcţionarilor Uniunii Europene. O revistă sumară a acestor clauze include următoarele:

- condiţia naţionalităţii;
- condiţia privind exerciţiul drepturilor civile;
- condiţia de a fi satisfăcut obligaţiile prevăzute de legile de recrutare în materie militară;
- condiţia privind garanţiile de moralitate;
- condiţia privind reuşita, sub rezervă dispoziţiilor articolului 29 alineatul 2, la un concurs pe baza titlurilor, pe bază de probe sau a unui concurs pe bază de titluri şi probe, în condiţiile prevăzute de anexă III a Statutului funcţionarilor Uniunii Europene;
- condiţia privind aptitudinile fizice cerute pentru exerciţiul funcţiilor sale;
- condiţia ca persoană să facă dovada cunoaşterii, în mod aprofundat, a uneia dintre limbile

Uniunii și a unei cunoașteri satisfăcătoare a unei alte limbi a Uniunii, în măsura necesară exercitării funcției pe care este chemată să o îndeplinească, sunt considerate de literatură de specialitate românească, condiții fixe, ele fiind aceleași pentru toți candidații, în timp ce condițiile privind: diplomele, nivelul de experiență, meritul profesional, vechimea într-un anumit grad sunt considerate condiții variabile.

Apreciem această specificare a condițiilor accesului la o funcție publică europeană, de care ne vom ghida în analiză noastră ce urmează.

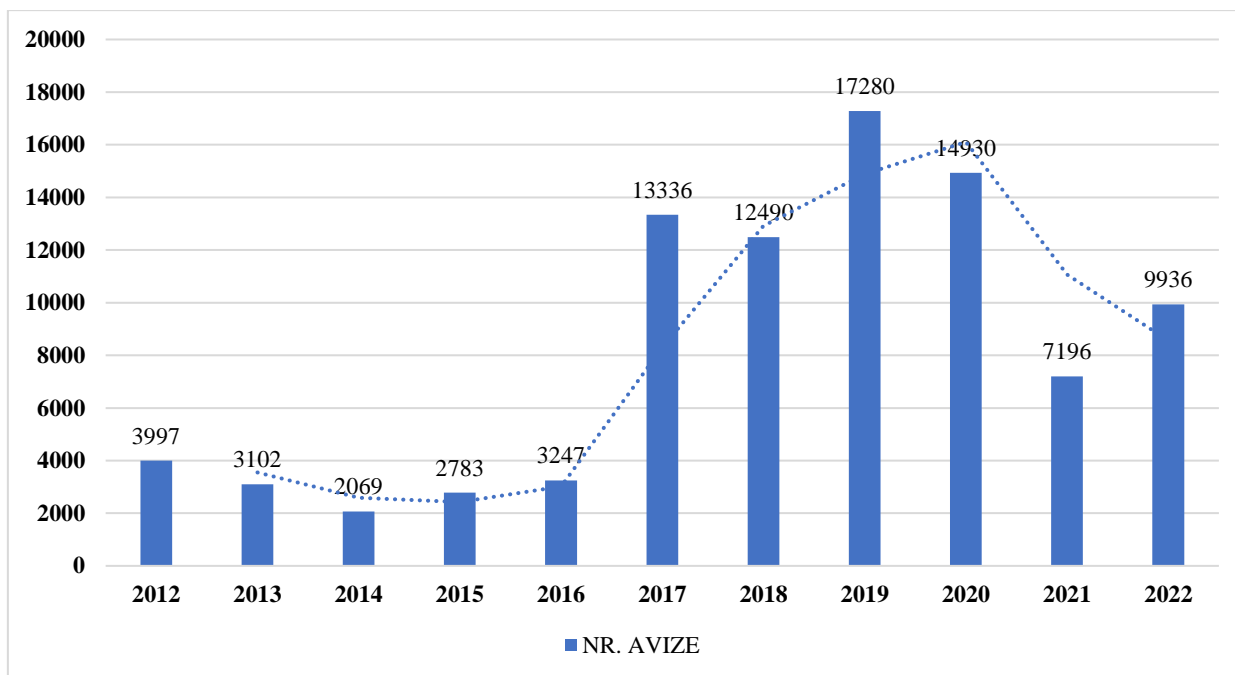


Figura III - 3 - Evoluție numărului de funcții publice de execuție ocupate prin recrutare (2012-2022)

Condiția naționalității și a domiciliului.

Această condiție este reglementată de articolul 465 din O.U.G. nr.57/2019 și de articolul 27, alin.1, lit. a) din Legea 158/2008 a Republicii Moldova. La fel și de articolul 28 lit. a) din Statutul funcționarilor Uniunii.

Condiția naționalității și a domiciliului.

Această condiție este reglementată de articolul 465 din O.U.G. nr.57/2019 a României și de articolul 27, alin.1, lit. a) din Legea 158/2008 a Republicii Moldova. La fel și de articolul 28 litera a) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, ca o primă condiție în vederea accesului la funcția publică română și europeană cu unele diferențieri.

Plasarea condiției cetățeniei pe primul loc nu este o alegere întâmplătoare a legiuitorilor României, Republicii Moldova și ai UE, deoarece de îndeplinirea acestei clauze, sunt legate, de fapt toate celelalte condiții enumerate ulterior în cuprinsul articolelor indicate. Menționăm ca textul articolului 465 din O.U.G. nr.57/2019 a fost modificat față de forma anterioară care, în consonanță cu articolul 16 alineatul 3 din Constituția României din 1991, impunea condiția cetățeniei române exclusive și a domiciliului în România.

Modificarea condiției cetățeniei exclusive cu condiția cetățeniei române, permițându-se astfel, cel puțin dubla cetățenie, “soluționează”, pe de o parte, criticile aduse în doctrina de specialitate, deoarece nu permitea cetățenilor din diasporă care își menținuseră cetățenia română, dar dobândiseră și cetățenia unui alt stat, accesul la funcția publică românească și, pe de altă parte, atât dispozițiile legii organice, cât și cele ale legii fundamentale au fost aliniate la normele Uniunii

Europene în materie.

În Republica Moldova, Legea 158/2008 nu specifică caracterul exclusiv al cetățeniei moldovenești, astfel fiind eligibile persoanele cu cetățenie dublă sau multiplă. Cu toate acestea, pentru funcționarii publici cu statut special sunt stabilite îngrădiri cu privire la deținerea cetățeniei altor state. Astfel Articolul 14, alin. 5 din Legea nr. 753 din 23-12-1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova stipulează că „pe perioada activității în Serviciu colaboratorii nu pot deține cetățenia altor state.”

Condiția domiciliului se constituie în Codul administrativ, art.465 lit. a) și se practică în mai toate sistemele constituționale, ea reprezentând “alături de cetățenie, o garanție a atașamentului persoanei față de țară la guvernarea căreia participă, în calitate de demnitar sau funcționar public” [104].

Este astfel suficient ca persoană să fie cetățean român, fie prin naștere fie prin naturalizare și să aibă domiciliul în România în momentul concursului, neimpunându-se nici o perioadă obligatorie de rezidență, pentru a îndeplini prima condiție a accesului la funcția publică, așa cum reiese ea din dispozițiile articolului 465 menționat din cod. aceeași interpretare a noțiunii de domiciliu este adusă și de legiuitorul european.

Pentru ocuparea funcției publice în Republica Moldova condiția domiciliului nu este stipulată în Legea 158/2008. Lipsa reglementării în acest sens o considerăm un factor permisiv mai larg decât în România, iar raționamentul privind garantarea atașamentului are o conotație mai mult de ordin moral decât juridic. Astfel în dispozițiile Statutului funcționarilor Uniunii Europene noțiunile de *reședință* și de *domiciliu* sunt folosite pentru a exprima aceeași obligație a funcționarului european de a locui în localitatea unde este repartizat sau la o distanță care să nu îl împiedice în exercitarea funcției publice europene.

În dreptul european însă, condiția domiciliului nu reprezintă o condiție a accesului la funcția publică, din rațiuni evidente. Resortisanții statelor membre ale Uniunii Europene pot avea domiciliul atât în statul ai căror naționali sunt, cât și în oricare dintre statele membre, ei neavând în majoritatea cazurilor domiciliul în țările pe teritoriul cărora își au sediul instituțiile Uniunii Europene. Condiția domiciliului reprezintă numai o condiție a exercitării funcției publice europene și este prevăzută în Titlul al II-lea “Drepturile și obligațiile funcționarului”, în articolul 20 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene [105].

Considerăm ca atât în intenția legiuitorului român, cât și în cea a legiuitorului european, impunerea condiției domiciliului este justificată de necesitatea ca funcționarul să poată fi în orice moment la dispoziția instituției, funcționarii europeni fiind obligați prin dispozițiile articolului 55 alineatul 3, ca “între altele, datorită nevoilor serviciului sau a exigențelor normelor de securitate a

muncii... în afară duratei normale de lucru să fie la dispoziția instituției la locul lor de munca sau la domiciliul lor” [105].

Obligația domiciliului privită din această perspectivă reprezintă, de altfel, un principiu care guvernează regimul juridic al realizării prerogativelor funcției publice europene. Interpretarea acestui principiu a fost realizată de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene [106], care a statuat ca instituția europeană trebuie să cunoască și să dispună de toate informațiile necesare localizării și intrării în contact cu funcționarii săi la domiciliul acestora, iar refuzul unui funcționar de a comunica administrației adresa sa personală constituie o neîndeplinire a obligațiilor ce rezultă din prevederile articolului 55 alin. 1 din Statut și antrenează o sancțiune disciplinară.

Condiția deținerii capacității civile de exercițiu și condiția de vârstă reprezintă teza a doua a articolului 28 alineatul 1 al Statutului funcționarilor Uniunii Europene, considerată a avea aceeași importanță ca și naționalitatea în accesul la funcția publică europeană. Legiuitorul român plasează această clauză privind accesul la funcția publică română, după condiția limitei inferioare de vârstă care reprezintă cea de-a treia condiție. În cazul funcționarului public român, momentul în care o persoană dobândește aptitudinea de a fi recrutată într-o funcție publică este identic cu acela în care această dobândește deplină capacitate de exercițiu, potrivit legii civile, adică la împlinirea vârstei de 18 ani [164, p.164].

În mod similar este reglementată de Legea 158/2008 admiterea pentru ocuparea funcției publice în Republica Moldova. Prin literele “c” și „d” ale articolului menționat sunt stabilite două criterii cel de capacitate deplină de exercițiu, stabilită prin atingerea majoratului care este de 18 ani și discernământul. De asemenea este stipulată și limita de vârstă care să nu depășească 63 de ani. Astfel, considerăm instituirea condiției “deținerii capacității depline de exercițiu” pentru a permite accesul la funcțiile publice naționale suficiente, ea presupunând atât împlinirea vârstei de 18 ani, cât și inexistența lipsei de discernământ a candidatului. Considerăm ca reglementările ce țin de vârsta inferioară a candidaților nu este racordată la condiția studiilor.

Respectarea elementară a condiției deținerii de către candidat a studiilor liceale va depăși clauza inferioară de vârstă de 18 ani. Prin urmare, accesul la o funcție publică, potrivit criteriului de vârstă nu este posibil pe motivul lipsei studiilor necesare. În Republica Moldova Legea 158/2008 alin 2, stipulează că “Pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și a funcției de greșier din instanțele judecătorești, în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.” [84].

O clauză pentru ocuparea funcției publice pentru orice stat membru al Uniunii Europene

și, ar fi corect să menționăm și în orice alt stat este cunoașterea limbii oficiale a țării, în care are loc angajarea. Exercițarea atribuțiilor de serviciu într-o funcție publică presupune comunicarea, elaborarea actelor administrative, care fără o cunoaștere la nivelul convenit a limbii oficiale a statului este imposibilă. Raportat la accesul la funcția publică românească se impune cunoașterea limbii române scrise și vorbite. Nu se specifică nici un mod de verificare a respectivei competențe, dar acesta este implicit, dat fiind faptul că concursul se va desfășura în limba română și cuprinde atât o probă scrisă, cât și un interviu.

Condiția de a cunoaște limba română scrisă și vorbită se explică în raport cu prevederile articolului 13 din Constituția României, revizuită, care consacră limba română ca limbă oficială în România. Permite accesul la funcția publică română a resortisanților statelor membre ale Uniunii Europene din momentul în care România a devenit membră a Uniunii și care nu cunosc limba română scrisă și vorbită dar care este un compromis, o marjă de manevră marjă de manevră pentru a încuraja accesul resortisanților europeni la funcția publică română. Această explică și faptul că textul de lege nu face nici o precizare în ceea ce privește nivelul cunoașterii limbii române. [39].

Cu referire la standardul european, privind competențele lingvistice, urmează să precizăm în acest context că dispoziția Statutului este oarecum căzută în desuetudine, deoarece în prezent, la capitolul cunoștințe lingvistice, instituțiile europene pretind candidaților cunoașterea aprofundată a limbii materne și a unei alte limbi europene, considerate limbi principale și cunoașterea satisfăcătoare a unei alte limbi europene, considerată limbă secundară. Astfel, în afară de limba maternă este cerută cunoașterea altor două limbi ale statelor membre ale Uniunii Europene.

Cunoașterea aprofundată a trei limbi europene este o condiție nu numai pentru accesul la funcția publică europeană, dar și în evoluția carierei funcționarului european pentru promovarea în grade superioare în cadrul aceleiași clase sau într-o clasă superioară., promovare care este fondată exclusiv pe nivelul meritului profesional demonstrat de la un an la altul. Competențele lingvistice și în Republica Moldova constituie o clauză de acces la funcția publică. O condiție de bază este cunoașterea limbii române (în textul legii - moldovenești), și a limbilor oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege, este stipulată în Legea 158/2008, art.27, alin.1.,lit.b. În afară de aceasta, legea menționează necesitatea întrunirii și cerințelor specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155 din 21 iulie 2011, inclusiv cunoașterea unei limbi de circulație internațională, cu indicarea nivelului B2.

O condiție de funcționare eficientă a autorităților publice o constituie și eficiența individuală a fiecărui funcționar public, această fiind condiționată, nu în ultimul rând și de starea

lui de sănătate. Clauză sănătății constituie un criteriu important pentru accesul la funcția publică, iar interesul comun pentru bună funcționare a autorităților publice, nu presupune discriminarea candidaților pe criteriu de sănătate. În reglementarea articolului 465. litera e) Codul administrativ, candidatul trebuie să certifice pe bază de examen medical de specialitate ca deține o stare de sănătate corespunzătoare funcției pentru care candidează. [103]. De asemenea clauză de sănătate este prezentă și în Legea 158/2008, art. 127, litera e) în care dovadă stării de sănătate corespunzătoare este certificată documentar de o instituție medicală, dacă pentru funcția respectivă sunt stabilite cerințe speciale de sănătate. Legislatorul lasă la latitudinea instituției sau autorității angajatoare stipularea, în condițiile de angajare, a obligativității prezentării documentului respectiv. Legea 158/2008, art. 127. [84].

În legislația europeană, această condiție este reglementată de articolul 28 litera e) printr-o altă formulare mai largă, și anume “condiția aptitudinilor fizice necesare pentru exercițiul funcțiilor”, care înglobează și starea de sănătate corespunzătoare. În cazul funcționarilor europeni, condiția unei stări de sănătate corespunzătoare nu este o condiție prealabilă înscrierii la concursul pentru accesul la funcția publică cum este în cazul funcției publice române.

Dacă să comparăm procedura legată de asigurarea clauzei de corespundere a stării de sănătate, în viziunea noastră, reglementările din legea 158/2008 sunt cele mai lejere. Totodată, în condițiile când nu există un act normativ cu specificarea cazurilor când dovadă stării de sănătate corespunzătoare este obligatorie sunt riscuri pentru abuzuri și acte de corupție. Raționamentele legislației române realizează procedura de preselecție într-o succesiune logică dar cu efort financiar pus pe umerii candidaților. În final, obligativitatea examenului medical după finalizarea concursului, înainte de emiterea actului de numire are ca raționament economia de resurse din fondurile europene și punerea pe seama candidaților suportarea stresului generat de concurs. Toate reglementările sunt funcționale, iar introducerea unor mecanisme suplimentare sunt nu doar posibile dar și necesare.

Clauza studiilor reprezintă una din cele mai importante condiții, prin implicațiile pe care le are asupra profesionalismului cu care se exercită o anumită funcție publică [162, p.167]. Prevederea articolului 465 litera f) din Codul administrativ, în conformitate cu care candidatul trebuie să îndeplinească condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică, se interpretează prin prisma prevederilor privind clasificarea funcțiilor publice, anume: o numire într-o funcție din clasa I solicită studii superioare de lungă durată, o funcție din clasa a II-a solicită studii superioare de scurtă durată, iar funcțiile din clasa a III-a solicită studii medii.

Sub aspectul felului acestei condiții, profesorul Antonie Iorgovan, a considerat-o ca fiind una cu caracter general și care nu ține seama de doctrina actuală cu privire la formația celor care

vin spre funcții publice, care cere, ca principiu, studii administrative de specialitate [66, p. 582.]

În ce privește enumerarea condițiilor ce permit accesul la funcția publică europeană, această condiție a studiilor nu se regăsește, putând-o însă desprinde din dispozițiile articolului 28 litera”. d) care prevede condiția privind “reușirea, sub rezervă dispozițiilor articolului 29 alineatul 2, a unui concurs pe baza titlurilor, pe bază de probe sau a unui concurs pe bază de titluri și probe [111]. Adoptăm această interpretare deoarece reușita la concursul de acces la funcția publică europeană presupune îndeplinirea condițiilor studiilor cerute pentru postul pe care se candidează [111]. Abordarea UE cu privire la studii este graduală ceea ce presupune ca pentru o anumită categorie de funcții sunt necesare studii de un nivel corespunzător. [112].

În Republica Moldova clauză studiilor este stipulată în Legea 158/2008, fără a se specifica nivelul funcției pentru care sunt solicitate anumite studii, acordându-i instituției angajatoare dreptul să stabilească cerința respectivă, în funcție de postul scos la concurs. O condiție generală pentru participare la concurs este deținerea studiilor superioare de licență, cu excepția unor posturi din administrația publică locală și pentru funcția de greșier sunt acceptate persoanele cu studii medii de specialitate care corespund studiilor superioare de scurtă durată din România. O cerință aparte privind necesitatea studiilor în domeniul administrației publice sau juridice este înaintată pentru ocuparea postului de secretar al consiliului local.

Legea 436/2006, articolul 37 stipulează exigențele pentru funcția de secretar “(1) Secretarul consiliului local este și secretar al satului (comunei), orașului (municipiului). Candidatul la funcția de secretar se va selecta pe bază de concurs. Persoană numită, în condițiile prezentei legi, în funcția de secretar trebuie să fie licențiat al unei facultăți (secții) de drept sau de administrație publică. [80] (2) Prin derogare de la alin.(1), în cazul în care, după anunțarea repetată a concursului pentru ocuparea funcției vacanțe de secretar al consiliului local, nu au parvenit solicitări de la persoane cu studiile respective, la concurs poate fi admis un absolvent al unei alte facultăți (secții) sau o persoană care urmează studiile superioare.”

De asemenea considerăm că sintagma studii de licență, după aderarea Republicii Moldova la procesul de la Bologna în 2005, nu reflectă nivelul de studii superioare complete oferite de programele de studii superioare de master, care nu doar acoperă partea formală a problemei (acumularea de 300 de credite ECTS) dar oferă și o formare profesională în domeniul administrației publice.

Clauza vechimii în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției pentru care candidează nu se regăsește în Statutul funcționarilor Uniunii Europene, în schimb o găsim în articolul 468 din Codul administrativ, iar în Republica Moldova în legea 158/2008. Această condiție are o formulă de referință la cerințe speciale care sunt specificate în Legea 155/2011.

Potrivit textului legilor menționate, candidații trebuie să îndeplinească condițiile minime de vechime. În cazul României în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice prevăzute în fișa postului pentru care candidează, iar cazul Republicii Moldova este solicitată prezența experienței profesionale în domeniu care poate fi de o durată de la șase luni până la cinci ani realizată. Prezența acestei clauze în legislația românească, dar și în cea moldovenească, vine să asigure calitatea activității, iar în ultima instanță eficiența funcționării autorității publice, prin aplicarea graduală a criteriului de experiență profesională. Cu toate acestea, vom menționa că stabilirea gradului de profesionalism doar pe criteriul de vechime nu este unul relevant și suficient. În viziunea noastră urmează să fie aplicate metodici complexe pentru a determina oportunitatea angajării persoanelor într-o funcție publică concretă.

Încrederea cetățenilor în autoritățile publice constituie o clauză a coeziunii societății și a statului. Autoritățile publice prin funcționarii săi asigură legătura între cetățean și putere. Este foarte important ca imaginea funcționarului public să fie ireproșabilă. Asigurarea acestui standard și acestei clauze este realizată prin condiția lipsei antecedentelor penale. În conformitate cu dispozițiile articolului 465 litera h) din Codul administrativ O.U.G.57 / 2019, candidatul la funcția publică română nu trebuie să fi fost condamnat pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică îndeplinirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care l-ar face incompatibil cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea.

Considerăm enumerarea făcută de legiuitor ca fiind enunțiativă și nu limitativă, teza finală a articolului trimițând spre orice altă infracțiune săvârșită cu intenție care ar atrage incompatibilitatea cu exercitarea unei funcții publice. Lipsa antecedentelor penale presupune îndeplinirea atât a unei condiții subiective, anume deținerea unor garanții de moralitate, a unei reputații ireproșabile necesare exercitării funcției publice, cât și a unei condiții obiective, anume lipsa antecedentelor penale care poate fi probată prin eliberarea unui certificat de cazier judiciar de către organele competente.

Ne alăturăm opiniei exprimate de prof. univ. dr. Virginia Vedinaș, considerând adecvată formularea adoptată de legiuitor, în sensul ca nu se impune lipsa oricărui antecedent penal, ci doar a acelor antecedente care ar face incompatibilă persoana cu funcția pentru care candidează. Menționăm, în acest context, existența unor categorii de funcționari precum, polițiștii, pentru care se impune inexistența oricărei condamnări penale, indiferent de natură ei, și, corelativ, intervenția unei asemenea condamnări atrage încetarea raportului de serviciu al funcționarului public respectiv [164].

În ce privește condiția lipsei antecedentelor penale ale funcționarilor publici europeni, această condiție este reglementată de articolul 28 litera c) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene respectiv sub denumirea de condiția îndeplinirii “garanțiilor de moralitate” cerute pentru exercițiul funcțiilor publice europene, dar a căror probă se realizează tot printr-un certificat de cazier eliberat de autoritățile competente ale statului al cărui resortisant este candidatul. Mai mult, integritatea candidatului poate fi demonstrată prin anumite referințe sau recomandări care se atașează pieselor justificative ce compun dosarul candidatului.

Clauza lipsei antecedentelor penale, se regăsește și în Legea 158/2008, art.27 alin. 1, litera h) candidatul „nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție; ...i) nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție. j) nu are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate. Legislatorul român și cel al Republicii Moldova au stipulat clauza lipsei antecedentelor penale, specificând că acestea să nu fie nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție. Este importantă această specificare cu intenție din cauza reflecției pe care o are fapta penală în raport cu latura subiectivă, morală a persoanei care candidează la o funcție publică.

Este discutabilă dispoziția literei j) din Legea 158/2008, citată mai sus, privind îngrădirea accesului la funcția publică ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate. Considerăm ca dreptul constituțional de a participa direct sau indirect la exercitarea puteri publice nu poate fi îngrădit printr-un act de constatare administrativ. Orice limitare de drepturi constituționale poate fi decisă de instanța de judecată, cu caracter definitiv și irevocabil. O rigoare europeană în exercițiul recrutării candidaților vine să completeze cerințele chemate să garanteze calitățile morale ale viitorului funcționar public. Ne referim la clauză de a nu fi destituit dintr-o funcție publică în ultimii șapte ani. Această condiție nu există în forma anterioară a legii, reprezentând o noutate. Argumentul în favoarea acestei condiții o găsim în reglementarea acesteia de către articolul 101 alin. 1 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, care prevede că destituirea poate interveni într-una din cele două situații:

a) ca sancțiune disciplinară, aplicată pentru săvârșirea repetată a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave,

b) dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice de la dată intervenirii cazului de incompatibilitate.

Dacă situația de fapt prevăzută la litera a) sancționată prin destituire ni se pare un motiv

temeinic pentru a justifica imposibilitatea accesului la o funcție publică, datorită caracterului repetitiv al abaterii disciplinare sau a consecințelor grave produse, situația reglementată la litera b) care intervine ca urmare a unui caz legal de incompatibilitate pare a nu justifica același deznodământ. În Republica Moldova, această condiție este stipulată în Legea 158/2008, art. 27 alin.1, litera g) , ”în ultimii 5 ani nu a fost destituită dintr-o funcție publică conform art. 64 alin. (1) lit. a) și b) și f) sau nu i-a încetat contractul individual de munca pentru motive disciplinare.” Observăm că și în O.U.G.57/2019 a României și în Legea 158/2008 a Republicii Moldova este introdusă o clauză care vine să asigure bună funcționare a administrației publice printr-o selectare mai riguroasă a personalului, inclusiv și pe dimensiunea criteriului de moralitate și de încredere. Lipsa unei reglementări similare la nivelul legislației europene, de care ne ghidăm în calitate de model sau de standard, nu diminuează din relevanța acestei norme, în virtutea necesității garantării ordinii generale în materie de calitate a serviciilor publice. Condiția efectuării stagiului militar este o clauză care nu se regăsește în reglementările accesului la funcția publică în România și Republica Moldova, dar este o condiție a accesului la funcția publică a Uniunii Europene, prevăzută de articolul 28 litera b) din Statutul model.

Reglementarea situației militare, prin prestarea serviciului militar constituie conținutul obligației și dreptului, în același timp, al cetățeanului de a-și apăra țara. În România, la 23 octombrie 2006 prin lege [81] a fost anulată obligativitatea îndeplinirii serviciului militar, acesta fiind transformat în voluntar, iar tinerii care au atins vârsta de 18 ani au obligația de a se prezenta la oficiile teritoriale pentru a fi luați în evidență militară. În Republica Moldova obligația privind îndeplinirea serviciului militar este reglementată prin lege specială [82]. În cazul în care persoană nu și-a onorat datoria din motive neimputabile el este tras la răspundere conform legii penale [83] și devine neeligibil pentru funcția publică. Din cele menționate observăm o mai mare înclinare a României pentru liberalizarea normelor sociale. Cât din perspectiva accesului la funcția publică, lipsa unor cerințe obligatorii în acest sens face accesul la funcția publică deschis pentru un număr mai mare de cetățeni.

O clauză specifică pentru unele țări în care au existat regimuri nedemocratice este condiția de a nu fi desfășurat activitate de poliție politică. Scopul acestei cerințe este evident de a nu face compromisuri în favoarea persoanelor care au colaborat cu structurile de securitate și care au participat la menținerea regimurilor totalitare. Legiuitorul român face trimitere la dispozițiile O.U.G nr. 24 din 5 martie 2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității. Legislația Republicii Moldova nu stabilește obligația probării lipsei unei asemenea activități, cu toate ca existența unei asemenea norme ar contribui la creșterea imaginii administrației publice. Dintr-o perspectivă istorică abordarea fenomenului are mai mult o semnificație simbolică în

virtutea schimbării generațiilor. Îndeplinirea unei astfel de condiții nu este cerută pentru accesul la funcția publică europeană.

Condițiile examinate prezintă, în esență un cadru de standarde europene în privința calităților care urmează să le întrunească persoanele ce pretind să devină funcționari publici. Prin politicile de personal, autoritățile publice competente din România și Republica Moldova au realizat acțiuni care să apropie legislația în domeniul managementului personalului din administrația publică în sensul implementării acestor standarde în politicile sale de personal.

Un subiect important, din perspectiva examinării standardelor europene privind politicile de personal în administrația publică, prezintă procedura de organizare și desfășurare a concursului. Egalitatea de șanse, ca principiu de acces la funcția publică nu semnifică dreptul de acces al tuturor la funcția publică: trebuie să se aleagă dintre candidați. Această alegere are o dublă funcție: departajarea candidaților și recrutarea elementelor bune. Dacă respectul principiului egalității de șanse impune unele constrângeri din partea administrației, voința recrutării candidaților capabili, tinde să lărgescă puterea de apreciere a acestora. Îndeplinirea celor două criterii realizează atât interesul administrației, cât și al candidatului, în sensul de a nu permite intervenția în apreciere, a elementelor străine nevoilor veritabile ale serviciului public. Solicitarea unui număr cât mai mare de candidaturi pentru a selecta, în final pe cei mai buni, este în interesul administrației publice românești și europene. Multitudinea candidaturilor este o condiție prealabilă posibilității de a opera o selecție benefică.

În România, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 611/2008, articolul 11 prevede că intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs de recrutare, organizat potrivit prevederilor acestei hotărâri sau potrivit regulilor stabilite pentru persoanele care ocupă, în condițiile legii, o funcție publică specifică de manager public, și prin transformarea posturilor ocupate în regim contractual în funcții publice. Organizarea concursurilor, conform dispozițiilor art. 16 din H.G. nr. 611/2008, presupune derularea etapelor cuprinse între solicitarea avizului, respectiv înștiințarea Agenției, și asigurarea publicității concursului, în condițiile legii.

Recrutarea funcționarilor publici se face prin concurs organizat în limita funcțiilor publice vacante prevăzute anual în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice. În ce privește modelul românesc, acesta este apropiat de primul dintre cele enunțate.

Potrivit art.464 din O.U.G. 57/2019, intrarea în corpul funcționarilor publici se face numai prin concurs organizat de autoritatea sau instituția publică interesată. Organizarea unui concurs se face doar în condițiile existenței unui post vacant. Candidații reușiți la concurs sunt numiți funcționari publici art.473 din O.U.G. 57/2019 .

În Republica Moldova Legea 158/2008 articolul 28. specifică modalitățile de ocupare a

funcției publice, acestea fiind: - concursul, transferul, detașarea, asigurarea interimatului funcției publice de conducere. În România concursul de recrutare a funcționarilor publici se organizează, de regulă, trimestrial. La concursul de recrutare organizat pentru ocuparea unei funcții publice poate participa orice persoană care îndeplinește condițiile generale prevăzute de lege și condițiile specifice stabilite pentru ocuparea respectivei funcții publice. Concursul de recrutare pentru ocuparea funcțiilor publice vacanțe se organizează potrivit competențelor stabilite la art. 467 din O.U.G. 57/2019 .

Condițiile specifice de participare la concursul de recrutare pentru ocuparea funcțiilor publice vacanțe se stabilesc, pe baza fișei postului, după cum urmează:

- a) pentru funcțiile publice pentru care competența de organizare a concursului aparține agenției, condițiile specifice se aprobă de agenție, la propunerea autorităților și instituțiilor publice;
- b) pentru funcțiile publice pentru care competența de organizare a concursului aparține autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală, condițiile specifice se stabilesc de autoritățile sau instituțiile publice în al căror stat de funcții se află funcția publică vacantă, cu avizul agenției;
- c) pentru funcțiile publice pentru care competența de organizare a concursului aparține autorităților și instituțiilor publice din administrația publică locală, condițiile specifice se aprobă de conducătorul autorității sau instituției publice în al cărei stat de funcții se găsește funcția publică pentru care se organizează concursul, cu înștiințarea agenției. Condițiile specifice referitoare la studiile necesare pentru ocuparea funcțiilor publice vacanțe din clasele I și a II-a se stabilesc în conformitate cu nomenclatoarele domeniilor și specializărilor din învățământul universitar de lungă durată și scurtă durată, respectiv nomenclatoarele domeniilor de studii universitare de licență și specializărilor și programelor de studii din cadrul acestora. În unitățile administrativ-teritoriale în care persoanele aparținând unei minorități naționale dețin o pondere de peste 20% unii funcționari publici din serviciile care au contacte direct cu cetățenii vor cunoaște și limba minorității naționale respective.

Publicarea condițiilor de desfășurare a concursului constituie o cerință obligatorie, astfel respectându-se caracterul public și principiul transparenței al procedurilor de angajare. Condițiile de desfășurare a concursului trebuie publicate în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, cu cel puțin 30 de zile înainte de dată desfășurării concursului, de către autoritatea sau instituția publică ce organizează concursul. De asemenea, condițiile de participare, condițiile de desfășurare a concursului, bibliografia și actele solicitate candidaților pentru dosarul de înscriere trebuie

publicate pe pagină de Internet a autorității sau instituției publice organizatoare și afișate la sediul acesteia. Legea prevede respectarea aceluiași termen de minimum 30 de zile și pentru publicitatea de la sediul autorității sau instituției precum și pentru publicarea pe pagină de Internet [129].

Aceste prevederi nu trebuie interpretate restrictiv, modalitățile de publicitate pot fi extinse în funcție de resursele financiare disponibile astfel încât să fie atrași cei mai buni candidați. Astfel, termenul de o lună impus la nivelul instituțiilor române este prevăzut și de legea europeană, iar termenul de două luni înaintea datei susținerii probei reprezintă o încercare a instituțiilor europene de a da posibilitatea candidaților să se organizeze și să se pregătească pentru susținerea probelor preliminare.

Concursurile planificate fac obiectul unui calendar provizoriu, însă acest calendar nu există decât cu titlu informativ. În Republica Moldova clauza publicării condițiilor de desfășurare a concursului este stipulată în Legea 158/2008, art.29, alin. (3). Condițiile de desfășurare a concursului se publică pe portalul guvernamental al funcțiilor publice pentru ocuparea cărora autoritățile publice organizează concurs, pe pagină web oficială a autorității publice care a inițiat concursul, precum și se afișează pe panoul informațional de la sediul autorității publice respective, într-un loc vizibil și accesibil publicului cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de data desfășurării concursului. [128].

Autoritățile publice pot publica condițiile de desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției publice și într-o publicație periodică sau în alte mijloace de informare. Din câte observăm din conținutul alineatului citat, în Republica Moldova termenul de publicare a avizului este mai redus și neconform cerințelor Uniunii Europene, deosebindu-se și condițiilor stipulate în legislația română, fiind de 20 de zile calendaristice. Considerăm că acest fapt are impact negativ asupra candidaților, scurtându-le timpul necesar pentru studierea surselor de documentare pentru probele de concurs.

În România, potrivit dispozițiilor art. 21 din H.G. nr. 611/2008, în vederea organizării și desfășurării concursurilor, în cazul concursurilor de recrutare pentru care competența de organizare aparține agenției sau autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală, acestea au obligația de a solicita avizul agenției cu cel puțin 45 de zile înainte de data organizării probei scrise a concursului.

Una din condițiile de organizare a concursului pentru ocuparea posturilor declarate vacanțe este publicarea bibliografiei care cuprinde acte normative, lucrări, articole de specialitate sau surse de informare și documentare expres indicate, cu relevanță pentru funcția publică vacantă pentru care se organizează concursul. Această condiție se regăsește atât în reglementările din România ca și în cele din Republica Moldova. Bibliografia conține, în mod obligatoriu, OUG nr.

57/2019 privind Codul administrativ, titlul I și II ale părții a VI-a; Constituția României, republicată integral; Ordonanța nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată cu modificările și completările ulterioare integral și Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată cu modificările și completările ulterioare integral în România și Legea 25/2008, privind Codul de conduită al funcționarilor publici în Republica Moldova.

În cazul concursului de recrutare pentru care competența de organizare aparține autorităților și instituțiilor publice din administrația publică locală în al căror stat de funcții se află funcția publică vacantă, acestea au obligația să înștiințeze agenția cu cel puțin 40 de zile înainte de data organizării probei scrise a concursului. Agenția poate acorda aviz favorabil, aviz favorabil cu observații, în situații în care nu sunt îndeplinite condițiile legale sau nu sunt respectate principiile care stau la baza organizării și dezvoltării carierei, iar efectele nerespectării acestora pot fi remediate fără a afecta desfășurarea procedurii în condițiile prevăzute de lege. În acest caz, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a-și însuși observațiile agenției sau aviz nefavorabil, în situația în care nu sunt îndeplinite condițiile legale sau nu sunt respectate principiile care stau la baza organizării și dezvoltării carierei, iar efectele nerespectării acestora împiedică desfășurarea procedurii în condițiile prevăzute de lege. În acest caz autoritățile și instituțiile publice au obligația de a relua procedura privind organizarea concursului, cu respectarea prevederilor legale.

În situația concursului de recrutare pentru care competența de organizare aparține Agenției sau autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală, agenția emite avizul solicitat în termen de 10 zile lucrătoare de la data primirii solicitării. În cazul concursului de recrutare pentru care competența de organizare aparține autorităților și instituțiilor publice din administrația publică locală în al căror stat de funcții se află funcția publică vacantă, dacă nu sunt îndeplinite condițiile legale sau nu sunt respectate principiile care stau la baza organizării și dezvoltării carierei, agenția dispune amânarea organizării și desfășurării concursului, în condițiile hotărârii de guvern amintite.

Numirea în funcțiile publice pentru care s-a organizat concurs pentru admiterea la programele de formare specializată în administrația publică se face prin actul administrativ emis de către conducătorii autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală cu avizul ANFP. Numirea în funcțiile publice pentru care se organizează concurs de către autorități și instituții publice din administrația publică centrală și locală, pentru ocuparea funcțiilor publice de șef birou și șef serviciu, precum și pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție și, respectiv, funcțiile publice specifice vacante, se face prin actul administrativ emis de către conducătorii

autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală.

În concluzie, actul juridic de numire poate fi definit ca un act juridic unilateral, scris, emis de autoritatea investită cu puterea de numire, prin care cel numit într-o funcție permanentă sau temporară într-una din instituțiile sau autoritățile publice dobândește calitatea de funcționar public.

O clauză importantă în procedura de numire într-o funcție publică o are instituția jurământului, consacrată în art. 529, alin. 4, din O.U.G.57/2019 printre condițiile numirii într-o funcție publică din România este specific funcției publice din țara noastră, ea neavând corespondență la nivelul funcției publice europene [104].

De observat ca și în doctrina românească, jurământul a provocat opinii divergente. Mai mult, s-a susținut ca jurământul nu ar fi de esența funcției publice însă dispozițiile constituționale, anume articolul 62 alineatul 2 din Constituție contrazice această teorie prevăzând ca „cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice răspund de îndeplinirea cu bună credință a acestora, în care scop vor depune jurământul cerut de lege”.

În Republica Moldova în art. 32 al Legii 158/2008 este stipulat ca funcționarul public depune jurământ de credință cu următorul cuprins: „Jur solemn să respect Constituția Republicii Moldova, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să apăr suveranitatea, independentă și integritatea teritorială a Republicii Moldova, să execut în mod obiectiv și imparțial legile tarii, să îndeplinesc conștiincios obligațiile ce îmi revin în exercitarea funcției publice și să respect normele de conduită profesională.” [84].

Legea 158/2008 de asemenea stipulează termenii și procedurile de organizare a depunerii jurământului. Refuzul depunerii jurământului are ca efect destituirea funcționarului din funcția publică. [84] Obligativitatea depunerii jurământului este prevăzută în Constituția Republicii Moldova, în art.56 privind devotamentul față de țară :“Cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, precum și militarii, răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în cazurile prevăzute de lege, depun jurământul cerut de ea.” [38].

O clauză specială în procedura de admitere în funcția publică este perioada de probă, cunoscută atât în legislația europeană, cât și în cea română sub denumirea de „stagiu” are ca scop verificarea aptitudinilor profesionale în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea practica a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului administrației publice și a exigențelor acesteia, așa cum prevede articolul 474 din.O.U.G. 57/2019 privind Codul Administrativ. În conformitate cu prevederile articolului 34 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, perioada de probă este de 9 luni și nu poate depăși 15 luni.[104]

La nivelul funcției publice române, în conformitate cu dispozițiile articolului 474

din.O.U.G. 57/2019 privind Codul Administrativ durata perioadei de stagiul este de 12 luni pentru funcționarii publici de execuție din clasa I, 8 luni pentru cei din clasa a II-a și 6 luni pentru cei din clasa a III-a. În Republica Moldova perioada de probă este stabilită pentru funcționarii publici debutanți. Funcționar public debutant este persoană care exercită o funcție publică pentru prima dată sau care a exercitat anterior o funcție publică, însă raporturile de serviciu au încetat până la evaluarea activității acesteia la expirarea perioadei de probă. Durata perioadei de probă este de 6 luni. [84]

O particularitate a regimului stagiului aplicat funcției publice din România este aceea ca perioada în care o persoană a urmat și a promovat programele de formare specializată în administrația publică pentru numirea într-o funcție publică definitivă, este asimilată perioadei de stagiul.

O astfel de derogare de la perioada de stagiul nu există la nivelul funcției publice europene unde promovarea unor programe de formare profesională reprezintă o condiție a accesului la unele funcții publice sau se ia în calcul la încadrarea funcționarului european pe un grad superior al postului pentru care a candidat, însă nu-l scutește pe acesta de perioada stagiului.

Promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor profesionale constituie cel de-al treilea element legat de profesia funcționarilor publici și indiscutabil de organizarea și dezvoltarea carierei (ce se întemeiază pe principiile competenței, competiției, egalității de șanse și transparenței), așa cum stipulează expres prevederile art. 2 alin. 2 din H.G. nr. 611/2008, este promovarea lor în funcții publice superioare, în raport cu competența și contribuția aduse la realizarea activității autorităților și instituțiilor publice.

Cum legea distinge între trei categorii de funcții publice, stabilite în raport de nivelul atribuțiilor, în aceeași manieră, putem vorbi și de o ierarhie a funcționarilor publici, fiecare având calitatea de a exercita o funcție corespunzător poziției pe care o ocupă în ierarhie – categoria înalților funcționari publici și cea a funcționarilor publici de conducere care fac parte din clasa I pentru care, în ceea ce privește nivelul studiilor, acestea trebuie să fie de nivel superior și, conform art. XVII din Legea nr. 161/2003, de nivel postuniversitar începând cu 2006, precum și categoria funcționarilor publici de execuție pentru care, în ceea ce privește nivelul studiilor acestea trebuie să fie de nivel superior pentru funcțiile de expert, consilier, inspector, consilier juridic și auditor (ierarhizate în această ordine), de nivel superior de scurtă durată pentru funcția de referent de specialitate, iar de nivel mediu pentru funcția de referent.

În prezent ierarhia funcțiilor publice se stabilește prin actele de înființare, organizare și funcționare a serviciilor publice sau prin acte normative distincte. O.U.G. 57/2019 privind Codul Administrativ, prevede, în anexă, lista funcțiilor publice, menționând, totodată, ca funcțiile publice

specifice unor autorități sau instituții publice se stabilesc de conducătorii acestora, cu acordul autorităților ierarhic superioare și cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

O problemă importantă care trebuie analizată este cea referitoare la promovarea unor funcționari în posturi de conducere, din care este influențată direct activitatea din instituții, iar cu privire la acest aspect discuțiile care se fac privesc problema dacă funcționarii de conducere trebuie selectați din interiorul sau din exteriorul instituției.

Avantajul avansării funcționarilor din interiorul instituției este că aceștia cunosc specificul activității din acea instituție și totodată sunt stimulați în a-și perfecționa pregătirea profesională pentru a fi promovați în funcțiile de conducere, dar de multe ori calitățile dovedite și cunoștințele acumulate în funcțiile de execuție sunt nefolositoare unui conducător care trebuie să aibă viziunea de ansamblu asupra administrației, a poziției în care se integrează instituția pe care o conduce și a direcției de progres pe care trebuie să o promoveze.

Sistemul amintit prezintă însă dezavantajul că limitează posibilitățile de selecționare a funcționarilor pentru funcțiile de conducere și ca „orice grup social închis conține într-însul riscul devalorizării sociale” [153].

Condiția evaluării corespunzătoare, necesară la promovarea pe oricare funcție publică de execuție pentru un grad profesional mai mare – să fi obținut la evaluarea performanțelor profesionale individuale din ultimii 2 ani cel puțin calificativul ”bine „art.479 lit.c din O.U.G. 57/2019 privind Codul Administrativ „foarte bun” (art. 57 alin.1 și 2 lit. b din Legea nr. 188/1999, Republicată) nu se cere și în cazul funcțiilor de conducere și a înaltelor funcții publice. [75] .

În formularea actuală a O.U.G. 57/2019 privind Codul Administrativ, promovarea în aceste funcții nu mai este condiționată de calificativele obținute la evaluare, ci de rezultatele obținute la concursul sau examenul organizat pentru ocuparea unei astfel de funcții superioare vacanțe. Promovarea funcționarilor publici se face, în prezent, în baza art.476 din O.U.G. 57/2019 privind Codul Administrativ Capitolul VI – Carieră funcționarilor publici, Secțiunea a 3-a -, „Promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor profesionale”, unde se prevede ca în carieră, funcționarul public poate promova în funcția publică și poate avansa în treptele de salarizare, în condițiile legii. Promovarea în clasă, promovarea în grade profesionale și avansarea în trepte de salarizare nu sunt condiționate de existența unui post vacant.

Legislația românească se referă, așadar, nu numai la creșterea în grade profesionale prin promovare, ci și la avansarea în trepte de salarizare. Astfel, un funcționar public poate rămâne în carieră să pe o funcție publică, însă în raport de evaluările anuale el poate să avanseze în trepte de salarizare pe măsura specializării și perfecționării sale și a creșterii performanțelor. Promovarea funcționarilor publici în Republica Moldova este reglementată le Legea 158/2008 și constituie o

parte componentă a managementului funcției publice.

Astfel, potrivit articolului 45 din legea menționată “Promovarea este modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice superioare celei exercitate... Promovarea funcționarului public într-o funcție publică superioară se face în bază de merit. Nu poate fi promovat funcționarul public care are sancțiuni disciplinare nestinse... În situația în care doi sau mai mulți funcționari publici îndeplinesc condițiile promovării într-o funcție publică superioară, selecția se face pe bază de concurs. [84].

Din cele prezentate, cu referire la condițiile și modul de promovare a funcționarilor publici din Republica Moldova, observăm ca la bază sunt puse principiile meritocratice și reputaționale. Considerăm că o asemenea abordare este una pe potriva standardelor europene privind managementul funcției publice. Efectul principal al promovării este faptul că funcționarul public va ocupa o funcție publică superioară în care își poate manifesta mai bine cunoștințele profesionale în interesul său, al instituției și al cetățeanului.

Așa cum se arăta în doctrină promovarea însemnează o avansare pe treptele ierarhice administrative, care aduce funcționarului public, pe lângă majorarea remunerației și încadrarea să într-o funcție cu un caracter mai autonom și cu o mai mare răspundere.

O componentă importantă a politicilor de personal și a managementului funcției publice și o clauză importantă în carieră funcționarului publice este evaluarea activității acestora. În doctrina occidentală contemporană avansarea este tratată împreună cu notarea funcționarului public, pentru ca de rezultatele obținute cu ocazia notării la care se adaugă și vechimea ce exprimă experiența în profesie depind avansarea, promovarea în funcțiile publice.

Notarea funcționarilor europeni se realizează printr-o procedură obișnuită dar cu deosebirea că nu este o notare cifrică. Elementele avute în vedere sunt sarcinile de serviciu și cunoștințele lingvistice. Evaluarea are la bază patrusprezece criterii repartizate astfel: șase au în vedere competența profesională, modul în care se îndeplinesc sarcinile de serviciu, patru au în vedere randamentul activității prestate și ultimele sunt determinate de conduită în serviciu.

Modul de notare este prin calificative de la „ excelent” până la „lasă de dorit ”.Trebuie menționat ca evoluția profesională și disciplinară a fiecărui funcționar public trebuie urmărită și apreciată, an de an și consemnată în fișele de apreciere întocmite anual. Sistemul aprecierii anuale este utilizat așa cum s-a arătat și în literatură de specialitate.

Comparație între răspunderea materială a militarilor și răspunderea civilă a funcționarilor publici, în [131, p. 56-60] în scopul cunoașterii de către instituțiile publice a posibilităților și perspectivelor de promovare, de repartizare și utilizare judicioasă a funcționarilor publici.

Totodată, sistemul de evaluare anuală îi ajută pe funcționari să-și aprecieze nivelul propriu

al activității profesionale și morale, în funcție de nivelul pregătirii și experienței profesionale a acestora. În România, există un sistem de evaluare a performanțelor individuale ale funcționarilor publici care se face anual. Procedura de evaluare are ca scop: avansarea în treptele de salarizare, retrogradarea în treptele de salarizare, promovarea într-o funcție publică superioară, eliberarea din funcția publică, stabilirea cerințelor de formare profesională a funcționarilor publici.

În România metodologia de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se aprobă prin hotărâre a guvernului [131 p. 27-33], la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, după consultarea organizațiilor sindicale ale funcționarilor publici, reprezentative la nivel național. Evaluarea activității funcționarilor publici se face pe baza criteriilor elaborate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

La începutul anului, conducătorii de compartimente vor comunica fiecărui funcționar public, în scris, criteriile de performanță stabilite de ANFP, corespunzătoare categoriei, gradului și clasei funcției publice ocupate de acesta. Anual, conducătorii compartimentelor din cadrul unei autorități publice completează și notează în fișa de evaluare performanțele profesionale, obținute în ultimele 12 luni de către funcționarii publici din subordine.

În urma evaluării performanțelor profesionale individuale, funcționarului public i se acordă unul dintre următoarele calificative: “foarte bine”, “bine”, “satisfăcător”, “nesatisfăcător”. În situația în care funcționarul public a fost notat cu calificativul „nesatisfăcător”, conducătorul instituției publice va proceda la eliberarea din funcție. În situația în care are loc restrângerea numărului de posturi la o autoritate sau la o instituție publică, conducătorul autorității sau instituției publice va avea în vedere rezultatele obținute de funcționarii publici la evaluarea anuală a activității. S-a apreciat, astfel, ca cel mai îndreptățit să formuleze aprecierea este șeful direct al funcționarului public, întrucât îl cunoaște cel mai bine pe funcționar sub aspectul activității și comportării acestuia.

În alte state, la aprecierea funcționarului își spun cuvântul specialiști din domeniul relațiilor cu personalul și chiar colegii acestuia, pentru ca ulterior să facă mai ușor acceptabile unele măsuri, precum promovarea, acordarea salariului de merit etc.

Pentru a-și produce eficiența necesară, evaluările trebuie să fie făcute cu bună credință și să se exprime realitatea. De aceea, evaluarea anuală trebuie să depășească limitele unui chestionar și să reprezinte nu o descriere, ci o analiză a activității efectuate de funcționar, a trăsăturilor caracteristice personalității și perspectivelor dezvoltării sale. Aplicând criteriile legale și dovedind obiectivitate în întocmirea aprecierilor anuale, raportat la administrația publică a țării, care constituie un tot unitar, evaluările întocmite în diferite localități ale țării pot contribui la realizarea unei politici administrative unitare și eficiente. Caracterizările superficiale, subiective, cu

ignorarea eforturilor și contribuției personale a funcționarului, vor determina ineficiența activității viitoare a acestuia. Pentru a evita astfel de aspecte, cei nemulțumiți pot face, în condițiile legii, contestații.

Eficiența administrației publice și dezvoltarea unui management modern în serviciul public sunt condiționate de calitatea resurselor umane, profesionalismul și integritatea acestora în scopul servirii interesului public, precum și de abilitățile manageriale de gestionare a activităților entității. Performanța individuală a funcționarului public presupune un nivel înalt de profesionalism și un grad de dedicație în realizarea activității. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici reprezintă un instrument managerial de sporire a productivității, promovare în carieră și de identificare a necesităților în dezvoltarea profesională.

Reglementările privind procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici sunt elaborate în conformitate cu standardele europene. În opinia cercetătoarei Ana Varzari implementarea acestora întâmpină deficiențe care sunt explicate prin lipsa de consecvență în realizarea reformelor demarate, suprapunerea reformelor pe alte inițiative lansate, schimbarea frecventă a guvernelor și instabilitatea puterii politice. [159].

Formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici constituie o componentă fundamentală a politicii de personal atât din perspectiva standardelor europene cât și din concepțiile naționale cu privire la politica de personal în sistemele administrației publice din România și din Republica Moldova. De la începutul anilor 90 problema formării și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este realizată de instituții specializate – în România de Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA), iar în Republica Moldova, până în 2022 de Academia de Administrare Publică (AAP). Pe parcursul celor 29 de ani de activitate Academia a fost absolvită de circa 6140 de persoane la programele de master în domeniul administrației publice, dreptului public, managementului și relațiilor internaționale. [46].

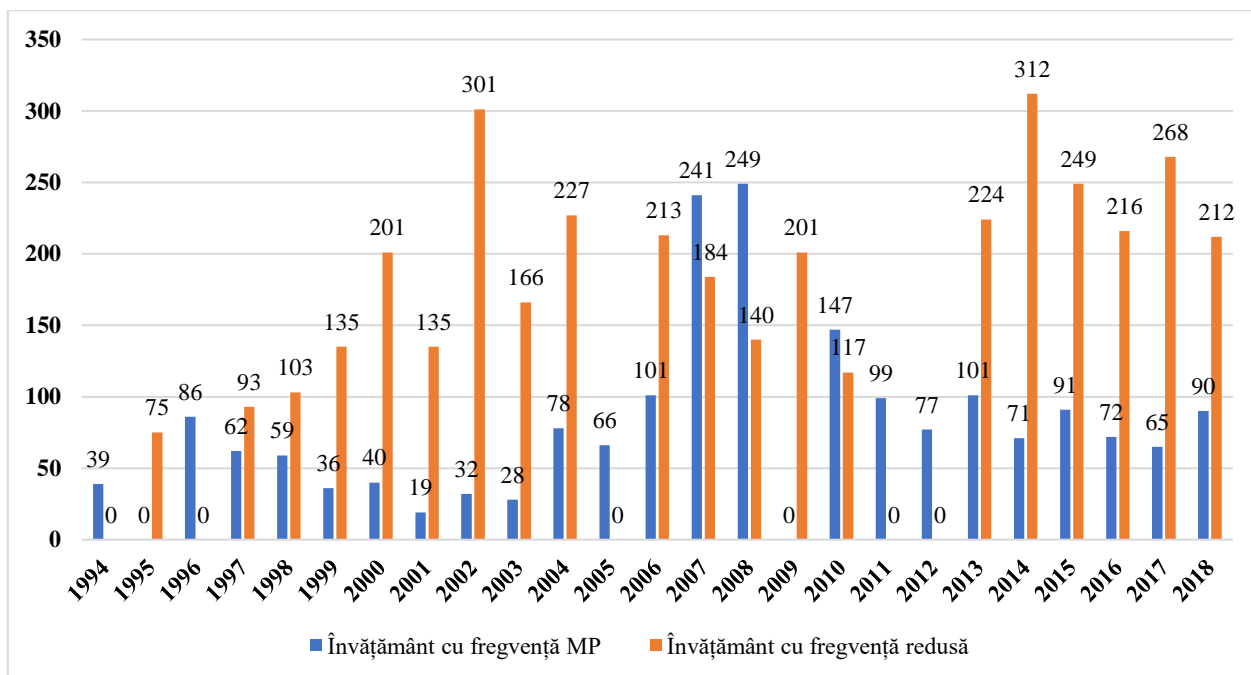


Figura III - 4 – Tipuri de învățământ cu frecvență

În cadrul Academiei de Administrare Publică, iar după fuzionare cu Universitatea de Stat din Moldova în cadrul Institutului de Administrație Publică sunt realizate programe de dezvoltare profesională a funcționarilor publici conform comenzii de stat, aprobate prin hotărâre de Guvern. În anul 2023 au fost realizate 6 programe de dezvoltare profesională pentru 850 de funcționari publici de conducere și de execuție.

În perioada 1993 - 2020 în cadrul Academiei de Administrare Publică și-au perfecționat calificarea circa 50.000 de funcționari de conducere și de execuție din autoritățile administrației publice centrale și locale [46].

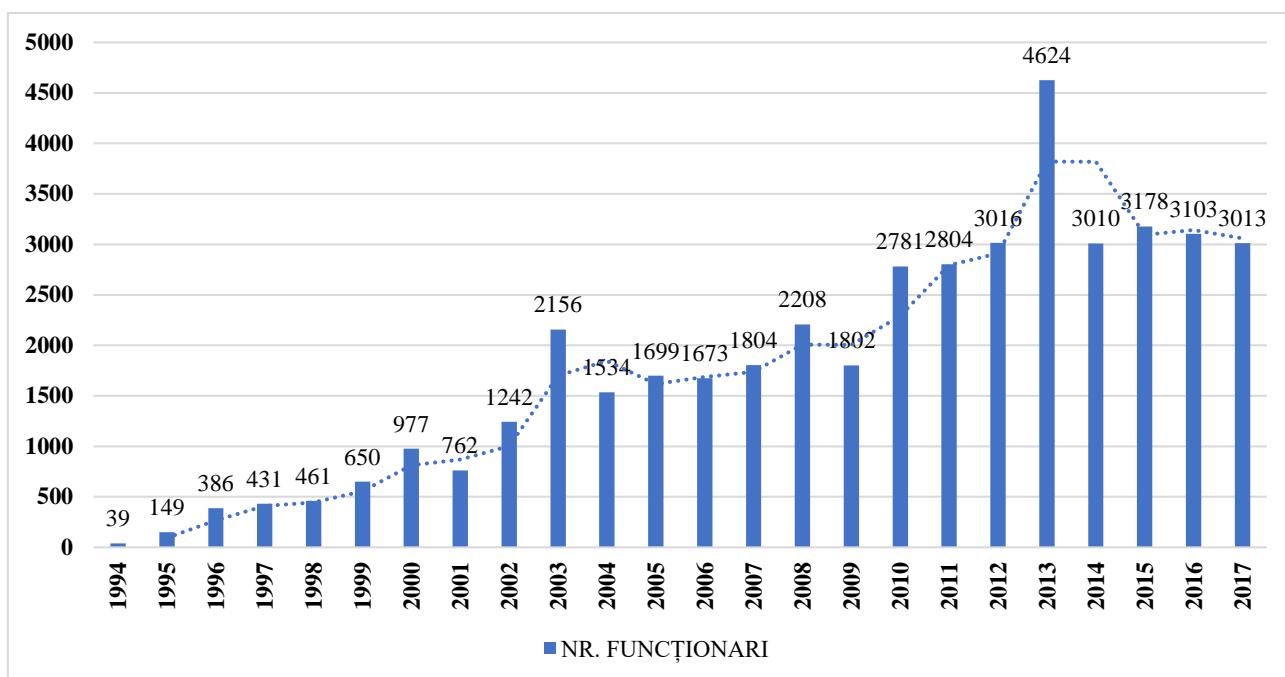


Figura III - 5 – Funcționari calificați în perioada 1994 - 2017

Implementarea politicilor de personal în sistemul administrației publice în Hotărârea Guvernului nr 126/2023 din 15.03.2023 cu privire la aprobarea *Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030* [58]. În document este analizată situația privind organizarea managementului funcției publice, problemele identificate și acțiunile necesare pentru depășirea acestora. Una din problemele de ordin general ține de elaborarea, promovarea și monitorizarea politicilor publice în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, ca urmare a reorganizărilor Cancelariei de Stat în anii 2016 și 2019, sunt realizat în mod insuficient. Acestea au diminuat semnificativ rolul și a funcțiile Cancelariei de Stat în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici reducându-l doar la avizarea statelor de personal și coordonarea procesului de instruire profesională. Cu toate că prin Hotărârea Guvernului nr. 789/2022 pentru modificarea unor hotărâri ale Guvernului în decembrie 2022 [59], a fost instituită Direcția managementul funcției publice, subdiviziune autonomă constituită din 8 unități de personal, ce vine să amelioreze situația în domeniu, numărul de unități rămâne insuficient și nu permite realizarea sistemică a competenței privind monitorizarea, evaluarea și raportarea implementării politicii de stat și a procedurilor de personal în autoritățile publice, precum și analiza sistemică a petițiilor/plângerilor funcționarilor publici privind încălcarea anumitor drepturi prevăzute de legislație[58].

Deasemenea, pentru buna realizare a atribuțiilor în domeniul politicilor de personal și amănagementului funcției publice, se impune valirficarea tehnologiilor informaționale. În

Republica Moldova a fost elaborat și pus în aplicare în 2014 Sistemul informațional național de administrare a resurselor umane din serviciul public din mai multe motive de ordin tehnic și organizațional este nefuncțional și limitat din prisma funcționalităților.

O altă problemă privind managementul funcției publice prin prisma politicilor de personal ține de cariera în funcția publică, în mod special pentru tinerii profesioniști. Perspectiva de funcționar public nu este atractivă. Capacitatea statului de a acoperi cantitativ și calitativ necesarul de personal în administrația publică este insuficientă. Astfel, funcțiile publice constituie circa 4,2% din forța de muncă a țării și 27% din personalul angajat în sectorul bugetar. Ponderele funcțiilor publice în administrația publică centrală este de 59% și de 41% în administrația publică locală [58]. Printre cauzele esențiale ce determină această situație, în Strategie sunt evidențiate:

- remunerarea muncii neadecvată;
- lipsă unor beneficii și compensări a incompatibilităților și restricțiilor legale stabilite prin statut;
- lipsa de predictibilitate în sistemul de dezvoltare în carieră;
- menținerea culturii organizaționale birocratice; lipsa unui cadru integrat de competențe generale și specifice în serviciul public;
- supraîncărcarea personalului în autoritățile publice;
- reducerea numărului absolvenților decizi să rămână în țară și oferta universitară limitată. [58].

O problemă principială pentru politicile de personal în administrația publică o constituie dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Cu toate că anterior am menționat existența în Republica Moldova a cadrului instituțional de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici, acesta nu răspunde suficient necesităților serviciului public, instituționale și individuale de formare profesională a funcționarilor publici, în mod special celor din administrația publică locală. Devierile de la cadrul normativ privind asigurarea dreptului la dezvoltare profesională pentru fiecare funcționar public 40 de ore anual, în anul 2021, doar 16% din funcționarii publici debutanți au beneficiat de numărul minim de ore de instruire conform cadrului legal. [58].

Cele menționate indică la rolul statului în implementarea standardelor europene în politicile de personal în administrația publică și existența unor probleme de sistem care necesită viziuni și abordări bazate pe o altă filosofie în abordarea managementului funcției publice.

Din perspectiva implementării standardelor europene în politici de personal în administrația publică din Republica Moldova, a fost importantă informația privind gradul de cunoaștere a experților chestionați a politicilor europene de personal. De data aceasta răspunsurile oferite au fost mai puțin relevante decât la subiectul precedent.

Figura nr. 2 - Cunoașterea politicilor de personal din țările europene, 61 % din respondenți au demonstrat cunoștințe adecvate;

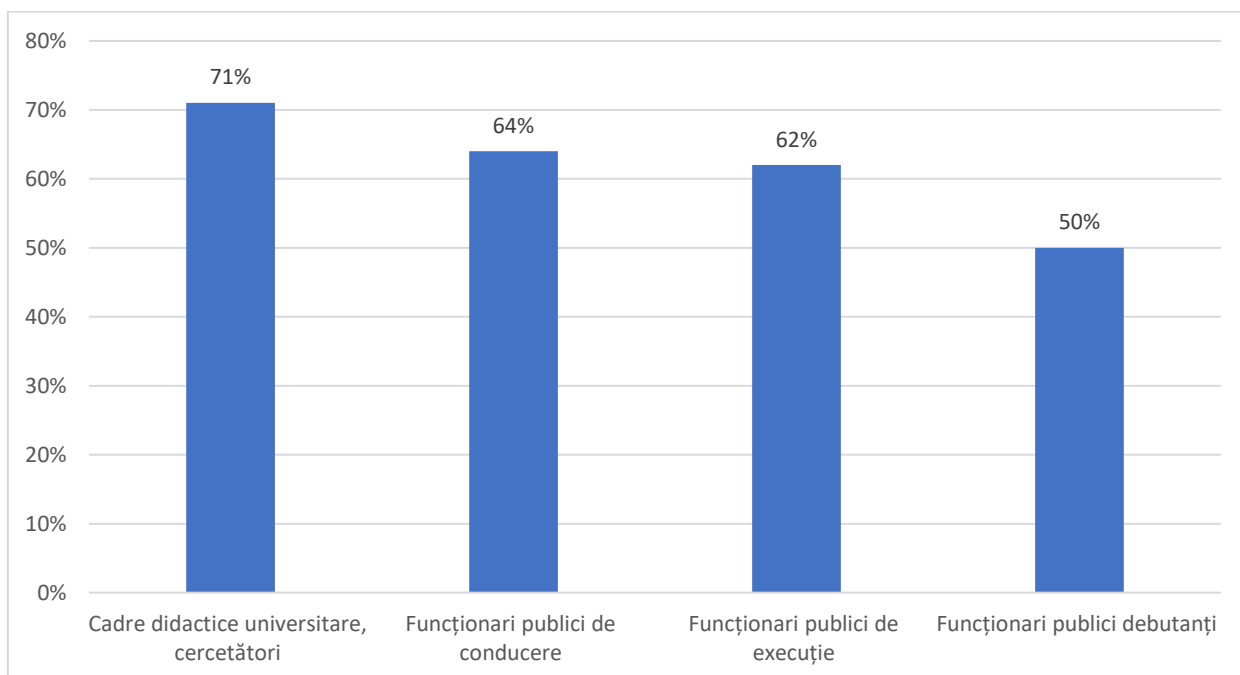


Figura nr. 6 - Cunoașterea politicilor de personal din țările europene, 61 % din respondenți au demonstrat cunoștințe adecvate

Sursa: executată de autor.

3.3. Standarde europene de conduită a funcționarilor publici din România și Republica Moldova

Standardele europene de conduită etică a funcționarilor publici au fost publicate în Codul model, care a fost pus la baza elaborării codurilor naționale. În România principiile care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică a fost adoptate conform art. 368 din O.U.G.57/2019 privind Codul Administrativ Codul de conduită etică a funcționarilor publici.

Percepția experților chestionați privind implementarea standardelor europene reflectă o situație când aceasta denotă existența unor rezeve considerabile în politicile publice la acest capitol. Specificarea pe categorii de respondenți este prezentată în diagrama de mai jos.

Figura nr. 7 - Aprecierea situației cu implementarea standardelor europene în RM, răspunsurile sunt de 59 % pozitive;

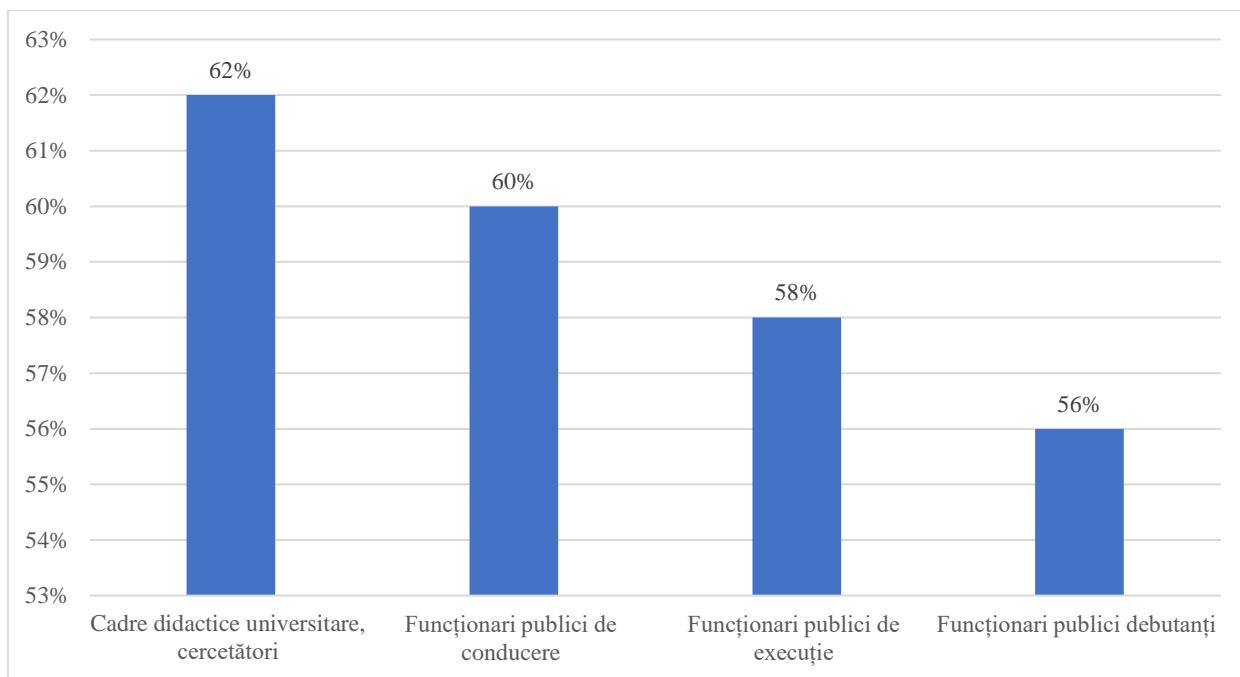


Figura nr. 7 - Aprecierea situației cu implementarea standardelor europene în RM, răspunsurile sunt de 59 % pozitive

Sursa: executată de autor.

Prin adoptarea Codului de conduită a funcționarilor publici, se urmărește scopul de a reglementa conduita profesională a funcționarilor publici, care sunt obligatorii pentru persoanele care ocupă o funcție publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale și locale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome, denumite în continuare autorități și instituții publice.

Prin acest cod sunt urmărite obiectivele privind asigurarea creșterii calității serviciului public, a bunei administrări în realizarea interesului public, precum și să contribuie la eliminarea birocrației și a faptelor de corupție din administrația publică. Codul indică mijloacele prin care urmează să atingă obiectivele urmărite. În cod sunt trecute în revistă și descrise principiile generale ce stau la baza conduite funcționarilor publice.

Pentru a evita dublările în analiza codului de conduită și venind cu unele interpretări de conținut vom realiza o trecere în revistă și a Codului de conduită a funcționarilor publici din Republica Moldova, adoptat prin Legea 25 din 16.02.2008. Codul de conduită, ca și orice act normativ, are un obiect de reglementare și urmărește un scop. Acestea se regăsesc în alineatele (1) și (2) și se referă la conduită funcționarului public în exercitarea funcției publice – acesta fiind obiectul legii, iar scopurile Codului sunt concretizate – (i) stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduită pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; (ii) asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; (iii) contribuirea la prevenirea și

eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice. [86]

De asemenea este necesar să menționăm că în cod este foarte clar specificat domeniul de aplicare. Codul de conduită este aplicabil tuturor funcționarilor publici. Referitor la alineatul (3), în afară de faptul că prevede obligativitatea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici, acesta vine să sugereze ca respectivul Cod de conduită este aplicabil tuturor funcționarilor publici. Astfel, sintagma „tuturor funcționarilor publici” de la alineatul (3) se referă atât la funcționarii publici cu statut general, cât și la funcționarii publici cu statut special.

În cazul celor din urmă este necesară o precizare: Codul de conduită se va aplica funcționarilor publici cu statut special în măsura în care prevederile acestuia nu vin în contradicție cu anumite norme deontologice statuate în legile speciale și/sau dacă nu există prevederi contrare în codurile de conduită sectoriale. Codul de conduită nu se aplică demnitarilor și judecătorilor Codul de conduită nu se aplică (și nici nu poate fi aplicat) Președintelui Republicii Moldova, deputaților, membrilor Guvernului, judecătorilor, procurorilor, primarilor, consilierilor locali etc.

În caz contrar, am putea vorbi de încălcarea prevederilor articolului 1 paragraful 4 al Codului-model, care în mod expres exclude aceste categorii din lista celor ce cad sub incidența lui.

Normele prevăzute de Codul de conduită sunt obligatorii pentru toți funcționarii publici - atât pentru cei cu statut general, cât și pentru cei cu statut special. Pentru funcționarii publici cu statut special, normele Codului de conduită se aplică în măsura în care acestea nu vin în contradicție cu normele deontologice statuate în legile speciale și/sau codurile de conduită sectoriale; Codul de conduită nu este aplicabil personalului contractual și nici demnitarilor sau judecătorilor; În cazul încălcării Codului de conduită, funcționarul public este pasibil de răspundere disciplinară, contravențională sau, după caz, penală, în funcție de normă concretă de la care a derogat.

O componentă importantă a Codului se regăsește în secțiunea consacrată principiilor de conduită, aceste, în mare măsură reproduc principiile din Codul – model. Ca și în Codul-model, dar și în codurile din mai multe țări membre ale UE, lista principiilor este inaugurată de principiul legalității. În Codul examinat acest principiu este plasat în articolul 3. intitulat Legalitatea.

Sintagma respectarea legii constituie esența statului de drept și, fără îndoială vine să cimenteze relațiile sociale prin acest mecanism important. Într-o societate democratica respectarea legilor constituie o cerință obiectivă, dar și una subiectivă, întrucât dreptul – expresie a intereselor și voinței sociale generale – reprezintă mijlocul indispensabil pentru asigurarea desfășurării ordonate a vieții în toate domeniile ei. În același timp, respectarea unui sistem de drept democratic este posibilă și necesară întrucât acesta, fiind expresia unei reale voințe populare, motivează

majoritatea indivizilor la respectarea unor reguli care, în ultimă instanță, corespund pe deplin și nevoilor lor.

În acest context, orice încălcare a legii înseamnă, în egală măsură, o ignorare a voinței generale, dar și a interesului fiecăruia, ceea ce afectează însăși esența democratica a dreptului.

De altfel, într-un stat de drept, întreaga dezvoltare și stabilitate democratica presupun așezarea fermă a întregii vieți sociale pe bază de legi și de norme, a căror respectare constituie o cerință obiectivă pentru evoluția socială.

Principiul legalității este unul dintre principiile fundamentale ale dreptului, el reprezentând acea regulă fundamentală în al cărei temei toți subiecții de drept – persoane fizice și juridice, autorități publice și organizații non-guvernamentale, funcționari și cetățeni străini etc. – au îndatorirea de a respecta Constituția, legile și celelalte acte juridice, normative și individuale, întemeiate pe lege și aplicabile raporturilor sociale la care participă.

Cu referire la funcționarul public, principiul legalității îl obligă pe acesta să respecte prevederile Constituției Republicii Moldova, ale legislației în vigoare și ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte; prin actele și faptele sale, să acționeze pentru punerea în aplicare a dispozițiilor Constituției Republicii Moldova, a legislației în vigoare și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Pentru evitarea unor abuzuri din partea funcționarului public, care, la rândul său, ar putea pretinde ca orice dispoziție este ilegală, legea precizează și limitele ilegalității unei dispoziții.

Astfel, dispoziția se consideră ilegală dacă această: (i) este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare; (ii) depășește competența autorității publice; (iii) necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească. Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații.

De menționat că necomunicarea autorului dispoziției a dubiilor sale, neaducerea situației respective la cunoștința conducătorului ierarhic superior al celui ce a formulat dispoziția sau executarea de către funcționarul public a dispoziției ilegale constituie, prin raportarea prevederilor articolului 57 litera j) din Legea nr. 158-XVI la articolul 23 alineatul (3) din același act legislativ, o abatere disciplinară pentru care survine, pe cale de consecință, răspunderea disciplinară. [84].

Solicitarea de a încălca legea din partea terților. Cel de-al doilea caz se referă la situația în care o solicitare vizând încălcarea legii sau a normelor de conduită vine din partea persoanelor fizice sau juridice, inclusiv colegilor de serviciu, cu care funcționarul public nu se află în raporturi de subordonare. Aici, conform alineatului (2) al articolului 3 din Codul de conduită, dar și

articolului 12 din Codul-model de conduită, mai ales așa cum este acesta explicat prin memoriul explicativ, funcționarul public urmează să informeze conducătorii săi, precum și organele competente.

Un alt principiu important, care vine să implementeze valorile etice sau standardele europene, în materie de conduită a funcționarilor publici, este cel al imparțialității care este prezentat în articolul 4. al Codului. Esența imparțialității derivă din normă constituțională care are ca fundament dispoziția articolului 16 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia toți cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Prevederile constituționale prenotate obligă funcționarul public să-și exercite funcția publică cu obiectivitate, imparțialitate și celeritate, având ca unic temei legea și principiile generale ale dreptului, fără a da curs presiunilor și influențelor exterioare.

Conduita în relațiile cu publicul și colegii alineatul (2) vine să sugereze că, în relațiile interumane, comunicarea trebuie să se realizeze într-un mod civilizată și decent, prin autocenzurarea fiecărei părți implicate. Or, un serviciu public de calitate presupune raporturi de calitate între părțile ce interacționează, respectiv persoanele implicate trebuie să acționeze în limita bunului-simț și să aibă o conduită corespunzătoare, fie ca este vorba despre funcționari publici – indiferent de categoria căreia îi aparțin, fie despre cetățeni.

Utilizarea poziției oficiale. Esența alineatului (3) se rezumă la interdicția folosirii de către funcționarii publici a poziției oficiale pe care o dețin sau a relațiilor pe care le-au stabilit în exercitarea funcției publice pentru a influența anumite procese sau pentru a determina luarea unor anumite măsuri în raport cu orice persoană fizică sau juridică. Rezumând esența și conținutul principiul imparțialității, acesta fiind coroborat și cu standardele comunitare, exprimate în Codul-model, vom menționa ca funcționarul public, în exercitarea funcției publice, nu va face nici o deosebire de tratament între cei implicați, indiferent de rasă acestora, naționalitatea, originea etnică, limba vorbită, religia, sexul, opiniile, apartenența politică, averea sau originea socială.

Principiul independenței este unul crucial pentru activitatea funcționarilor publici. Independența fiind privită din perspectiva eventualei influențe a factorului politic asupra activității acestora. Apartenența politică a funcționarului public nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice. În exercitarea funcției publice, funcționarului public îi este interzis să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice și a altor organizații social-politice, să folosească resursele administrative pentru susținerea concurenților electorali, să afișeze, în incinta

autorităților publice, însemne sau obiecte inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora, să facă propagandă în favoarea oricărui partid, să creeze sau să contribuie la crearea unor subdiviziuni ale partidelor politice în cadrul autorităților publice.

Esența principiului independenței este exprimată în prevederile legale în materie de activități politice ale funcționarului public. Potrivit art. 16 din Legea nr. 158-XVI, funcționarii publici pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege. Excepția de la regulă permisivă se referă doar la acei funcționari publici (de regulă, cu statut special) pentru care legile speciale interzic, în mod expres, deținerea calității de membru al partidelor politice sau asocierea în cadrul acestora.

Asigurarea respectării principiului independenței nu este lăsată doar pe seama discreției funcționarilor. Legiuitorul stabilește prin norme de prohibiție, interdicții de a desfășura activități militante în favoarea partidelor. Abținerea, în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, de la exprimarea sau manifestarea, publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic, revenind la regula generală care permite funcționarului public să dețină calitatea de membru al unui partid politic, articolul 15 din Legea nr. 158-XVI, intitulat „Dreptul la opinie al funcționarului public” precizează, la alineatul (4) că, în timpul exercitării atribuțiilor funcționarul public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice. [84]

Maniera de redactare a textului ne poate conduce la concluzia că obligația de abținere vizează, din punctul de vedere al momentului, acea perioadă în care funcționarul public se află „în timpul exercitării atribuțiilor”. *Per a contrario*, ar rezulta că în restul timpului, când funcționarul nu se află în exercitarea atribuțiilor, nu ar fi valabilă această obligație.

Corelativ cu cele prevăzute de Legea nr. 158-XVI, Codul de conduită, prin art. 5 alineatul (1), stabilește ca apartenența politică a funcționarului public nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice. Altfel spus, deși este recunoscută posibilitatea funcționarului de a fi membru al unui partid politic, exercitarea atribuțiilor aferente funcției publice urmează a fi realizată făcând abstracție de cele stipulate în documentele statutare ale partidului din care face parte, de angajamentele asumate în procesul electoral, de promisiunile de la întâlnirile cu alegătorii etc.

Din perspectiva acțiunilor practice ale funcționarului public, în procesul elaborării unei politici publice, urmare a analizei complexe a unei probleme, funcționarul public ajunge la concluzia că soluțiile identificate de el împreună cu alți colegi din cadrul entității în care activează vor aduce rezultate mai bune în raport cu soluțiile față de aceeași problemă fixate în programul electoral al partidului al cărui membru este, acesta urmează să promoveze poziția autorității.

Funcționarul public poate deține calitatea de membru al partidelor politice, exceptându-i pe acei funcționari pentru care legile speciale interzic în mod expres acest lucru; Funcționarul public nu poate, în timpul exercitării atribuțiilor, să exprime sau manifeste public preferințele sale politice și favoriza vreun partid politic. Dacă funcționarul este membru al vreunui partid politic, acest fapt nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile lui, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice; Funcționarul public, în exercitarea funcției, nu poate să întreprindă acțiuni de natură să favorizeze partidul politic din care face parte.

Un standard european ce ține de calitatea activității și funcționării instituțiilor statului, iar în cazul subiectului abordat în această lucrare, de calitatea activității funcționarilor publici, ține de competențele și calificarea deținută de funcționarii publici. Și în documentele europene și în cele ale Republicii Moldova, este utilizată noțiunea de profesionalism. Astfel în art.6 din Codul de conduită, la explicația acestui termen, legislatorul formulează următoarele: “funcționarul public are obligația să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competentă, eficiență, promptitudine și corectitudine....este responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu față de conducătorul său nemijlocit, față de conducătorul ierarhic superior și față de autoritatea publică”. [96].

Profesionalismul este principiul care îi determină pe funcționarii publici să-și îndeplinească exemplar sarcinile și atribuțiile de serviciu. Pentru aceasta, funcționarii publici trebuie să aibă abilități profesionale substanțiale, dobândite, menținute și dezvoltate cu regularitate prin cursuri și stagii de instruire, pe care au în egală măsură dreptul și obligația de a le urma. Din cele prezentate mai sus, atributele care formează principiul profesionalismului sunt: responsabilitatea, competența, eficiența, promptitudinea și corectitudinea.

Prin îndeplinirea cu responsabilitate a atribuțiilor de serviciu se subînțelege obligația funcționarului de a purta răspundere pentru toate faptele și acțiunile sale. Îndeplinirea atribuțiilor de serviciu cu competentă reprezintă obligația funcționarului de a dispune de capacități profesionale în termeni de cunoștințe și abilități profesionale necesare pentru a realiza cele statuate în fișa postului. De asemenea, funcționarul public trebuie să posede și atitudinile/comportamentele necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice. Eficiența presupune respectul pentru banul public și pentru mijloacele materiale pe care funcționarul le are la îndemână întru realizarea atribuțiilor sale, ceea ce înseamnă abținerea de la risipă și responsabilitatea în efectuarea cheltuielilor publice.

În autoritățile publice răspunderea pentru modul de cheltuire a fondurilor nu trebuie să fie pusă pe umerii doar a subdiviziunilor economice-financiare, așa cum acest fapt este deseori perceput, ci și pe subdiviziunile de specialitate, care trebuie să-și asume rezultatele pentru

„investițiile” pe care le propun. De fapt, eficiența, ca atribut al principiului profesionalismului, se referă mai puțin la legalitatea cheltuirii banilor publici sau a procedurilor de achiziție, accentul punându-se pe oportunitatea unor cheltuieli efectuate în raport cu rezultatele obținute. Având în vedere specificul lucrului în administrație, evident că deseori funcționarul public va trebui să îndeplinească atribuțiile de serviciu cu promptitudine, adică în mod rapid, operativ, dar și punctual, totodată.

În final, vom menționa și despre corectitudine, atribut al principiului profesionalismului conform căruia, în exercitarea funcției publice și în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarul public trebuie să fie de bună-credință. În vederea creșterii profesionalismului corpului de funcționari publici, majoritatea statelor, inclusiv Republica Moldova, și-au instituit sisteme de dezvoltare profesională continuă atât în interiorul autorităților sau al unor instituții specializate din subordinea autorităților, cât și în afară entităților publice. Un exemplu în acest sens îl servește Academia de Administrare Publică, înființată în 1993 și fuzionată cu Universitatea de Stat din Moldova în 2022.

De menționat că dezvoltarea abilităților profesionale are o dublă natură: de drept, dar și de obligație. Referitor la conținutul art.6, alin. (2), Codul de conduită, [86] acesta, ca esență, se referă la principiul loialității, despre care ne vom referi în cele ce urmează. Funcționarul public este obligat să îndeplinească sarcinile și atribuțiile de serviciu în mod profesionist, ceea ce presupune responsabilitate, competentă, eficiență, promptitudine și corectitudine; Profesionalismul se realizează prin îndeplinirea sarcinilor de serviciu, aplicând cunoștințele teoretice și deprinderile practice dobândite pe parcursul activității. Funcționarii publici sunt atât în drept, cât și obligați să-și dezvolte abilitățile profesionale.

Un alt principiu, dar și standard de conduită al funcționarilor publici, care este stipulat și în Codul-model este cel al loialității. Fără intenția de a examina mai multe opinii privind esența acestui principiu și impactul lui asupra bunei funcționări a administrației publice, vom menționa doar că în literatura de specialitate identificăm opinii care acordă o mare importanță respectării acestui principiu, dar care lasă loc de interpretare, în cazurile când acest principiu este exploatat abuziv de factorii care reprezintă autoritățile publice.

Funcționarul public este obligat să servească cu bună-credință autoritatea publică în care activează, precum și interesele legitime ale cetățenilor, el are obligația să se abțină de la orice act sau faptă ce poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice. În opinia autorilor Ghidului metodic, urmează să venim cu o abordare corectă a acestui principiu. “A fi loial nu înseamnă a fi slugarnic” [50].

Deși formularea „servirea cu bună credință a autorității publice în care activează-l, induce

o dimensiune vădit subiectivă unei conduite obligatorii prin lege pentru funcționarii publici, verbul „a servi” având nu numai înțelesul de „a îndeplini ceva” sau „a susține”, ci și pe acela de „a sluji” și chiar „a slugărnici”, o asemenea obligație de fidelitate, de devoțiune etc. este în dezacord chiar cu una dintre principalele obligații ale funcționarului public, statuată la articolul 22 alineatul (1) lit. d) al Legii nr. 158- XVI, și anume, cea de îndeplinire cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate, a tuturor atribuțiilor de serviciu. [84].

În consecință, principiul loialității trebuie înțeles doar prin raportare la celelalte principii ale conduitei funcționarului public. Noțiunea de loialitate presupune atașament față de instituție. Esența principiului loialității presupune ca funcționarul public trebuie să fie atașat de entitatea în care își desfășoară activitatea și unde este remunerat. Și acest atașament nu vizează persoanele ce reprezintă sau conduc acea autoritate, fiind vorba de instituția în sine. În foarte multe cazuri funcționarii publici acumulează destule nemulțumiri la locul de muncă, însă, de regulă, acestea sunt legate de persoane, nicidecum de instituție. Respectarea principiului loialității presupune ca funcționarul public nu trebuie să împărtășească oricui nemulțumirile acumulate, care uneori sunt întemeiate, alteori nu. Acesta nu trebuie să denigreze entitatea, să îi saboteze activitatea ori chiar să îi știrbească imaginea prin defăimarea persoanelor care se află în fruntea acesteia, decât dacă sunt cazuri vădit ilegale care trebuie făcute cunoscute publicului larg.

Principiul loialității presupune ca funcționarul public trebuie să fie atașat de autoritatea în care activează, această însemnând ca el nu trebuie să întreprindă acțiuni ce ar denigra, sabota sau știrbi imaginea entității, sau să defăimeze persoanele care se află în fruntea ei. Principiul loialității se raportează strict la autoritatea publică, nu la conducătorii ei, nefiind echivalentul devoțiunii față de conducere.

Problema transparenței și accesului la informație este una esențială în funcționarea unui stat de drept și prin urmare, Republica Moldova exprimându-și atașamentul pentru valorile democratice europene a elaborat un șir de acte normative chemate să garanteze respectarea acestor principii. Prezentarea poziției oficiale a autorității publice se efectuează doar de către funcționarul public mandatat în acest sens de conducătorul autorității publice; În cazul în care un funcționar public nu are mandat de reprezentare a autorității, el poate participa la activități sau dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității publice; aceeași abordare este valabilă în situația în care funcționarului public i se solicită expunerea poziției autorității într-un domeniu sau pe un subiect ce depășește limitele mandatului acordat de conducător.

O problemă majoră a autorităților publice este asigurarea integrității instituționale din perspectiva utilizării cu bună credință a bunurilor publice achiziționate din surse publice, formate

în baza colectării contribuțiilor obligatorii de la cetățeni și care urmează să fie utiliză cu strictețe doar în interes public. Percepția eronată a unor persoane aflate în serviciul public, fie în calitate de funcționar public, fie în calitate de persoană cu funcție de demnitate publică, precum ca bunurile puse la dispoziție pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu pot fi utilizate și în scopuri personale, a făcut ca legislatorul să vină cu norme expres care să introducă prohibiții în acest sens. Aceste prohibiții se regăsesc în legislația contravențională și penală.

În ceea ce privește Codul de conduită, acesta vine cu reglementări privind utilizarea resurselor publice. Funcționarul public este obligat să asigure protecția proprietății publice și să evite orice prejudiciere a acesteia. Acesta este obligat să folosească timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității publice, numai în scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute. El trebuie să asigure, potrivit atribuțiilor ce îi revin, folosirea eficientă și conform destinației a banilor publici, lui este interzis să utilizeze bunurile autorității publice pentru a desfășura activități publicistice, didactice, de cercetare sau alte activități neinterzise de lege în interes personal.

O chestiune importantă din perspectiva normelor etice aplicabile funcționarilor publici este obligația de a apăra proprietatea publică. alineatele (2)-(4) din Cod ne vorbesc despre aceea că funcționarul public este obligat, în egală măsură, să utilizeze orele de program pentru exercitarea atribuțiilor funcționale și să se limiteze la folosirea echipamentelor din dotare doar în scopul desfășurării activităților de serviciu, nicidecum abuzând de acestea în interes personal. Or, principala activitate a funcționarului public este îndeplinirea corespunzătoare a funcției publice, ale cărei elemente principale implică realizarea sarcinilor și atribuțiilor de serviciu. Funcționarul trebuie să reziste oricăror tentații de a acorda atenție, în mod excesiv, unor activități extra funcționale, atunci când acest fapt reduce capacitatea să de a-și îndeplini funcția publică.

Activitatea funcționarilor publici, în virtutea intensificării comunicării interguvernamentale tot mai frecvent se extinde și în afară birourilor autorității publice în care își desfășoară activitatea de zi cu zi. Prin urmare, este important ca comunicarea pe care o au funcționarii publice să se încadreze în limitele unor prevederi legale, dar și de bun simț. Legislatorul a reglementat și acest aspect de conduită a funcționarului public printr-un articol aparte intitulat Conduită în cadrul relațiilor internaționale, în care este specificat că funcționarul public ce reprezintă autoritatea publică în cadrul unor organizații internaționale, instituții de învățământ, conferințe, seminare și alte activități este obligat să aibă o conduită care să nu prejudicieze imaginea țării și a autorității publice pe care le reprezintă.

Funcționarul public aflat în deplasare de serviciu este obligat să aibă un comportament corespunzător regulilor de protocol și să respecte legile țării-gazdă. În relațiile cu reprezentanții

altor state, funcționarului public îi este interzis să exprime opinii personale privind aspectele naționale sau disputele internaționale. În situația în care un funcționar public își reprezintă țară și/sau autoritatea publică în cadrul unui eveniment public în afară țării, unde participă în calitatea oficială de funcționar public, acesta este obligat să respecte toate normele de curtoazie și cele juridice ale statului-gazdă.

De asemenea, funcționarul public trebuie să evite un comportament ce ar putea aduce ofense grave gazdelor sau altor participanți la evenimentul respectiv. În situația în care sunt puse în discuție, fie și secundar, anumite aspecte ale politicii țării gazdă sau anumite conflicte sau dispute de talie regională sau internațională, mai ales dacă acestea sunt sensibile și admit diverse aprecieri și interpretări, funcționarului public îi este interzis să exprime chiar și poziția sa personală.

Activitatea în interesul public este principiul de care urmează să se conducă funcționarul public, iar deciziile pe care le pregătește sau le adoptă urmează să fie bazate pe lege și determinate de interesul comun. Această fiind regula generală, îl obligă să fie echidistant și corect în relațiile cu cetățenii sau reprezentanții unor organizații de drept public sau privat atât din țară cât și din afară. Pentru ca acțiunile funcționarului să fie conforme normelor stabilite urmează să se excludă careva factori care ar influența adoptarea deciziei legale și corecte. Printre factorii care ar pute influența decizia funcționarului public sunt oferirea de cadouri și avantaje.

În Codul de conduită, articolul 11. Cadouri și alte avantaje, este expres stipulat că funcționarului public îi este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestuia sau familiei sale. [86].

Procedura privind declararea și soluționarea conflictelor de interese este reglementată de legislația cu privire la conflictul de interese. [85]. Potrivit doctrinei juridice, există trei tipuri de conflicte de interese: potențial, actual și consumat. Conflictul este potențial atunci când un funcționar public are interese personale de natură să producă un conflict de interese, dacă ar trebui luată o decizie publică. Conflictul de interese reprezintă „conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art. 3, în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ce le revin potrivit legii”.

Ca esență, definiția conflictului de interese din legislația Republicii Moldova este similară cu definiția noțiunii respective din articolul 13 paragraful 1 din Codul-model de conduită, precum și cu cea agreată de OCDE. Din definiția menționată, conflictul de interese include două componente: a) participarea funcționarului public la luarea unei decizii; această condiție este îndeplinită atât atunci când decizia depinde exclusiv de voința funcționarului public în cauză, cât

și atunci când acțiunea funcționarului public respectiv este doar o verigă din procesul de luare a deciziei, el reprezentând, în situația dată, o parte a unui organism colectiv care decide prin vot; b) existența unui interes personal.; această condiție este îndeplinită atunci când funcționarul public sau o persoană apropiată acestuia obțin un beneficiu de pe urmă deciziei luate.

Opiniile respondenților din mediul de experți privind măsurile de ameliorare a politicilor de personal în sistemul administrativ al Republicii Moldova, reflectă existența unui trend constructiv și disponibilitatea de a contribui la implementarea standardelor europene.

Fifura nr. 4 - Propuneri de perfecționare a sistemului de management al funcției publice, 61 % din răspunsuri au fost constructive.

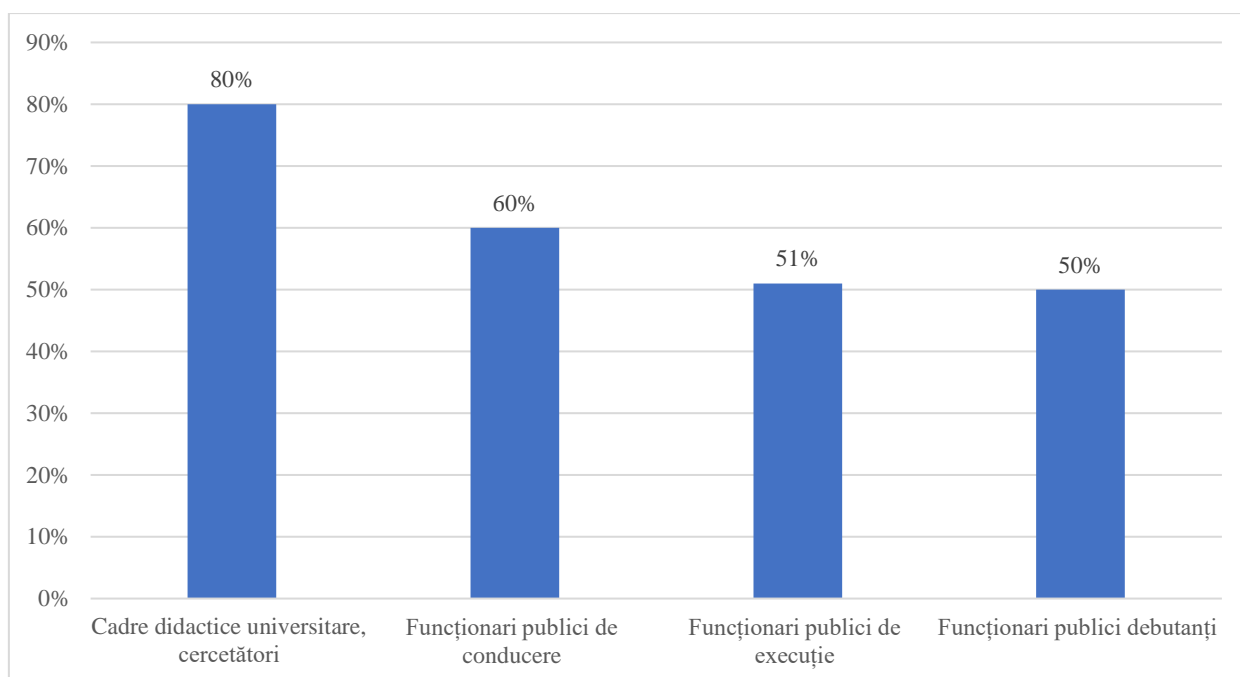


Figura nr. 8 - Propuneri de perfecționare a sistemului de management al funcției publice, 61 % din răspunsuri au fost constructive.

Sursa: executată de autor.

Astfel, Codul de conduită a funcționarului public din Republica Moldova, Legea privind funcția publică și statutului funcționarului public, precum și Legea privind conflictul de interese sunt pilonii principali care au calitatea de puncte de reper pentru implementarea standardelor europene privind asigurarea normelor de etică în domeniul serviciului public

3.4. Concluzii la capitolul 3

Studierea implementării standardelor europene privind politicile de personal în România și Republica Moldova este realizată prin schimbări de ordin legal, organizațional și educațional. Documentarea asupra parcursului european al României și Republicii Moldova pe dimensiunea reformării administrației publice, analiza cadrului legal și acțiunilor întreprinse de autoritățile

publice în materie de politici de personal ne permit să formulăm următoarele concluzii:

1. România, după răsturnarea regimului totalitar în 1989 și Republica Moldova, după proclamarea independenței în 1991, au ales opțiunea edificării unor societăți bazate pe valori europene. Implementarea acestora a necesitat schimbări în instituțiile statului și autoritățile administrației publice.
2. În România și în Republica Moldova, tot ce ține de asigurarea viziunii și normelor de reglementare în domeniul politicii de personal ține de competența Parlamentului, care a formulat foarte explicit obiectivele legate de funcția publică și de deontologia corpului de funcționari publici. Esențiale în politicile de personal sunt standardele de conduită și de integritate cât mai înalte în rândul funcționarilor publici, asemănătoare statelor democratice avansate.
3. Problema alinierii la standardele europene în politică de personal este criteriul de bază și noțiunea cheie în abordarea de organul reprezentativ suprem din țară. Prin adoptarea Legii privind Statutul funcționarilor publici, ulterior a Codului administrativ, în România și a Legii privind funcția publică și statutul funcționarului public, în Republica Moldova s-au realizat acțiuni importante, de creare a unui cadru normativ care reglementează, din perspective moderne, morale și etice, administrația publică.
4. Managementul funcției publice este în competența Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în România și a Cancelariei de Stat în Republica Moldova. Acestea au misiunea definirii cadrului legal, creării mecanismelor de implementare, precum și monitorizarea și control efectiv al aplicării dispozițiilor legale în domeniul funcției publice.
5. Un sistem de management corespunzător pentru gestionarea problemelor funcționarilor publici asigură legătura funcțională între ANFP și celelalte autorități sau instituții ale administrației publice.
6. Obiectivele stabilite în domeniul reformei administrației publice, funcția publică s-a regăsit abordată în mod distinct în cadrul măsurilor privind întărirea capacității instituționale.
7. Evaluarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici constituie o componentă fundamentală a politicii de personal atât din perspectiva standardelor europene cât și din concepțiile naționale cu privire la politica de personal
8. Standardele europene de conduită etica au fost puse la baza elaborării codurilor naționale. Normele prevăzute de Codul de conduită sunt obligatorii pentru toți funcționarii publici - atât pentru cei cu statut general, cât și pentru cei cu statut special.
9. În România și în Republica Moldova sunt realizate acțiuni multiple pentru implementarea standardelor europene privind funcția publică. Este adoptat cadrul legal necesar prin care

sunt stabilite principiile de bază privind managementul funcției publice și conduită funcționarului public. Acestea fiind spuse, considerăm ca și în România și în Republica Moldova problema principală constă nu în realizarea părții formale ci în asigurarea respectării legislației în fiecare autoritate publică, de fiecare funcționar public.

10. Această estimare este o provocare pentru autoritățile responsabile de acest sector. Am mai adăuga că factorul de management al funcției publice în Republica Moldova necesită o consolidare instituțională prin înființarea unei autorități publice cu capacități adecvate pentru depășirea problemelor existente.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Studierea problemei implementării standardelor europene privind funcția publică în România și Republica Moldova, ne permite să afirmăm că problema de cercetare de bază a fost soluționată. Scopul și obiectivele cercetării au fost atinse. Problema implementării standardelor europene în sistemele administrației publice din România și Republica Moldova prezintă un stadiu de integrare în sistemul de valori europene și presupune realizare mai multor acțiuni de ordin legislativ și organizațional. Acestea ne permit să formulăm următoarele concluzii:

1. Subiectul abordat este unul relevant atât pentru România cât și pentru Republica Moldova, prin constatarea unui interes sporit al cercetătorilor din România și din Republica Moldova. Subiectul este cercetat de specialiști din diverse arii științifice tangente administrației publice, inclusiv pe dimensiunea dreptului administrativ, a managementului resurselor umane, a deontologiei profesionale, a psihologiei conducerii etc.
2. Modernizarea funcției publice reprezintă un criteriu important pentru Comisia Europeană în evaluarea performanțelor țărilor membre ale Uniunii Europene.
3. Gestionarea funcției publice în România este privită din perspectiva material-funcțională, indicându-se mijloacele manageriale deduse din lege, acestea fiind, în ordine, planul național de ocupare a funcției publice, recrutarea, promovarea și dezvoltarea carierei și managementul perfecționării continue la nivelul întregului sistem.
4. Statutul funcției publice este organic legat de carieră funcționarilor publici, proces în cadrul căruia se integrează recrutarea funcționarilor publici, procedurile de organizare și desfășurare a concursului, actul de numire a funcționarilor publici, perioada de stagiu a funcționarilor publici debutanți și promovarea în funcție a acestora.
5. Standardele politicilor de personal, specifice sistemelor administrative europene, constituie modele autentice pentru modernizarea funcției publice și funcționarului public din România.
6. În Republica Moldova politicile de personal în administrația publică au o abordare complexă, bazată pe un cadru normativ adecvat și sunt implementate de structuri instituționale competente în managementul funcției publice. Cu toate acestea, problema implementării standardelor europene nu se regăsește într-o strategie națională asigurată de un management instituțional național adecvat.

În acest context, strategiile profesionale în materie de personal, sunt esențiale pentru atragerea personalului cel mai competent. În vederea implementării unor instrumente de dezvoltare

a politicilor de personal ca o componentă cheie pentru construirea unei administrații publice de calitate formulăm următoarele recomandări:

1. Reconceptualizarea politicilor de personal în administrația publică din România și Republica Moldova prin prisma standardelor și bunelor practici europene.
2. Implementarea mecanismelor de garantare a stabilității în funcție a funcționarilor publici și de excludere a implicării directe a factorului politic în managementul funcției publice.
3. Adoptarea unei strategii naționale de implementare a standardelor europene în politicile de personal.
4. Instituirea în Republica Moldova a unei autorități publice naționale pentru managementul funcției publice la nivel național.
5. Implementarea Codurilor etice în toate unitățile administrației publice.
6. Ajustarea sistemului de formare și dezvoltare profesională a personalului din administrația publică, orientat pe dezvoltarea competențelor practice din perspectiva obținerii calității de țară membră a Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

1. ALEXANDRU I. *Administrație publică*. Școala Națională de Studii Politice și Administrative. București, 2003.p.163.
2. ALEXANDRU, I. *Administrația publică: teorii, realități, perspective*. București: Editura Lumina Lex, 2006, p.495, ISBN:978-973-758-057-3.
3. ALEXANDRU, I. , *Tratat de administrație publică*, Editura vUniversul Juridic, București, 2008.p.969, ISBN 978-973-8929-92-0.
4. ALEXANDRU, I. ș.a., *Drept administrativ* , Editura Omnia, Brașov, 1999 p.742, ISBN: 9739478042.
5. ALEXANDRU, I., *Politică, administrație, justiție*, București: Editura All Beck, 2004. p. 163-164, ISBN:9736554112.
6. ANDRONICEANU, A. *Managementul funcției publice în statele Uniunii Europene în Administrație și managementul public*, 2004, ISBN 978-606-28-1071-9.
7. APOSTOL TOFAN, D. „*Drept administrativ*”, 2008, Vol.IEditura C.H.Beck,București, p.392, ISBN: 978-973-115-369-8.
8. APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ. Tematica prelegerilor. Repere bibliografice, vol. I*, Ed. All Beck, colecția Curs universitar, București, 2003, p. 280, ISBN:9789736554018, 973655401.
9. APOSTOL TOFAN, D. *Instituții administrative europene*, Editura C. H. Beck, București, 2006. .p.256, ISSN978-973-115-022-2.
10. ARISTOTEL. *Politica*. Bucuresti: Editura IRI, 2001. p 520. ISBN 973-8064-91-0
11. ARMSTRONG, M. *Managementul resurselor umane. Manual de practică*. București., Codecs, 2003.p 872, ISBN 9738060605.
12. AUBY J.M. și AUBY J.B. *Institutions administratives. Organisation generale. Fonction publique. Contentieux administratifs. Interventions de l'administrations dans l'economie. Prix. Planifications. Amenagement du territoire*, Dalloz, Paris, 1996, 7e édition,p.583, ISBN: 2-247-02381-9.
13. AUBY, J. M.; AUBY, J.B., *Droit de la fonction publique. Fonction publique de l'Etat; Fonction publique teritoriale; Fonction publique hospitaliere*, Dalloz, Paris, 1997. ISBN : 2-247-02551-X (br.) : 172 FRF.
14. AUBY, J. M.R., DUCOS-ADER, *Droit administratif*, ed. a VII-a, Dalloz, Paris, 1986, p. 4 și urm. ISBN-13978-2247006878.
15. BABUN, R. BOURN, SIR J. *Public Sector Management*, U.K.Ltd, Printice Hall

International, 1995,p.583 , ISBN : 978-1855215177.

16. BAKER R. *Comparative public management. Putting US public policy and implementation in context*, Wesport, Conecticut: Praeger Publications, 1994. p 283. ISBN- : 978-0275943479.

17. BANTUȘ, A. Delimitări conceptuale ale modalităților de înfăptuire a administrației publice locale,în revista: *Administrația Publică*, nr 3 (71), 2011, p.42-49. . ISSN 1813-8489.

18. BEER, M. et. *Managing human assets*, NEW York: Free Press, 1985, p 215,ISBN 0-02-902390-4.

19. BERMAN, E. *Human resources in public service: paradoxes and proplems*. London SAGE Publications Inc., 2010. p 433,ISBN:978-1-4129-9167-4.

20. BÎRCĂ, A. *Managementul resurselor umane*. Manual. Chișinău ASEM,2005, p 522, ISBN 9975-75-295-0.

21. BOGHIAN Vasile, Reglementări privind funcția publică și funcționarul public în Uniunea Europeană, *Administrarea Publică* Nr. 2(106) / 2020 / ISSN 1813-8489.

22. BOGHIAN Vasile, *Dimensiuni europene ale funcției publice și statutului funcționarului public din România. În Teoria și practica administrației publice*. Academia de administrare publică. Chișinău, 2018 / ISBN 978-9975-134-20-0.

23. Boguș, Angela, Specificul gestiunii resurselor umane în administrația publică. In: *Competitivitatea și Inovarea în Economia Cunoașterii*, Ed. 21, 28-29 septembrie 2018, Chișinău. Chișinău Republica Moldova: Departamentul Editorial-Poligrafic al ASEM, 2018, Ediția 21, Vol.2, pp. 287-292. ISBN 978-9975-75-931-1.

24. BRAIBANT, G., în *Revue française d'administration publique*, no. 68, octobre-dcembre, 1993, p. 613, ISNI: 0000 0001 0862 3921.

25. BRAIBANT, G. *Existe-t-îl un systme europen de fonction publique ?*, în *Revue française d'administration publique*, no. 68, octobre-dcembre, 1993, p. 611. www.persee.fr/issue/rfap_0152-7401_1993_num_68_1.

26. BRUNSSON, N. și colab. *O lume a standardelor*. Oxford University Press, 2002,p.198,. ISBN: 9780199256952.

27. BUCUR,Sorin,ALEXANDRU,Ioan,CĂRĂUȘAN,Mihaela,,*„Drept administrativ”* București : Universul Juridic, 2009; p.529, ISBN:978-973-127-114-9.

28. BURKE Ed. BOURKE, R. (2015). *Imperiu și revoluție: viața politică a lui Edmund Burke* . Princeton University Press. 2015,p.1032,ISBN: 9780691175652.

29. BUSCH L. *Standarde: Rețete pentru realitate*. The MIT Press, 2011.

P.353.ISBN:978-0-262-01638-4.

30. CARDONA, F. *Europeanising the Civil Service*. OECD, Sigma Programme.Disponibil:

[https://one.oecd.org/document/CCNM/SIGMA/PUMA\(99\)44/En/pdf](https://one.oecd.org/document/CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/En/pdf).

31. CARTA EUROPEANĂ „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată de România prin Legea 199/1997, publicată în *Monitorul Oficial* nr.331 din dată de 11.26.1999.

32. CHANDLER J.A. , *Comparative Public Administration*, Copyright 2014. ISBN: 9781317676997.

33. CHUNQING L., și colab. *Cercetări privind standardele și reglementările tehnice străine obligatorii*. China Standard Press, 2013.

34. CLAISSE,M.,MEININGER,M.-C. *Fonctions publiques en Europe*, Editions Montchrestien, Paris,1994,pp.549-550;.www.persee.fr/doc/rfap_0152.7401_1994_num_71_1_2845_t1_0549_0000_3.

35. COJOCARU, S. *Managementul resurselor umane*. Chișinău: Academia de Administare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2008.115 p.

36. COJOCARU, S. Modernizarea managementului resurselor umane în contextul reformei funcției publice din Republica Moldova. În: *Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice*. Chișinău: Academia de Administare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. 2011.p 184. 013.-C.354-357.

37. COJOCARU, S. ș.a. *Managementul resurselor umane în administrația publică*. Chișinău: Academia de Administare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. 2013, p. 354-357. , ISBN 978-9975-66-326-7.

38. CONSTITUȚIA REPUBLICII MOLDOVA din 29 iulie 1994. *Monitorul Oficial al Rpublicii Moldova* numarul 78 din 29.03.2016.

39. CONSTITUȚIA ROMÂNIEI, revizuită prin *Legea nr. 429/2003*, aprobată prin Referendumul național din 18-19 octombrie 2003, confirmată prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003 republicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

40. CORNEA S., FILIPOV I., *Politici de personal în administrația publică*, Cahul, 2009, p.266, ISBN 978-9975-4051-0-2.

41. DREYFUS, F., *Les fondaments philosophiques et politiques des systmes de fonction publique. Le cas franais et britannique*, *Revue du droit public* no. 1/1993, p. 73 Cod de bar SEN00287251.

42. DULSCHI I. *Dimensiuni etice ale culturii profesionale a funcționarilor publici*, , 17 mai, 2019. ISBN 978-9975-3240-4-5.
43. DULSCHI I. Premisele culturii profesionale a funcționarului public, *Administrarea publică*. 2014, nr.3. ISSN 1813-8489.
44. DULSCHI I. Repere teoretice în formarea culturii profesionale a funcționarilor publici. *Administrarea publică*. 2019, nr.1. ISSN 1813-8489.
45. DULSCHI, I. Țepordei, A. Formarea și dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică: provocări și soluții. *Administrarea Publică* nr.2, 2021, p. 97-103. <https://oaji.net/articles/2021/8641-1625210831.pdf>.
46. DULSCHI, I. Unele aspecte metodologice privind cercetarea în administrarea publică. În: *Teoria și practica administrației publice*, Conferința Teoria și practica administrației publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice., Chișinău: Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2013, p.14-16. ISSN 1813-8489 .
47. FORTIER, C. La consolidation juridique du lien fonction publique - service public, în *L'Actualit juridique - Droit administratif*, nr. 4, 20 avril, 1999,p.291-300, ISSN: 1272-9116.
48. GAILLARD J. *Standardizarea industrială: principiile și dezvoltarea sa* . H.W. Compania Wilson. New York, 1934.
49. GHEORGHITĂ, T. *Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova*. Monografie, Chișinău: Universul, 2015.p 172 IBN:2024-05-14 21:39.
50. GHEORGHITĂ, T., MELNIC, L. , LITVINENCO, S. *Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova*. Ghid metodic. Chișinău, 2013. (cancelaria.gov.md).
51. GOURNAY, B., KESLER, J.F. ȘI SINEK-PAYDESSAN, J., Legalitatea funcției publice în dreptul administrativ. În: *Administrația publică*. Disponibil: <https://www.stiucum.com/drept/drept-administrativ/Legalitatea-functiei-publice-i13572.php>
52. GROTIUS,H.,<http://www.stiucum.com/management/management-public/Relatia-dintre-administratia-p91126.php> /Vizitat la 21.12.2018.
53. GUIZOT, F., *Istoria civilizației în Europa. De la căderea imperiului român până la Revoluția Franceză*, Editura Humanitas, Bucureștii,2000, p.272. ISBN: 973-50-0063-6.
54. GUȚULEAC, V., *Drept administrativ*, Chișinău, 2017,p.587, CZU 3429(0758)
55. HAURIOU,M. *Precis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1919. <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb373915308>.

56. Hotărârea Guvernului nr. 1000 din 2 august 2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 698 din 15 august.
57. Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr.530 din 14 iulie 2008.
58. Hotărârea Guvernului nr 126/2023 din 15.03.2023 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 publicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 130-133 din 18.04.2023.
59. Hotărârea Guvernului nr. 789/2022 pentru modificarea unor hotărâri ale Guvernului în decembrie 2022 publicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 363-373 din 18.11.2022.
60. IONESCU C., *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente, 1741-1991*, Ediție revăzută și adăugită, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 2000. ISBN 978-606-18-0615-7.
61. IONESCU, R. *Drept administrativ*, Ed. Didactica și Pedagogică, București, 1970, OCLC Number / Unique Identifier:237311838.
62. IORGOVAN, A. *Drept administrativ. Tratat elementar*, 1994, ISBN/Cod: 973-96616-8-8.
63. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, 2005; p 704, ISBN/Cod: 976-655-790-1.
64. IORGOVAN, A. *Drept administrativ*. București: Ed. Actami, 1994. ,p 387.. ISBN/Cod: 973-96616-8-8.
65. IORGOVAN, A. *Drept administrativ. Tratat elementar. V.I.* București: Editura Hercules, 1993, p. 85-86. ISBN/Cod: 973-96351-2-1.
66. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ, vol. I*, Introducere. Organizarea administrativă, Editura All Beck, 2001 .p.624 ISBN: 9789736551444.
67. IORGOVAN. A., *Tratat de drept administrativ*, ediția a III-a, vol. I, București, Editura All Beck, 2001 ,p 624,602, ISBN/Cod: 973-655-144-X.
68. Ghidul ISO/IEC 2. 2004:12. <https://www.iso.org/standard/39976.html>.
69. JALENCU. M. *Managementul resurselor umane*. Chișinău: UCCM. Elena -VI. SRL,p 117. ISBN 978-9975-4241-7-2.
70. KATZELL R., THOMPSON D. *Work Motivation: Theory and Practice*. [online]. [citat 16.10.2017].Disponibil:<http://johncollinscareerdevelopmentplan.weebly.com/uploads/2/4/4/>

71. KLIGNER D., NALBANDIAN J. LORENS J. *Public personel management: context and strategies*. Upper Staddle: River (USA) Pearson Education.2009. p. 372 ISBN9781315271255.
72. LAUBADÉRE A., *Traité du droit administrative*, Mouton, Paris, 1984. ,VOL.2 p.532, ISBN: 9782275014098.
73. LEGA nr. 554 din 2 decembrie 2004 a contenciosului administrativ, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
74. LEGEA nr. 161/2003 publicată în *Monitorul Oficial al României* nr. 279 din 29.04.2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.
75. LEGEA nr. 188/ 1999, publicată în *Monitorul Oficial* nr. 600 din 8 decembrie 1999, Republicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007 517.
76. LEGEA nr. 215 din 23 aprilie 2001 a administrației publice locale, Republicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007.
77. LEGEA nr. 371/2005 pentru aprobarea OUG nr.65 privind modificarea și completarea Legilor nr.53/2003. în *Monitorul Oficial al Romaniei* nr. 1147 din 19.12.200.
78. LEGEA nr. 393/2003 privind Statutul aleșilor locali, în *Monitorul Oficial*, Partea I nr. 912 din 07 octombrie 2004.
79. LEGEA nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici aparută în *Monitorul Oficial al Romaniei* nr. 157 din 23.02.2004
80. LEGEA nr. 436/2006 privind administrația publică locală aparută în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 32-35 din 09.03.2007.
81. LEGEA nr. 446/2006 privind pregătirea populației pentru apărare, publicată in *Monitorul Oficial al Romaniei* nr 990 din 12.12.2006.
82. LEGEA nr.1245/2002 privind pregătirea cetățenilor pentru apărarea patriei, publicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 137-138 din 2002.
83. LEGEA nr. 985/2002 , codul penal al Republicii Moldova, republicată în 14.04.2009 în *Monitorul Oficial* Nr. 72-74 .
84. LEGEA nr.158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public publicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 230-232 .
85. LEGEA nr.16/2008 privind conflictul de interese republicată in *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 72-75/231 din 13.04.2012.
86. LEGEA nr.25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public , publicată

în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 74-75 din 11.04.2008.

87. MACHIAVELLI, N., *Principele*, București: Editura Antet, 2000, .p.96,SKU: 978-973-636-490-7.
88. MANDA C., *Drept administrativ*. București: Editura Victor, 2000, p.183. SBN/ISSN: 978-973-127-116-3.
89. MANDA, C. *Administrația publică locală*. București: Lumina LEX, 1999,ISBN:3959735881802.
90. MANOLESCU A. *Managementul resurselor umane*. București: Economica, 2001. p 560. ISBN/Cod: 973-590-463-2.
91. MARCOU G., *Decision gouvernementale en europe*, LAVOISIER S.A.S., 1996,p.319, ISBN : 2738443958.
92. MASLOW A., *Motivație și personalitate*, ed. 2013 , ISBN:9789737079053.
93. MATSUURA S. *Principiile standardizării industriale* (ediția chineză). Technical Standard Press, 1981.
94. MONTESQUIEU, *Despre spiritul legilor*, vol II, Ed. Științifică, București, 1970.,p.303, CZU84-96-59.
95. MORA C. și ȚICLAU T., *Introducere în administrația publică*, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2009, p.210, ISBN:9789738915961, 9738915961.
96. MORARU, V. Vocația europeană a Republicii Moldova. In: *Europenizarea: fațetele procesului*, Chișinău: 2013, pp. 7-12. ISBN 978-9975-57-064-0.
97. NEGOIȚĂ A. , *Știința administrației*. București: Editura Didactica și Pedagogică, 1977,p.213, Număr OCLC / Identificator unic :3537938.
98. NEGULESCU P. *Tratat de drept administrativ român*. București: Institutul de Arte Grafice “Vremea”,1943, , p.634 , Identificator unic :923803358 (citată de Corneliu Manda. *Drept administrativ*. București: Editura Victor, 2000, p. 223).
99. NICOLESCU, O. *Managerii și managementul resurselor umane*. București: Economica. 2004. p 464 ,ISB 973-709-034-9.
100. OBERDORFF, H. *La fonction publique de l'Union Européenne în Droit administratif européen, sous la direction de Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère*, Edition Bruylant, Bruxelles, 2007, p213,ISBN 978-2-8027-2458-2.
101. OROVEANU M. *Tratat de drept administrativ*. București: Editura Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, 1994, p.488, ISBN/Cod: 973-562-033-2.
102. OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, Cambridge University Press. 2003.p.271, ISBN 0 521405998.

- 103.** O.U.G. nr. 140/2008 pentru modificarea art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2008 privind unele măsuri pentru întărirea capacității administrative a României în vederea îndeplinirii obligațiilor ce îi revin în calitatea să de stat membru al Uniunii Europene, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 749 din 6 noiembrie 2008.
- 104.** O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ publicat în *MONITORUL OFICIAL* nr. 555 din 5 iulie 2019 http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm.
- 105.** O.U.G. nr. 45/2008 privind unele măsuri pentru întărirea capacității administrative a României în vederea îndeplinirii obligațiilor ce îi revin în calitatea să de stat membru al Uniunii Europene, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 322 din 23 aprilie 2008.
- 106.** PALIHOVICI, S. *Reforma administrației publice din Republica Moldova în contextul integrării europene*. Auroref. Tezei de dr. în științe politice. Chișinău, 2008. P. 22.
- 107.** PEISER, A., *Droit administratif. Fonction publique de l'état et territorial. Domaine public, Expropriation, réquisitions. Travaux publics*, ed. a 13-a, MEMENTOS DALLOZ, serie droit public-science politique, Paris, 1995, p.163, ISBN 2-247-02776-8.
- 108.** PLATON, M. *Administrația publică*. Curs universitar. Chișinău: Editura Universul, 2008. 736 p. ISBN 978- 9975-47-016-2.
- 109.** PLATON, M. *Serviciul public în Republica Moldova*. Chișinău: Secția Editare, A.S.D.A.P., 1997, p.224 ,LCCN 2002484351.
- 110.** PLUMB I., ANDRONICEANU A. *Studii de caz în managementul serviciilor publice*. București : Editura ASE, 2000. p 209, ISBN:9789738127005, 9738127009.
- 111.** POPA, V., CHIRIAC, L., MOCANU, V., *Ghidul funcționarului public*. Chișinău: Editura SC „Tehnologii Intelectuale”, 2007. 446 p. ISBN 978-9975-9589-2-9.
- 112.** POPESCU PETROVSZKI, D. M., *Drept administrativ*, vol. II, Editura Universitară „Danubius”, Galați, 2009 p.209, ISBN:9786065330177, 6065330175
- 113.** POPESCU PETROVSZKI, D. M., *Statutul funcționarilor publici din România*, Editura I.R.D.O, 2011,p.528, I.S.B. . 978-973-9316-91-0.
- 114.** POPESCU-SLĂNICEANU, I., PUȘCĂ, A., ENESCU C. I., *Teoria funcției publice*, Brăila, Editura Evrika, 1999,p.632, ISBN/Cod: 973-9499-76-7.
- 115.** POPOVICI, A. *Eficientizarea administrației publice din Republica Moldova: oportunități și provocări actuale*, *Administrare publică* nr.2 2018. ISSN: 1813-8489.
- 116.** POPOVICI, A., POPOVICI C. I, *Administrare publică*, nr. 3, 2020. ISSN: 1813-8489.
- 117.** POPOVICI, A., POPOVICI C., *Leadership-ul administrativ – o nouă paradigmă a administrației publice*, *Administrare publică*, nr. 1, 2017 ,ISSN: 1813-848.

118. PREDĂ M. *Tratat elementar de drept administrativ*. București: Editura Lumina Lex, 1999, p.736, ISBN 9739186831, 9789739186834.
119. PREDĂ, M. *Drept administrativ*. Partea generală, ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p.384. ISBN/Cod:973-588-764-9 .
120. PRELOT M. și Boulois, J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1990, p.894, ISBN: 978-2247004577.
121. PRISACARU, V., *Funcționarii publici*, Ed. All Back , 2004, p.496, ISBN: 973-655-628-X.
122. PRISACARU, V., *Tratat de drept administrativ*. Partea generală, ed. a III-a revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 915, ISBN:9789735884703.
123. PRISACARU. V. *Tratat de drept administrativ român*, Editura: [All](#)1996, p.600, ISBN : 973-571-195-8.
124. RADU, L., MORA, C. *Administrație publică*, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2000. p.10.
125. Recomandarea R/2000/10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=353945&Site=CM>.
126. Recomandarea R/2000/6 adoptată la 6 februarie 2000 în cadrul celei de a 699-a reuniune a delegațiilor miniștrilor, Preambul. <https://rm.coe.int/native/09000016804c3142>.
127. Recomandarea R/2000/6, adoptată la 11 mai 2000 în cadrul celei de a 109-a sesiune a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. Anexă.
128. Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs. Hotărâre a Guvernului. Nr 201 din 11 martie 2009. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* 17.032009, nr. 55-56/249.
129. Regulamentul cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant. Hotărâre a Guvernului. Nr 201 din 11 martie 2009. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* 17.032009, nr. 55-56/249.
130. Regulamentul nr. 259/68 din 29 februarie 1968 cu privire la Statutul Funcționarilor Comunităților Europene și Condițiile de Încadrare a altor Categori de Angajați, adoptat de Consiliul European și publicat în Jurnalul Oficial L 56 din 04.03.1968 [http://data.europa.eu/eli/reg/1968/259\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1968/259(1)/oj).
131. Revista Română de Dreptul Muncii, nr. 3/2002, p. 56-60] <https://www.juridice.ro>
132. RIVERO , J. , *Les libertes publiques*, P.U.F., Themis, tome I, 8eme édition, Paris, 1997, p.397, ISSN 1242-5435.
133. RIVERO, J., *Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administratif*,

dans Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'Europe, éd. par Mauro Cappelletti, Bruxelles, Bruylant, 1978 ,p.226, ISSN 9782802771142.

134. SÎMBOTEANU A., Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere și valorilor euroconforme, *Administrarea publică*, revistă metodico-științifică, AAP, 2015, nr.4, pag. 11-22 6. ISSN 1813 – 8489.

135. SÎMBOTEANU, A. , Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, *Administrarea publică*, 2014, nr.3, p. 16-28. ISSN 1813 – 8489.

136. SÎMBOTEANU, A. *Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova*, Conferința Teoria și practica administrației publice, Chișinău, 19 mai, 2017. ISBN 978-9975-3019-6-1.

137. SÎMBOTEANU, A. Europeanizarea administrației publice din Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste. Conferința "Integrare prin cercetare și inovare" , Chișinău, Moldova, 26-28 septembrie 2013. Pag. 239-241
https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/105270 .

138. SÎMBOTEANU, A. Dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din perspectiva prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. Conferința Teoria și practica administrației publice, Chișinău, 20 mai, 2016. ISBN 978-975-3019-6-1.

139. SÎMBOTEANU, A., *Administrație publică. Monografie*. 2023. Chișinău, 2023, p.413, ISBN 978-9975-3542-4-0.

140. SÎMBOTEANU, A., DULSCHI I. ș. a. *Academia de Administrare Publică la un sfert de veac*, Editura Elan-Poligraf, Chișinău, 2018, p 335. ISBN 978-9975-3019-7-8.

141. SLĂNICEANU POPESCU I. Teoria funcției publice. Brăila: Editura Evrica, 1999, p.632,. ISBN/Cod: 973-9499-76-7.

142. SOLOMON, C. *Republica Moldova: de la acordul de asociere la statutul de candidat privind aderarea la Uniunea Europeană. In: Parteneriatul Estic:: spre o comunitate a democrației și prosperității*, Ed. 16, 31 martie - 1 aprilie 2023, Chișinău. Chișinău: "Print-Caro" SRL, 2023, 1, pp. 87-97. ISBN 978-9975-165-94-5.

143. SOLOMON, C. *Cadrul politico-juridic al relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. In: Strategia Securității Uniunii Europene în contextul Metamorfozelor Relațiilor Internaționale*, 23 aprilie 2021, Chișinău: "Print-Caro" SRL, 2021, Vol.1, pp. 122-129. ISBN 978-9975-56-874-6.

- 144.** SOLOMON, C. Evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană – de la parteneriat și cooperare la asociere și preaderare. In: Teoria și practica administrării publice, 21 mai 2021, Chișinău, Republica Moldova: "Print-Caro" SRL, 2021, pp. 164-168. ISBN 978-9975-3492-7-7.
- 145.** SOLOMON, C., Ghiorghiu-Aurelian, C. *Politici de postaderare a României la Uniunea Europeană. In: Relații internaționale.* Plus, 2015, nr. 1, pp. 100-109. ISSN 1857-4440.
- 146.** SPĂȚARU, T. , GHEORGHÎȚA, T. *Racordarea serviciului public din Republica Moldova la standardele uniunii europene. Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice Teoria și practica administrării publice*, 21 mai 2015, AAP, Chișinău, 2015 p.165 , ISBN 978-9975-3019-3-0.
- 147.** SPENCER, H. , *Individul împotriva statului, Incitatus*, 2002, 100 p. ISBN: 973-99912-6-2.
- 148.** STANCIU, Ș. *Managementul resurselor umane.* București – 2001, p.213 disponibil la: <https://andreiocila.files.wordpress.com/2010/10/s-stanciu-managementulresurselorumane.pdf>.
- 149.** ȘANTAI, I., *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I(2007) p.484,ISBN: 978-973-751-563-6 și vol. II (2008), Editura Risoprint, Cluj-Napoca.,p.450, ISBN: 978-973-751-707-4.
- 150.** ȘAPTEFRAȚI T. Managementul personalului. În: *Metode administrative, moderne.* Chișinău: Universul, 2002. p 216. ISBN 9975-9688-0-5..
- 151.** ȘAPTEFRAȚI, T. Sistemul bazat pe merit în administrația publică: instrument al buneii guvernări. In: *Teoria și practica administrării publice*, Ed. 26, 20 mai 2022, Chișinău. Chișinău: CEP USM, 2022, Ediția 26, pp. 37-40. ISBN 978-9975-3542-3-3.
- 152.** ȘAPTEFRAȚI, T., Golban, M. Evaluarea performanței și gestiunea carierei funcționarilor publici. In: *Administrarea Publică*, 2007, nr. 1-2(54), pp. 27-32. ISSN 1813-8489.
- 153.** TELEA, A., Discuții privind procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici și a persoanelor încadrate cu contract individual de munca în structurile administrației publice locale, în „*Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene*”, în *Caietul științific al Institutului de Științei Administrative „Paul Negulescu” nr. 6*, Editura Burg, Sibiu, 2004, pp. 400-409].
- 154.** TEODORESCU A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. I. București: Editura III, Institutul de Arte Grafice “Eminescu” , 1929,p.484.
- 155.** TEODORESCU A., *Tratat de Drept Administrativ*, Vol.II, Editura Marvan, București, 1935, p,483 ,UNU167945.

156. TOCQUEVILLE, A. *Despre democrație în America*, Humanitas, 2013 în 2 volume.,p.857.ISSN 978-973-50-5734-3.
157. TORRINGTON, D. HALL, L., TAYLOR S. *Human resource management*. London and New York:Prentice Hall, 2000, p 882.,ISBN 978-0-273-71075-.2.
158. TRĂILESCU A. *Tratat elementar de drept administrativ*. București: Editura ALL BECK, 2002, p.400, . ISBN: 973-655-190-3.
159. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*, Ediția a III-a, Editura C.H. Beck, București, 2013.p.312, ISBN:978-606-18-1376-6.
160. VĂRZARI, A. Impactul evaluării performanțelor funcționarilor publici asupra procesului de administrare în Republica Moldova, teza de doctor în științe administrative, *Academia de Administrare Publică*, 2022.
https://old.aap.gov.md/sites/default/files/Teza_Doctorat_Ana_Varzari_01.11.2021.pdf
161. VEDEL, G., DELVOLVÉ, P., *Droit Administratif*, P.U.F., Paris, 1992,p.808. ISBN-13 : 978-2130450665.
162. VEDINAȘ V. *Drept administrativ*. București: Universul Juridic, 2012.,p.530, ISBN 978-973-127-726-4.
163. VEDINAȘ V.. *Deontologia vieții publice*. București: Editura Universul Juridic, 2007, p.391., ISBN:978-973-8929-78-4.
164. VEDINAȘ, V., Cristea, S., Structura funcției publice din România. Studiu comparativ cu Franța, *Revista de drept public nr. 1/2003*, p. 22-35 .
165. VEDINAȘ, V. Câteva aspecte legate de privatizarea funcției publice, în *Revista Analele Universității București, nr. XLVII,1998*, pp. 83-88.
166. VEDINAȘ, V., Valori europene în statutul funcționarilor publici, în *Revista Institutului de Cercetari Juridice al Academiei Romane "Studii de drept romanesc "*, nr. 34/2002, pp. 319-33.
167. VIDA I., *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994,P.224, ISBN: 973-567-058-5.
168. VOLONCIU, M., Sesizări, reclamații și plângeri împotriva măsurilor de discriminare pe criteriul sexului, în *Revista Română de Dreptul Muncii nr. 1/2003*, p. 27-33.,ISBN 978-973-725-449-9
169. VRIES H. *Standardization: A Business Approach to the Role of Național Standardization Organizations*, Kluwer Academic Publishers, 1999, p. 3-15 ,ISBN 978-1-4419-5103-8.
170. VROOM V. *Work and Motivation*. John Wiley, New York, 1964.P.397, ISBN 0-

7879-0030-3.

171. ZILIER, J., *Egalite et merite, L'accès a la fonction publique dans les Etats de la Communauté Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998, P.350, ISBN:978-2802704218.

172. ZILLER, J., *Administrations compares. Les sistmes politico-administratifs de l'Europe des Douze Editions Montchrestien*, Paris, 1993, p. 349. ISSN 1965-0620.

173. <https://dexonline.ro/definitie/standard>.

174. https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2023/Rapoarte/1_Raport%20Mangementul%20Functiei%20Publice%202022_30.05.2023.pdf.

ANEXE

ANEXA I

CHESTIONAR

privind concluziile evaluării necesităților/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice în România

SCOP.

Scopul prezentului raport este de a prezenta rezultatele procesului de analiză a chestionarelor de evaluare a necesităților/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice, completate și transmise de instituțiile publice (compartimente de resurse umane și funcționari publici de conducere și de execuție) și partenerii de dialog social în domeniul funcției publice.

SUMAR.

Raportul cuprinde concluziile evaluării necesităților/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice, de autorități și instituții publice (compartimente de resurse umane și funcționari publici de conducere și de execuție).

GRUP ȚINTĂ.

Grupul țintă a fost format din autorități și instituții publice în domeniul funcției publice.. Grupul țintă specific din cadrul autorităților și instituțiilor publice a fost format din responsabilii/conducătorii compartimentelor de resurse umane și funcționari publici de conducere și de execuție – în număr egal din cadrul aceleiași instituții.

Pentru definirea grupului țintă al procesului de consultare, am avut în vedere următoarele criterii de selecție:

- să fie consultate autorități și instituții publice existente la orice nivel al sistemului instituțional românesc, respectiv: autorități administrative, precum și alte organe de specialitate ale administrației publice la nivelul unităților administrativ-teritoriale, autorități, ale administrației publice locale;
- să fie acoperite, din punct de vedere geografic, toate regiunile țării;
- să fie chestionate atât autorități și/sau instituții publice cu un număr ridicat de funcționari publici, cât și autorități și/sau instituții publice cu un număr redus de funcționari publici;
- să fie respectate principiile reprezentativității și proporționalității eșantionului

INSTRUMENTE DE INVESTIGARE ȘI METODOLOGIE UTILIZATĂ.

Pentru o individualizare obiectivă a aspectelor problematice din domeniul funcției publice am elaborat un *Chestionar de evaluare a nevoilor/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice*, .

Informarea cu privire la desfășurarea procesului de consultare a autorităților și instituțiilor publice s-a făcut în mod formalizat, prin fax, la cabinetele conducătorilor autorităților și instituțiilor publice din grupul țintă.

Încă de la începutul procesului de consultare, am adus la cunoștință că, pe baza informațiilor colectate și a analizei acestora, vom elabora un Raport cuprinzător în care vor fi reflectate oportunitățile/nevoile de reglementare în domeniul funcției publice.

Chestionarul de evaluare a nevoilor/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice a conținut 21 de întrebări/afirmații.

În termenii de referință definiți mai sus, procesul de consultare inițiat a inclus **314 autorități și instituții publice** grupate după cum urmează:

- 96 autorități sau instituții publice teritoriale;
- 218 de autorități sau instituții publice din administrația publică locală;

REZULTATELE PROCESULUI DE CONSULTARE.

Astfel cum s-a arătat, procesul de consultare s-a desfășurat în perioada 9 ianuarie 2021 – 13 aprilie 2021.

În perioada de referință am primit un număr de aproximativ 2000 de chestionare completate de către **501 de autorități și instituțiilor publice**.

Este de subliniat că deși m-am adresat unui număr inițial de 314 autorități și instituții publice, respondenți au fost semnificativ mai mare, respectiv 501, fapt datorat în principal sprijinului pe care l-am primit în diseminarea circularei către autoritățile administrației publice locale.

Este de menționat că din cele aproximativ **2.000 de chestionare primite** un număr de aproximativ **85 de chestionare** nu au putut fi vizualizate și implicit analizate datorită unor considerente de ordin tehnic.

Data fiind această situație și în vederea respectării principiilor pe baza cărora au fost selectate inițial autoritățile și instituțiile publice care au făcut parte din grupul țintă, am analizat un număr total de **1.438 de chestionare**.

În acest context considerăm că rezultatele procesului de consultare sunt relevante și reprezentative prin numărul respondenților – autorități și instituții publice și numărul chestionarelor primite și analizate.

FINALITATEA PROCESULUI DE CONSULTARE

Astfel cum am arătat, scopul acestui proces de consultare a fost de a permite să se colecteze informații relevante necesare documentării și fundamentării opțiunilor de politică publică în domeniul funcției publice, precum și a propunerilor de modificare și completare a cadrului legal în domeniul funcției publice.

Rezultatele analizei chestionarelor de evaluare a nevoilor/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice, precum și propunerile de modificare și completare a OUG 57/2019 privind Codul Administrativ, transmise vor fi analizate și după caz valorificate în cuprinsul propunerilor de reglementare în domeniul funcției publice, în măsura în care vor corespunde deciziilor strategice care se iau la cel mai înalt nivel și intenției de reglementare a inițiatorului.

REZULTATELE ANALIZEI CHESTIONARELOR DE EVALUARE

a nevoilor/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice

La întrebarea nr. 1 “Considerați că normele reglementate în actuala formă a OUG 57/2019 privind Codul Administrativ, sunt:

- clare;
- suficiente;
- ambigue;
- insuficiente;
- aplicabile în marea majoritate a cazurilor;
- uneori neaplicabile;
- neaplicabile în cazuri des întâlnite,,

au fost analizate **1.952** răspunsuri, din care **486 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.466 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: Ambele categorii de respondenți au apreciat că normele cuprinse în OUG 57/2019 privind Codul Administrativ sunt suficiente și aplicabile în 65 % din cazuri.

La întrebarea nr.2. Considerați că sfera activităților care implică exercitarea prerogativelor de putere publică ar trebui:

- extinsă;
- menținută în forma actuală, întrucât este corespunzător reglementată.

au fost analizate **1.407** răspunsuri, din care **354 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.053 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: Menținerea în forma actuală a sferei activităților care implică exercitarea prerogativelor de putere publică a fost varianta aleasă în majoritatea răspunsurilor (atât prin raportare la categoriile de respondenți cât și prin raportare la numărul total) , respectiv în 90% din răspunsuri.

Dintre răspunsurile pentru restrângerea activităților cele mai multe au fost pentru activitățile IT și cele financiar contabile. Pentru varianta extinderii activităților propunerile au fost pentru includerea tuturor categoriilor de angajați în administrație în categoria funcționarilor publici.

La întrebarea nr. 3 “În opinia dvs., corpul funcționarilor publici din România ar trebui definit prin raportare la:

- totalitatea funcționarilor publici numiți în condițiile OUG 57/2019 privind Codul Administrativ
- totalitatea funcționarilor publici numiți în condițiile OUG 57/2019 privind Codul Administrativ , precum și a funcționarilor publici numiți în condițiile prevăzute de statutele speciale aprobate prin lege”

au fost analizate **1.404** răspunsuri, din care **345 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.059 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 59 % din răspunsuri au fost pentru definirea corpului funcționarilor publici prin raportare la totalitatea funcționarilor publici (atât cei numiți în temeiul Legii nr.188/1999 cât și cei numiți în baza statutelor speciale).

La întrebarea nr.4 “Managementul funcției publice și al funcționarilor publici din România pentru următorii 3-4 ani ar trebui să fie corelat cu:

- nevoile de dezvoltare a administrației publice din România determinate în mod obiectiv pe baza unor analize instituționale și a unor criterii comune de autoevaluare aplicate la nivelul fiecărei instituții publice;
- sursele planificate de finanțare bugetară, precum și cu gradul de accesibilitate a fondurilor externe;
- o politică de ocupare care să asigure pe termen mediu și lung continuitatea activității în sistemul funcției publice din România și o structură de carieră echilibrată a corpului funcționarilor publici;
- alte

Exemplificați:.....”

au fost analizate **2.141** răspunsuri, din care **545 aparținând compartimentelor de**

resurse umane și 1.596 aparținând funcționarilor publici.

Comentariu: 45 % din răspunsuri au fost pentru necesitatea corelării managementului funcției publice cu o politică de ocupare care să asigure pe termen mediu și lung continuitatea activității în sistemul funcției publice din România și o structură de carieră echilibrată a corpului funcționarilor publici, iar 40 % din răspunsuri cu nevoile de dezvoltare a administrației publice din România determinate în mod obiectiv pe baza unor analize instituționale și a unor criterii comune de autoevaluare aplicate la nivelul fiecărei instituții publice.

La întrebarea nr. 5 “În opinia dvs., creșterea atractivității funcției publice din România ar putea fi influențată de:

- creșterea nivelului de salarizare în sistemul funcției publice;
- existența unor instrumente de motivare financiară pentru rezultate deosebite efectiv obținute;
- existența unor instrumente de motivare nonfinanciară pentru rezultate deosebite cu impact semnificativ;
- îmbunătățirea condițiilor de lucru;
- flexibilitatea programului de lucru;
- creșterea gradului de acces la programe de instruire;
- schimb de experiență/stagii între instituții la nivel național și internațional;
- predictibilitatea unui sistem de carieră individuală;
- campanii de informare și promovare cu privire la rolul funcționarului public și la oportunitățile de carieră în funcția publică;
- -alte măsuri

Exemplificați:.....”

au fost analizate **4.817** răspunsuri, din care **1.279** aparținând compartimentelor de resurse umane și **3.538** aparținând funcționarilor publici.

Comentariu: Pentru ambele categorii de respondenți creșterea atractivității funcției publice din România ar putea fi influențată cel mai mult de creșterea nivelului de salarizare în sistemul funcției publice(24%), existența unor instrumente de motivare financiară pentru rezultate deosebite efectiv obținute(17%), creșterea gradului de acces la programe de instruire(13%), schimb de experiență/stagii între instituții la nivel național și internațional(13%).

La întrebarea nr. 6 “Ce sistem de funcție publică apreciați că este cel mai adecvat pentru administrația publică din România pe termen mediu (3-4 ani):

- sistem de tip „post”, în care intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs de recrutare pe orice post la orice nivel, de către orice persoană care îndeplinește condițiile legale;
- sistem de tip „carieră”, în care intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs de recrutare pe un post de execuție aflat la cel mai mic grad profesional existent, iar accesul în celelalte posturi de nivel superior se face prin promovarea funcționarilor publici din interiorul sistemului;
- sistem mixt, (sistemul actual) în care ocuparea posturilor în sistemul funcției publice se poate face prin concurs de recrutare pe diferite posturi la orice nivel de conducere și de execuție, precum și prin concurs de promovare a funcționarilor publici”.

au fost analizate **1431 răspunsuri, din care 357 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1074 aparținând funcționarilor publici**

Comentariu: 67 % dintre răspunsuri au fost pentru menținerea sistemului actual , respectiv sistemul mixt, în timp ce 24 % din răspunsuri au avut în vedere sistemul de tip carieră

La întrebarea nr.7 “Rolul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în realizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici pe termen mediu ar trebui să fie mai activ în ceea ce privește:

- monitorizarea și controlul aplicării măsurilor în domeniul funcției publice urmat de aplicarea de sancțiuni în cazurile în care legislația în domeniul funcției publice nu este respectată;
- organizarea și desfășurarea concursurilor de recrutare și de promovare pentru funcțiile publice de conducere vacante din cadrul administrației publice centrale;
- organizarea și desfășurarea concursurilor de recrutare și de promovare pentru funcțiile publice de conducere vacante din cadrul administrației publice locale;
- furnizarea de programe de perfecționare profesională adresate diferitelor categorii de funcționari publici;
- furnizarea de programe de perfecționare profesională adresate celorlalte categorii de personal din administrația publică;
- stabilirea unor standarde administrative în domeniul funcției publice și promovarea de bune practici în administrația publică;
- alte domenii.

Exemplificați:.....”

au fost analizate **3.137 răspunsuri, din care 839 aparținând compartimentelor de**

resurse umane și 2.298 aparținând funcționarilor publici.

Comentariu: Potrivit răspunsurilor rolul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici ar trebui să fie mai activ în ceea ce privește stabilirea unor standarde administrative în domeniul funcției publice și promovarea de bune practici în administrația publică (29%), furnizarea de programe de perfecționare profesională adresate diferitelor categorii de funcționari publici (26%) și monitorizarea și controlul aplicării măsurilor în domeniul funcției publice urmat de aplicarea de sancțiuni în cazurile în care legislația în domeniul funcției publice nu este respectată (19 %).

La întrebarea nr.8 “În opinia dvs., atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în realizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici pe termen mediu ar trebui să privească:

- reglementarea în domeniul funcției publice;
- monitorizarea și controlul aplicării măsurilor în domeniul funcției publice;
- organizarea și desfășurarea concursurilor de recrutare și de promovare pentru funcții publice de conducere vacante din cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală;
- organizarea și desfășurarea concursurilor de recrutare și de promovare pentru funcții publice de conducere vacante din cadrul autorităților administrației publice locale și instituțiilor publice subordonate;
- furnizarea de programe de perfecționare profesională adresate diferitelor categorii de funcționari publici;
- furnizarea de programe de perfecționare profesională adresate celorlalte categorii de personal din administrația publică;
- alte domenii.

Exemplificați:.....
.”

au fost analizate **3.679 răspunsuri, din care 1.010 aparținând compartimentelor de resurse umane și 2.669 aparținând funcționarilor**

Comentariu: În ordine descrescătoare, răspunsurile referitoare la domeniul de atribuții al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici reflectă următoarea situație: 27 % din răspunsuri au fost pentru reglementarea în domeniul funcției publice ca atribuție a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în realizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici pe termen mediu, 23 % pentru monitorizarea și controlul aplicării măsurilor în domeniul funcției

publice, 23 % pentru furnizarea de programe de perfecționare profesională adresate diferitelor categorii de funcționari publici.

La întrebarea nr.9 “Concursurile de recrutare și promovare pentru funcțiile publice de conducere ar trebui să se organizeze de către:

- fiecare autoritate sau instituție publică, pentru toate funcțiile publice de conducere;
- Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru anumite funcții publice de conducere. Exemplificați.....”

au fost analizate **1.396 răspunsuri, din care 352 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.044 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 55 % din răspunsuri sunt pentru organizarea concursurilor de recrutare și promovare pentru funcțiile publice de conducere de către fiecare autoritate sau instituție publică, pentru toate funcțiile publice de conducere, iar 45% pentru organizarea de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru anumite funcții publice de conducere. În această situație cele mai multe răspunsuri (173) sunt pentru stabilirea competenței Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a organiza concursurile de recrutare și promovare pentru toate funcțiile publice de conducere altele decât cele de șef birou și șef serviciu.

La întrebarea nr. 10 “În opinia dvs., creșterea gradului de transparență a recrutării în funcția publică ar putea fi asigurată de:

- diversificarea modalităților de anunțare a organizării și desfășurării concursurilor;
- termene diferențiate pentru publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea III și, respectiv, pentru anunțarea în mass-media sau prin alte modalități de informare în masă;
- obligații suplimentare privind informarea publicului cu privire la aspecte determinate ce țin de procesul de recrutare, stabilite prin lege în sarcina autorităților și instituțiilor publice, împreună cu stabilirea răspunderii și a sancțiunilor aferente pentru nerespectare;
- drepturi exprese ale potențialilor candidați de a se informa cu privire la aspecte determinate ce țin de procesul de recrutare;
- un grad mai ridicat de informatizare a sistemului de recrutare (până la nivel de sistem tip e-recrutare);
- creșterea gradului de implicare a terților (alte persoane decât reprezentanții autorităților și instituțiilor publice direct implicate) în procesele de recrutare (similar posibilității de participare a reprezentanților sindicatelor în comisiile de concurs, însă în variantă extinsă de interpretare a noțiunii de “parteneri de dialog social”);
- altele:

Prezentați propuneri:.....”

au fost analizate **2.350 răspunsuri, din care 571 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.779 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 32 % din răspunsuri sunt pentru creșterea gradului de transparență a recrutării în funcția publică prin diversificarea modalităților de anunțare a organizării și desfășurării concursurilor, 25 % pentru instituirea unui grad mai ridicat de informatizare a sistemului de recrutare (până la nivel de sistem tip e-recrutare).

La întrebarea nr.11 “Considerați că drepturile reglementate pentru funcționarii publici sunt:

- suficiente;
- insuficiente.

Prezentați propuneri:.....”

au fost analizate **1.430 răspunsuri, din care 386 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.044 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 59 % din răspunsuri consideră că drepturile funcționarilor publici sunt suficiente , în timp ce 41 % din răspunsuri consideră că sunt insuficiente. Printre propunerile formulate cele mai multe sunt pentru reglementarea unor drepturi de natură salarială (265), pentru dreptul la muncă și activități private în afara programului de lucru, fără a intra sub incidența incompatibilităților aferente funcției publice (63), pentru drepturi speciale pentru menținerea sănătății și integrității muncii(46).

La întrebarea nr. 12 “Considerați că este necesară efectuarea unor modificări în regimul juridic aplicabil funcționarilor publici cu privire la posibilitatea numirii/alegerii în funcții de demnitate publică:

- da; Menționați în ce sens:.....
- nu”

au fost analizate **1.396 răspunsuri, din care 353 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.043 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: În 87 % din răspunsuri se apreciază că nu este necesară efectuarea unor modificări în regimul juridic aplicabil funcționarilor publici cu privire la posibilitatea numirii/alegerii în funcții de demnitate publică

La întrebarea nr. 13 “Considerați că situațiile în care funcționarii publici, în contextul

reorganizării activității autorității sau instituției publice, sunt numiți în noile funcții publice, sunt reglementate în mod:

- cuprinzător;
- -insuficient.

Exemplificați:.....

au fost analizate **1.392 răspunsuri, din care 352 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.040 aparținând funcționarilor publici**

Comentariu: 85 % din răspunsuri sunt pentru suficiența reglementării situațiilor în care funcționarii publici, în contextul reorganizării activității autorității sau instituției publice, sunt numiți în noile funcții publice.

La întrebarea nr. 14 “Considerați că normele privind eliberarea din funcția publică prin reducerea postului ocupat de funcționarul public (modificarea în proporție de peste 50% a atribuțiilor aferente postului și/sau modificarea condițiilor specifice de ocupare a postului respectiv, referitoare la studii) sunt:

- Clare;
- Suficiente;
- Imprecise;

Exemplificați:.....

- Necesită completări.

Exemplificați:.....”

au fost analizate **1.500 răspunsuri, din care 382 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.118 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 53% din răspunsuri sunt pentru varianta de răspuns potrivit căreia normele privind eliberarea din funcția publică prin reducerea postului ocupat de funcționarul public sunt suficiente

La întrebarea nr. 15 Considerați că este necesară existența unui corp de rezervă:

- Da;
- Nu;
- Da, dar reglementat în alt mod.

Exemplificați:.....”

au fost analizate **1.400 răspunsuri, din care 355 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.045 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 81 % dintre răspunsuri consideră că este necesară existența unui corp de rezervă.

La întrebarea nr. 16 Considerați că momentul la care se dispune suspendarea raportului de serviciu al funcționarilor publici pentru infracțiuni săvârșite în timpul serviciului/în legătură cu serviciul, trebuie să fie:

- punerea în mișcare a acțiunii penale;
- trimiterea în judecată;
- nu este necesară suspendarea, raportul de serviciu urmând să înceteze la data existenței unei hotărâri judecătorești definitive de condamnare.”

Au fost analizate 1.391 răspunsuri, din care 343 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.048 aparținând funcționarilor publici.

Comentariu: 55% din răspunsuri susțin varianta potrivit căreia nu este necesară pentru infracțiuni săvârșite în timpul serviciului/în legătură cu serviciul, raportul de serviciu urmând să înceteze la data existenței unei hotărâri judecătorești definitive de condamnare

La întrebarea nr. 17 “Considerați că normele referitoare la răspunderea disciplinară sunt:

- clare;
 - suficiente;
 - imprecise;
- Exemplificați:.....

- necesită completări.
- Exemplificați:.....”

au fost analizate 1.590 răspunsuri, din care 400 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.190 aparținând funcționarilor publici.

Comentariu: 55% dintre răspunsuri sunt pentru varianta de răspuns care consideră că normele referitoare la răspunderea disciplinară sunt suficiente.

La întrebarea nr. 18 “Considerați că regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților aplicabil funcționarilor publici este:

- echilibrat;
- permisiv;
- restrictiv;
- clar reglementat;

- ambiguu.

Exemplificați:..... “

au fost analizate **1.549 răspunsuri, din care 411 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.138 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 31 % dintre răspunsuri consideră că regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților aplicabil funcționarilor publici este echilibrat, în timp ce 30% apreciază acest regim ca fiind restrictiv.

La întrebarea nr. 19 “Considerați că vechimea în specialitatea studiilor necesară în cazul ocupării prin recrutare a funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici este adecvat a fi stabilită la:

- 5 ani;
- 6 ani;
- 7 ani;
- altă vechime.

Exemplificați:.....

au fost analizate **1.410 răspunsuri, din care 352 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.058 aparținând funcționarilor publici**

Comentariu: 49% din răspunsuri sunt pentru stabilirea unei vechimi de 7 ani în specialitatea studiilor necesară în cazul ocupării prin recrutare a funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici și 22 % pentru stabilirea altor vechimi.

La întrebarea nr. 20 “Considerați că vechimea în grad profesional necesară promovării (3 ani în gradul profesional din care promovează) este:

- adecvată;
- neadecvată.

Prezentați propuneri:.....”

au fost analizate **1.397 răspunsuri, din care 354 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.043 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 75 % din răspunsuri apreciază ca adecvată vechimea în grad profesional necesară promovării (3 ani în gradul profesional din care promovează).

La întrebarea nr. 21 „Categorია din care faceți parte:

Responsabilul de resurse umane (se va bifa atunci când chestionarul este completat de

compartimentul de resurse umane, definit ca grup țintă; în acest caz, nu se bifează decât această căsuță);

- Funcționar public de conducere;Funcționar public de execuție.”

au fost analizate **1.438 răspunsuri, din care 375 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.063 aparținând funcționarilor publici.**

ANEXA II

Principiile funcției publice în legislația națională și standardele UE privind principiile funcției publice

Nr.c rt.	Sta te	Principii ale funcției publice	Standa rde UE	Principii ale Spațiului Administr ativ European
1	Grecia	a) profesionalism, b) deschidere, c) eficiență, d) rezonabilitate, e) promptitudine, f) obiectivitate, g) corectitudine.	Neutralitate politică, - imparțialitate, - transparență și deschidere, - eficiență și eficacitate,	supremația legii (administra ția prin lege), -
2	România	a) legalitate, imparțialitate și obiectivitate, b) transparență, c) eficiență și eficacitate, d) responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale, e) orientare către cetățean, f) stabilitate în exercitarea funcției publice, g) confidențialitate, subord onare ierarhică j) corectitudin	- servirea interesului public, - egalitate și justiție socială, - responsabilitate și răspundere, - fiabilitate și predictibilitate, - loialitate, - legalitate, - corectitudine	deschidere și transparent ă, - responsabilitate, - eficiență și eficacitate în administraț ia publică.
3	Bulgaria	a) legalitate, b) loialitate, c) responsabilitate, d) stabilitate, e) neutralitate politică,		

		f) deschidere, g)confidențialitate, h)subordonare ierarhică		
3	Croația	a) legalitate b)responsabilitate c)confidențialitate d)profesionalism e) imparțialitate f)servirea interesului public g) subordonare ierarhică		
4	Albania	a) legalitate, b) integritate, c) deschidere, d)profesionalism, e) onestitate, f) imparțialitate, g) loialitate.		
5	Republica Moldova	h) legalitate, i) imparțialitate, j) independență, k) eficiență, l) transparență, m) neutralitate, n)confidențialitate, o) competență.		
	Republica Macedonia	a) legalitate, b) transparență, c) neutralitate, d)profesionalism, e) competență, f) egalitatea de tratament, g) corectitudine		

ANEXA III

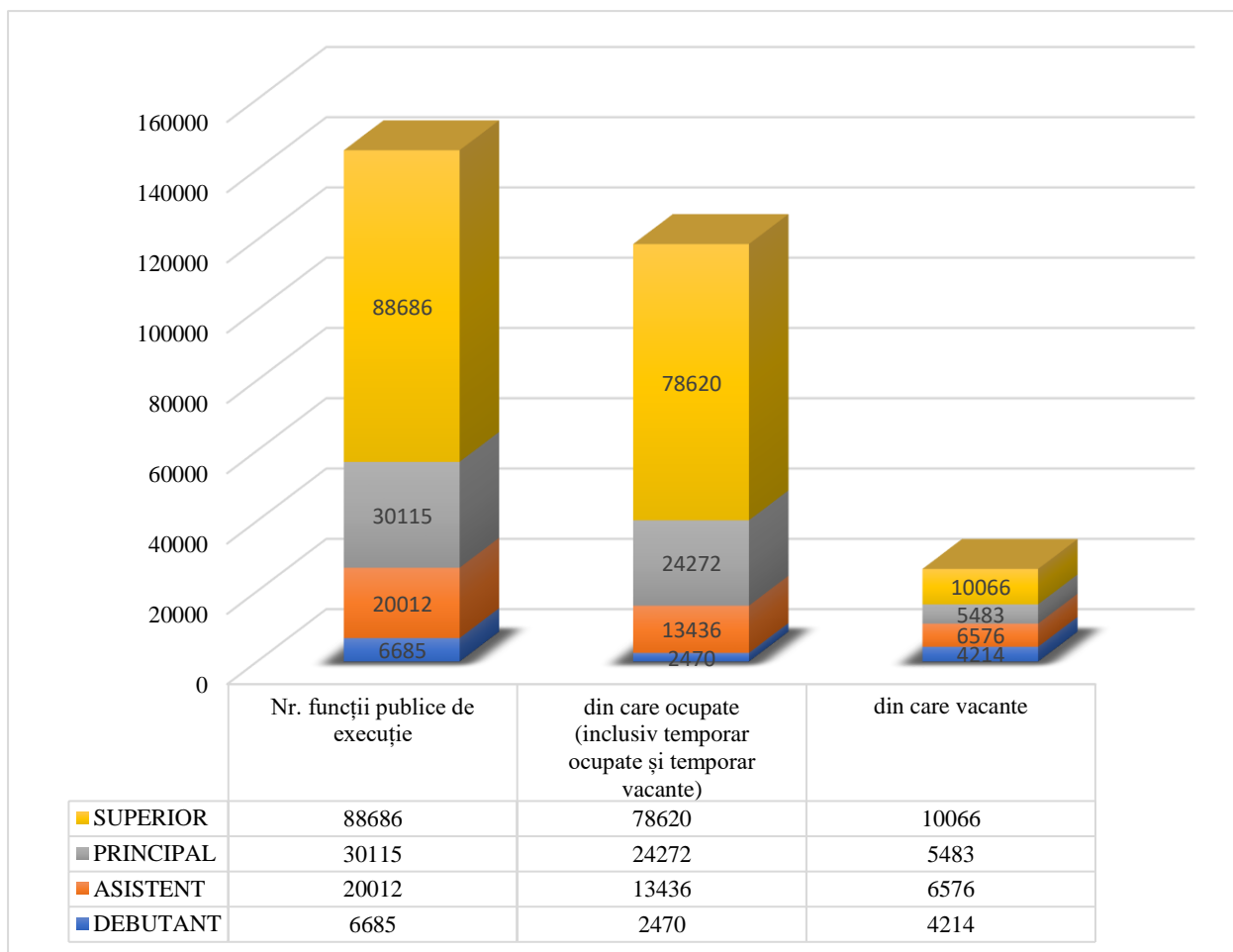
Orientări în definirea noțiunii de standard/calitate în sectorul public în lume

Țara/Regiunea	Rolul standardului/calității în management	Nivelul conștientizării Importanței rolului standardului/calității
Europa Occidentală	este considerat a fi o problemă profesională de specialitate a managementului	Limitat
Europa Centrală și de Est	este considerat a fi doar problema angajaților din compartimentele direct productive	Limitat
Alte țări	a este perceput ca fiind o problemă secundară, fărălegătură cu managementul	Redus

Sursa: O politică europeană de promovare a calității pentru îmbunătățirea competitivității europene, Comisia Europeană, 1996; în Drăgulănescu, FRPC, 2001.

ANEXA IV

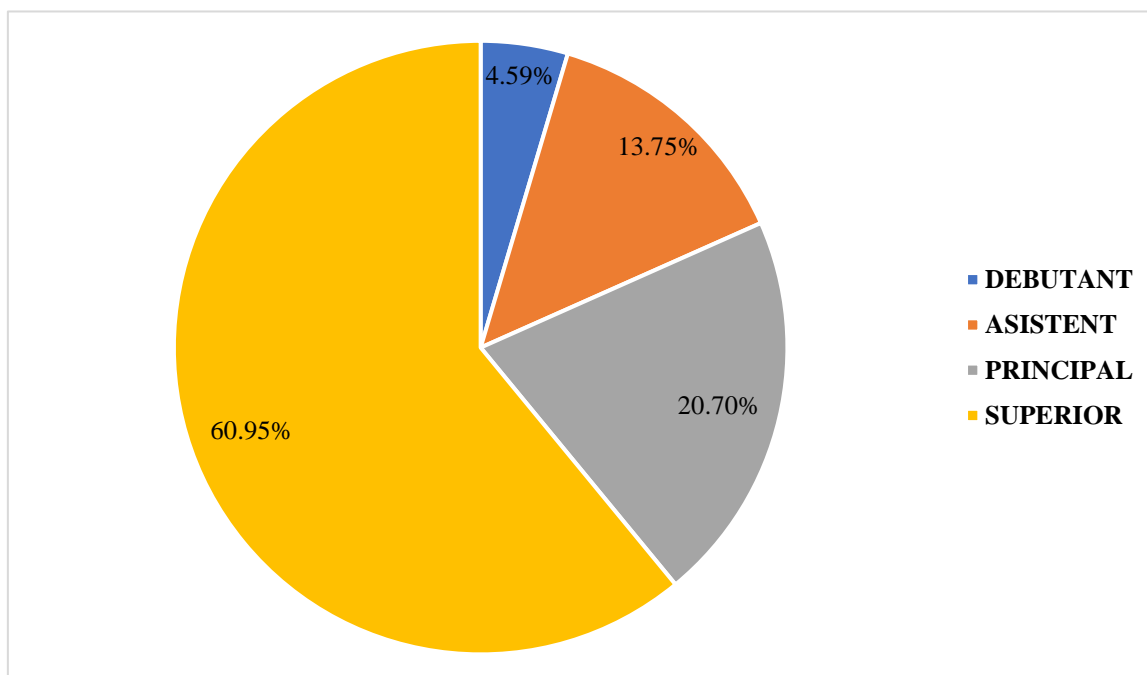
Număr funcții publice de execuție defalcat pe grade profesionale în 2021 în România



Figură Anexe - 1 - Număr funcții publice de execuție defalcat pe grade profesionale în 2021 în România

ANEXA V

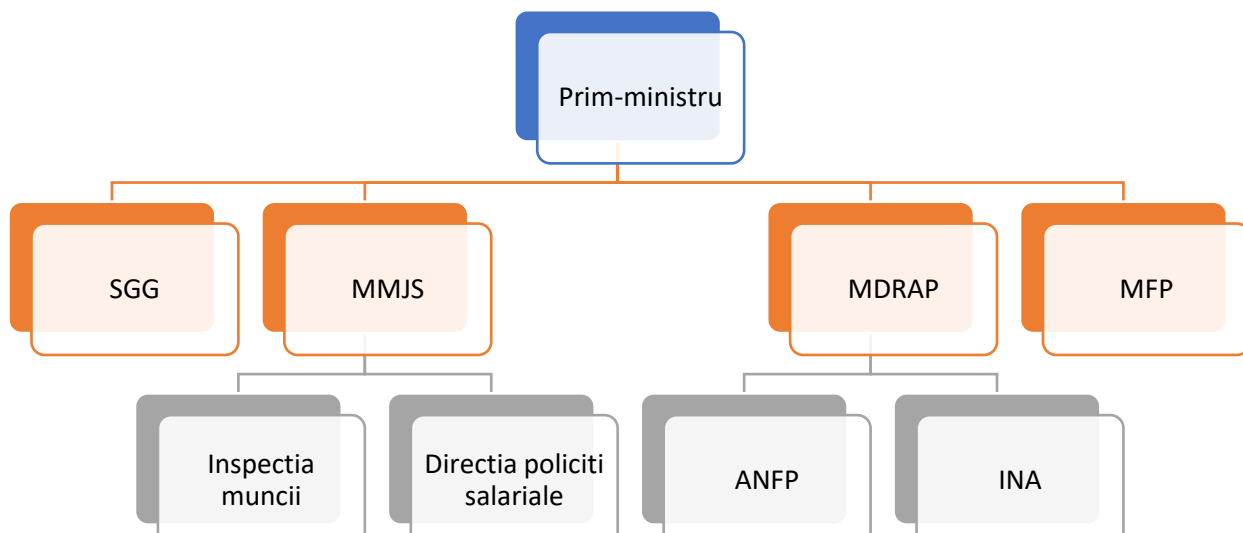
Ponderea funcțiilor publice de execuție, pe grade profesionale, în anul 2021



Figură Anexe - 2 - Ponderea funcțiilor publice de execuție, pe grade profesionale, în anul 2021

ANEXA VI

Harta instituțiilor implicate în managementul resurselor umane din administrația publică



Figură Anexe - 3 - Harta instituțiilor implicate în managementul resurselor umane din administrația publică

Sursa: Studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane pag. 51) Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA) (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice în anul 2019) este autoritatea publică centrală responsabilă cu elaborarea politicilor și strategiilor publice pentru administrația publică prin Direcția Generală Administrație Publică.

Sursa ANFP

ANEXA VII

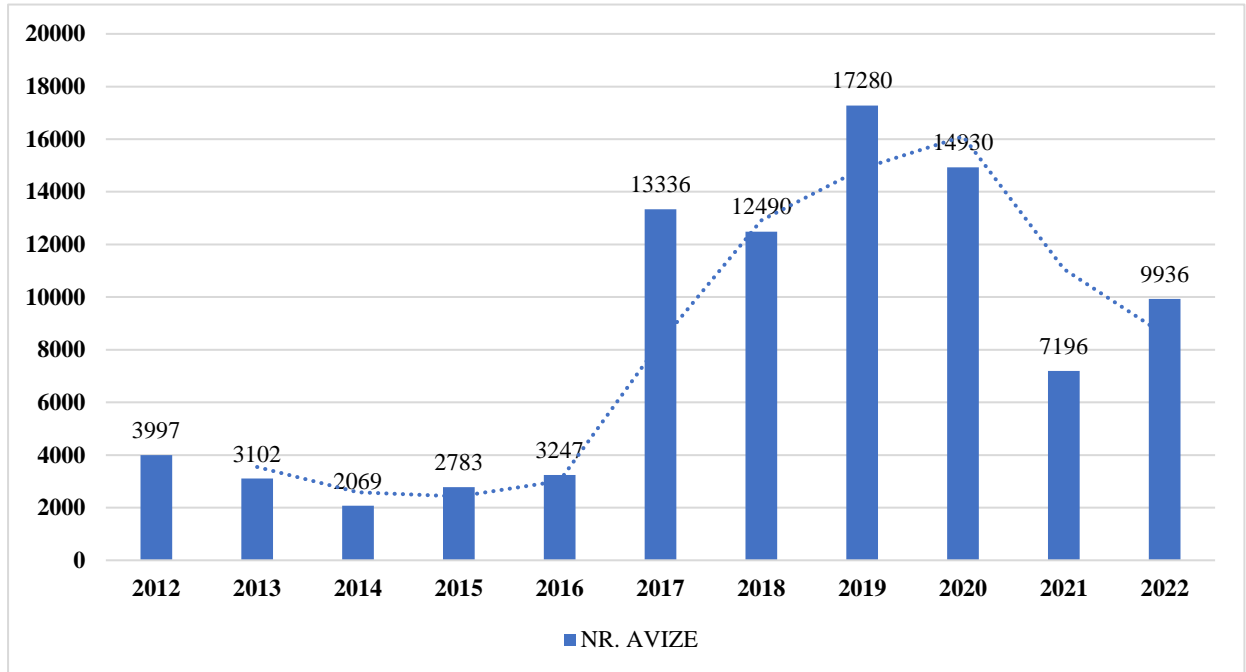
Stadiul actual al revizuirii sistemului de recrutare și selecție în administrația publică, pe bază de competențe și merit (SCAP)

Măsură din SCAP	Termen inițial din SCAP	Termen revizuit HG nr. 462/2017	Stadiu actual (la sfârșitul anului 2019) Realizat / Nerealizat / Parțial realizat, în termen
Revizuirea sistemului de recrutare și selecție în administrația publică, pe bază de competențe și merit	decembrie 2020	decembrie 2020	Parțial realizat, în termen Elaborarea și implementarea cadrelor de competențe, standardizarea fișelor de post, un nou model de recrutare/concurs național în domeniul funcției publice (prevăzute în OUG nr. 57/2019) sunt pregătite/demarate prin proiectul <i>Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică</i> , cod SIPOCA 136.

ANEXA VIII

Evoluția numărului de funcții publice de execuție ocupate prin recrutare (2012-2022)

Dinamica în cadrul corpului funcționarilor publici

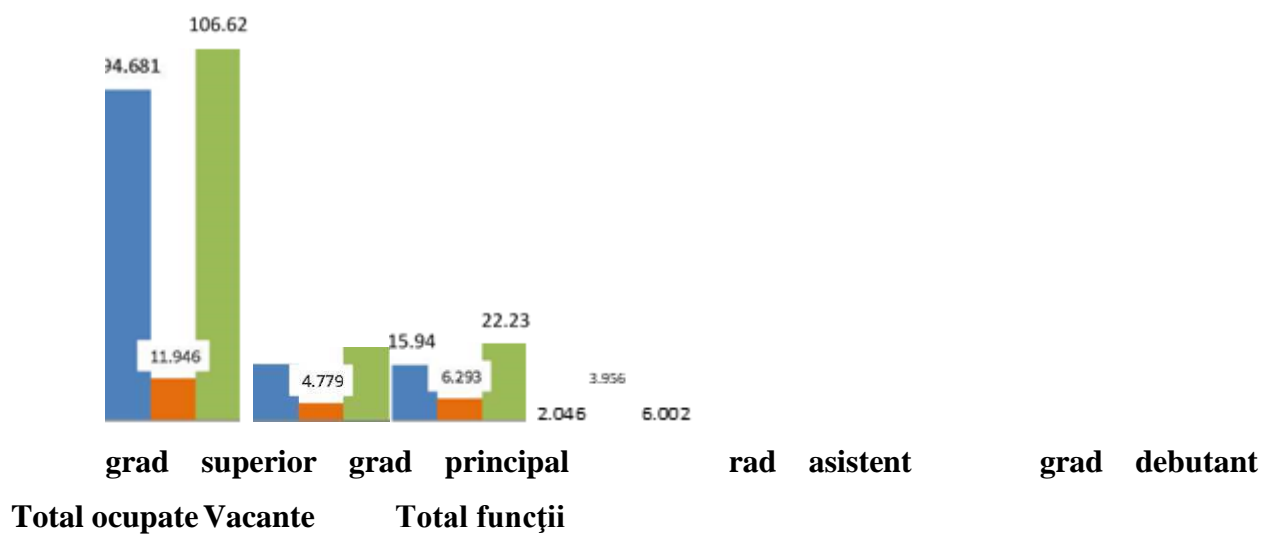


Figură Anexe - 4 - Dinamica în cadrul corpului funcționarilor publici

Sursa ANFP

ANEXA IX

Structura pe grade profesionale a funcțiilor publice de execuție, la nivel teritorial (nr. – 2022)



ANEXA X

Chestionar privind studierea opiniei experților în domeniul administrației publice

Scop: Studierea opiniei experților asupra necesității implementării standardelor europene în politicile de personal în administrația publică.

Experți: funcționari publici, cadre didactice universitare, cercetători

Metodă: - Chestionare

Tehnică: - On-line

Stimate respondent, mă numesc Vasile Boghian, doctorand în cadrul Școlii doctorale în științe sociale, USM. Am ca problemă de cercetare *Implementarea standardelor europene în politicile de personal în sistemul administrativ din România și Republica Moldova*. Prin acest chestionar intenționez să mă documentez în vederea cunoașterii opiniei experților în domeniul administrației publice din Republica Moldova.

Chestionarul este anonim și datele personale ale respondentului nu vor fi reflectate în sinteza răspunsurilor. Pentru a specifica profilul respondenților vom solicita să bifați doar categoria profesională la care vă atribuiți. În partea de fond a chestionarului, urmează să bifați varianta de răspuns pentru care optați.

Vă mulțumesc anticipat pentru că ați acceptat să contribuiți la o cunoaștere mai bună a situației în administrația publică din republica Moldova în domeniul managementului funcției publice.

Profilul profesional:

1. Cadru didactic universitar
2. Cercetător științific în AP
3. Funcționar public de conducere
4. Funcționar public de execuție
5. Funcționar public debutant

1. Există în RM o politică de personal în AP

- a) nu – 1
- b) nu cunosc – 2
- c) da – 3

2. Există în Republica Moldova un cadru legal consacrat funcționarilor publici?

- a) da – 3

b) nu – 1

c) nu cunosc - 2

3. Care este autoritatea publică responsabilă de managementul funcției publice?

a) Guvernul – 2

b) Cancelaria de Stat – 3

c) Parlamentul – 1

4. Cariera profesională este parte a politicii de personal în administrația publică

din Republica Moldova?

a) da – 3

b) nu – 1

c) posibil – 2

5. Există în Republica Moldova necesitatea instituirii unei autorități publice responsabile de implementarea politicilor de personal în administrația publică?

a) da – 3

b) nu – 1

c) posibil - 2

6. Există o listă de standarde europene în materie de politici de personal?

a) da – 1

b) nu – 3

c) nu cunosc - 2

7. Există principii comune pentru țările UE în materie de politici de personal în

AP?

a) da – 3

b) nu – 1

c) nu cunosc - 2

8. Politicile de personal în administrația publică din Republica Moldova se deosebesc de cele din UE?

a) sunt identice – 2,

b) au principii comune 3,

c) sunt diferite - 1

9. Există o abordare unică a politicilor de personal în țările UE?

a) da = 2

b) nu – 3

c) nu cunosc - 1

- 10. Care este organul responsabil de politica de personal în UE?**
- a) Parlamentul European – 1
 - b) Comisia Europeană - 1
 - c) Nu există – 3
- 11. Considerați standardele europene în politici de personal pertinente pentru Republica Moldova**
- a) da – 3
 - b) nu – 1
 - c) posibil – 2
- 12. Este necesară o strategie națională de implementare a standardelor europene în politici de personal în AP ?**
- a) da – 3
 - b) nu – 1
 - c) posibil - 2
- 13. Întrunește Republica Moldova parametrii de calitate în politicile de personal potrivit rigorilor/standardelor europene?**
- a) da – 2
 - b) nu – 1
 - c) insuficient - 3
- 14. Există în RM un sistem de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici?**
- a) da – 3
 - b) nu – 1
 - c) nu cunosc - 1
- 15. Politicile de personal oferă funcționarilor publici garanții sociale?**
- a) da – 3
 - b) nu – 1
 - c) posibil - 2
- 16. Sunt motivante salariile pentru funcționarii publici debutanți în RM?**
- a) da – 2
 - b) nu – 1
 - c) insuficient - 3
- 17. Factorul politic influențează stabilitatea în funcție a funcționarilor publici în Republica Moldova?**

- a) da – 3
- b) nu – 1
- c) posibil - 2

18. Este necesar să se interzică deținerea calității de membru de partid pentru toți funcționarii publici?

- a) da – 1
- b) nu – 3
- c) posibil - 2

19. Sunt necesare coduri etice în fiecare autoritate publică?

- a) da – 3
- b) nu – 1
- c) posibil - 2

20. Legislația națională este suficient de aspră pentru prevenirea abaterilor funcționarilor publici?

- a) da – 2
- b) nu – 1
- c) posibil 3

21. Este necesară o instituție de învățământ superior specializată în formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici?

- a) da – 3
- b) nu – 1
- c) posibil - 2

Rezultatele chestionării :

1. Chestionarul expediat la 50 adrese, inclusiv:

Cadre didactice universitare, cercetători - 10

Funcționari publici de conducere – 10

Funcționari publici de execuție - 15

Funcționari publici debutanți – 15

2. Recepționate 40 răspunsuri, inclusiv:

Cadre didactice universitare, cercetători - 10

Funcționari publici de conducere - 10

Funcționari publici de execuție - 10

Funcționari publici debutanți – 10

3. **Total întrebări formulate – 21**
4. **Total răspunsuri oferite - 840**
5. **Punctaj oferit:**
 - a) 3 p. – răspuns corect, pozitiv, constructiv;
 - b) 2 p. – răspuns ambiguu, incert;
 - c) 1 p. – răspuns negativ, incorect.
6. **În funcție de profil, punctaj maxim acumulat –**
 - a) Cadre didactice universitare, cercetători - 462
 - b) Funcționari publici de conducere - 351
 - c) Funcționari publici de execuție - 372
 - d) Funcționari publici debutanți – 426
7. **În funcție de cunoaștere a legislației naționale 75 % din răspunsuri au demonstrat prezența competențelor necesare:**
8. **În funcție de cunoaștere a situației în țările europene, 61 % din respondenți au demonstrat cunoștințe adecvate;**
9. **În funcție de apreciere a situației cu implementarea standardelor europene în RM, răspunsurile sunt de 59% pozitive;**
10. **În funcție de propuneri de perfecționare a sistemului de management al funcției publice, 61 % din răspunsuri au fost pozitive.**

** S-a luat în calcul punctajul maxim*

Resp.	Profil	ÎNTREBAREA																				TOTAL	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		21
1.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2	3	1	2	2	3	2	3	2	3	58
2.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	3	3	2	3	3	1	3	2	2	1	3	1	2	3	3	2	2	2	50
3.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	2	3	2	3	1	2	3	3	2	1	1	3	3	3	3	3	3	3	53
4.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	3	3	2	3	3	1	3	2	1	2	3	1	3	2	3	2	3	3	52
5.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	2	3	2	1	1	3	3	3	2	1	3	3	3	2	3	3	3	2	52
6.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	3	3	3	1	1	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	2	46

7.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	3	3	2	1	3	2	3	3	1	1	1	3	3	3	3	2	3	2	53
8.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	1	3	3	3	3	2	1	2	1	2	1	3	3	2	3	3	3	2	52
9.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	61
10.	Cadru didactic, cercetător	3	3	3	1	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	60
	Total subcapitol	138 - 90 %					117- 71 %					111 - 62%					132- 80 %					532	
11.	Funcționar Public de conducere	3	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	1	3	1	3	2	3	1	3	3	3	54
12.	Funcționar Public de conducere	3	3	3	3	3	3	2	1	3	3	3	3	3	1	3	1	3	2	3	3	3	55

13.	Funcționar Public de conducere	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	2	3	1	3	2	3	2	3	2	3	55
14.	Funcționar Public de conducere	3	3	3	3	2	2	2	1	1	3	2	3	3	1	3	1	2	3	2	3	3	49
15.	Funcționar Public de conducere	3	3	3	3	2	2	2	3	1	3	3	1	3	1	3	1	3	3	2	2	3	40
16.	Funcționar Public de conducere	3	3	2	3	1	2	3	1	3	1	2	1	3	1	2	3	1	3	3	3	3	46
17.	Funcționar Public de conducere	3	3	3	2	3	2	2	1	3	3	2	3	3	3	3	1	3	1	3	2	3	52
18.	Funcționar Public de conducere	3	2	3	3	3	3	3	3	1	3	3	1	3	1	3	3	3	3	1	3	3	44
19.	Funcționar Public de conducere	3	2	3	3	3	3	2	3	3	3	2	3	3	3	2	3	2	3	3	3	3	57

20.	Funcționar Public de conducere	2	3	3	3	3	3	2	3	1	3	3	3	3	1	1	3	1	3	3	1	3	51
	Total subcapitol	129 - 86%					96 - 64%					90 - 60 %					111 - 60 %					502	
21.	Funcționar Public de execuție	3	3	3	3	3	3	2	3	1	3	2	1	3	3	2	1	3	2	3	3	2	52
22.	Funcționar Public de execuție	3	3	3	1	3	2	3	2	3	3	3	1	3	1	3	1	3	1	3	2	3	50
23.	Funcționar Public de execuție	3	3	3	3	2	1	3	1	2	3	1	3	3	1	1	2	3	1	3	2	3	47
24.	Funcționar Public de execuție	3	3	1	3	2	2	1	3	1	3	3	2	1	3	3	1	3	3	1	3	3	48
25.	Funcționar Public de execuție	3	3	3	1	3	3	3	3	2	3	1	3	2	3	1	3	3	3	1	3	1	51

26.	Funcționar Public de execuție	3	3	1	3	3	3	2	1	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	1	3	54
27.	Funcționar Public de execuție	3	3	2	3	3	2	3	3	3	1	3	1	3	3	1	3	3	2	3	1	3	52
28.	Funcționar Public de execuție	1	3	1	3	2	3	3	1	3	3	2	3	3	3	2	1	3	1	3	1	2	47
29.	Funcționar Public de execuție	1	3	2	3	2	3	2	3	2	1	2	3	3	3	2	1	2	3	3	1	3	48
30.	Funcționar Public de execuție	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	3	2	2	1	3	1	3	3	53
	Total subcapitol	108 – 74%					93 – 62%					87 – 58%					93 – 51%					502	
31.	Funcționar public debutant	3	3	1	3	1	2	3	3	3	1	3	1	3	1	3	1	3	2	3	1	2	46

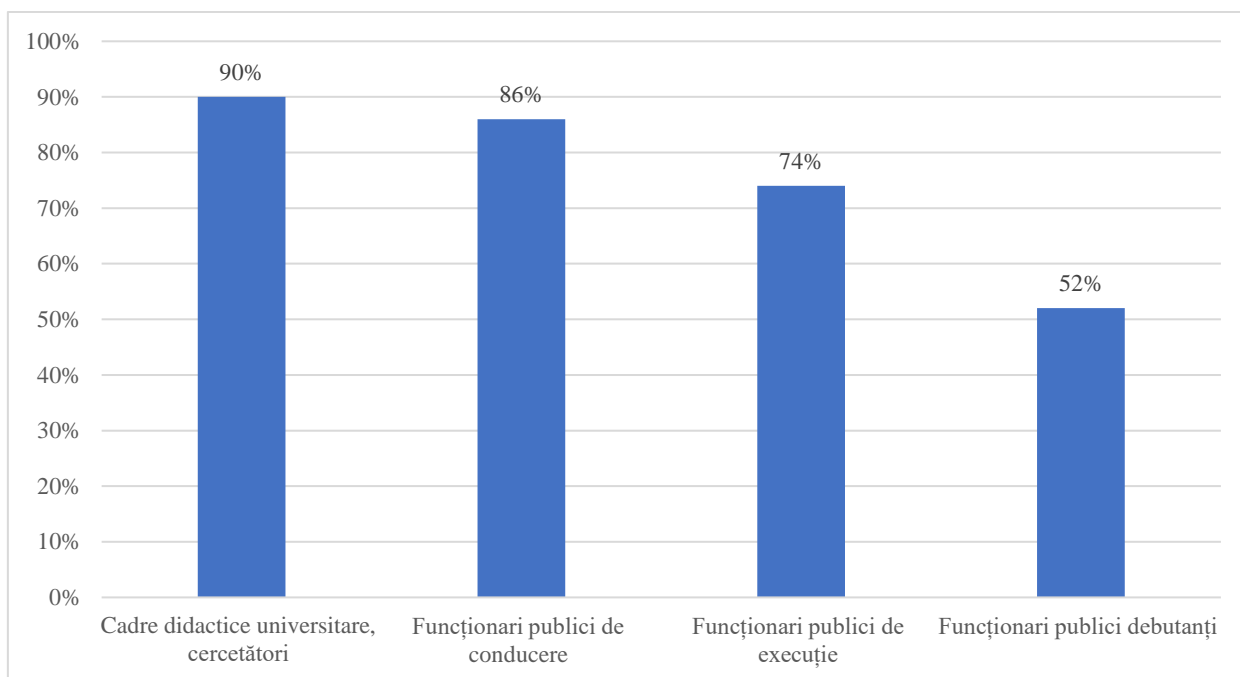
32.	Funcționar public debutant	2	3	3	1	2	1	3	1	3	1	3	1	3	3	1	1	3	3	2	3	1	44
33.	Funcționar public debutant	1	3	1	3	3	1	3	1	3	3	3	1	1	3	1	1	1	3	3	2	3	44
34.	Funcționar public debutant	1	3	2	3	1	1	3	1	2	1	3	2	3	1	3	1	3	3	2	3	2	44
35.	Funcționar public debutant	2	1	3	3	3	3	1	3	1	3	1	3	2	3	3	1	3	3	1	3	2	48
36.	Funcționar public debutant	3	1	3	1	3	3	2	3	1	3	1	3	3	2	3	3	2	3	1	3	3	47
37.	Funcționar public debutant	1	3	1	3	1	3	2	1	3	1	3	2	3	1	1	2	3	2	3	2	3	44
38.	Funcționar public debutant	1	3	3	3	3	2	3	3	2	1	3	1	3	1	3	1	1	3	3	2	3	48

39.	Funcționar public debutant	3	1	3	1	3	3	2	3	3	3	3	1	1	3	3	3	2	3	1	3	3	51
40.	Funcționar public debutant	3	3	3	1	3	2	3	3	3	3	1	3	2	3	3	3	2	1	3	2	1	51
	Total subcapitol	87 – 52%					75 – 50%					84 – 56%					90 – 50%					467	

Tabelul nr. 1 - Intrebari

FIGURI

Figura nr. 5 - Cunoașterea legislației RM în materie de politici de personal 75 % din răspunsuri au demonstrat prezența competențelor necesare:



Figuranra 5 - Cunoașterea legislației RM în materie de politici de personal 75 % din răspunsuri au demonstrat prezența competențelor necesare

Sursa: executată de autor.

Figura nr. 6 - Cunoașterea politicilor de personal din țările europene, 61 % din respondenți au demonstrat cunoștințe adecvate;

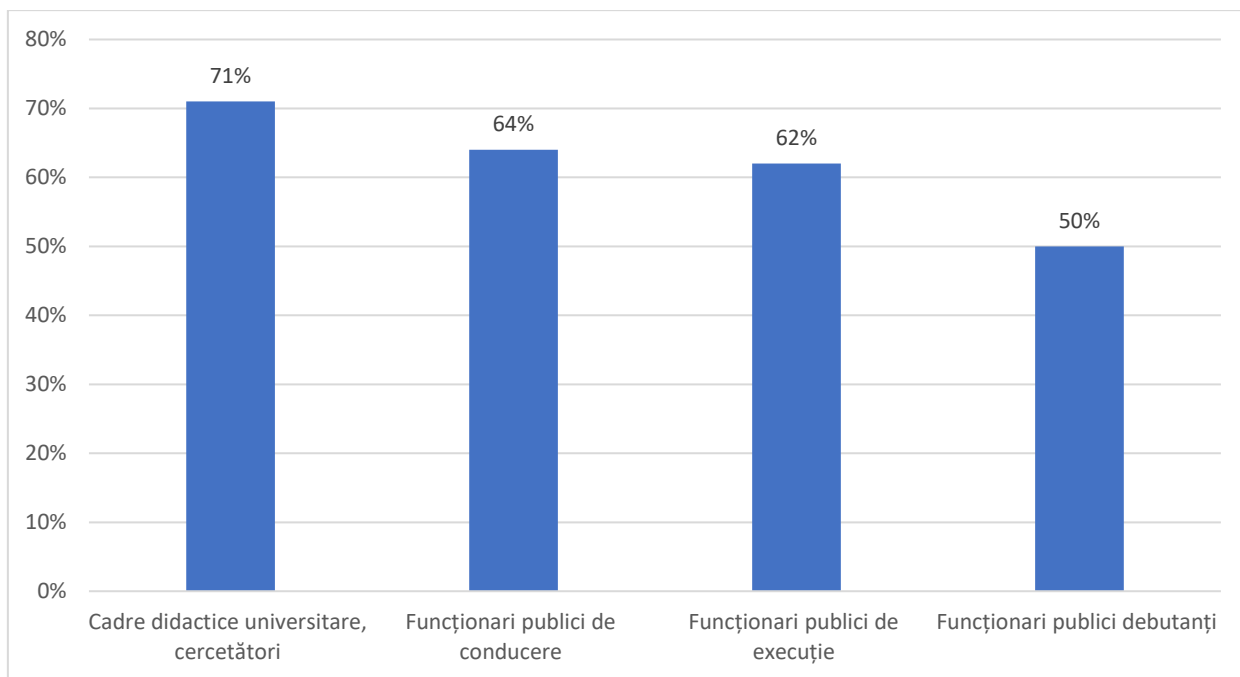


Figura nr. 6 - Cunoașterea politicilor de personal din țările europene, 61 % din respondenți au demonstrat cunoștințe adecvate

Sursa: executată de autor.

Figura nr. 7 - Aprecierea situației cu implementarea standardelor europene în RM, răspunsurile sunt de 59 % pozitive;

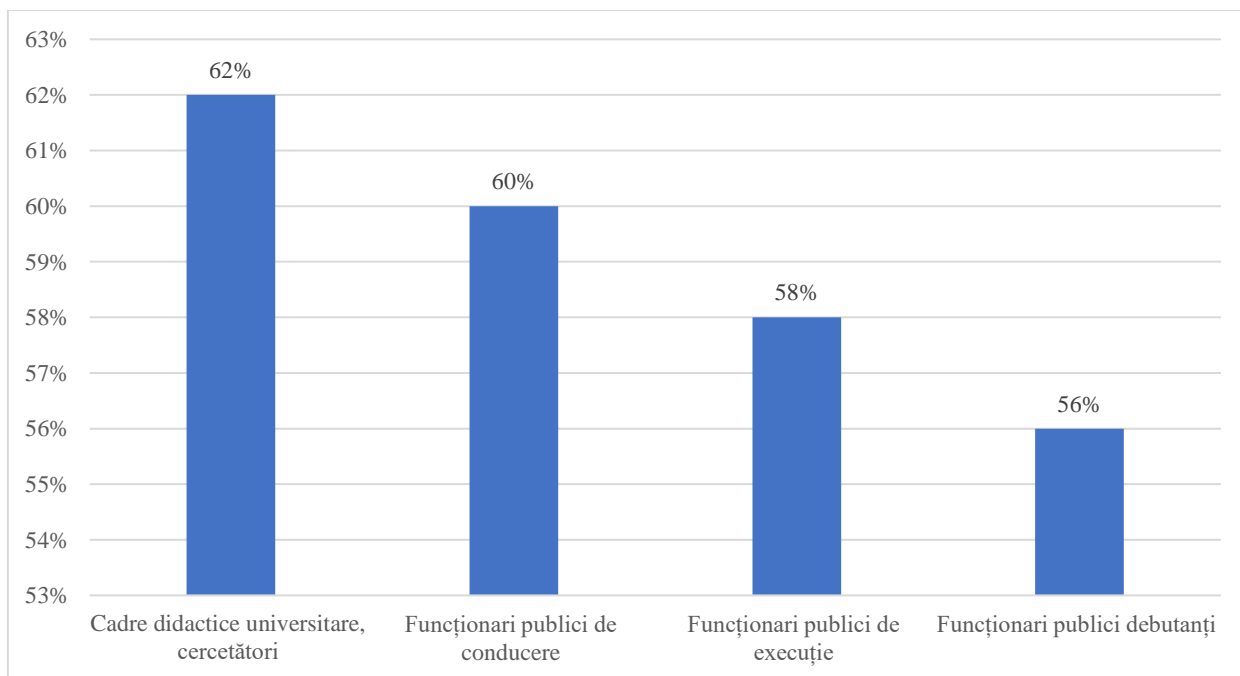


Figura nr. 7 - Aprecierea situației cu implementarea standardelor europene în RM, răspunsurile sunt de 59 % pozitive

Sursa: executată de autor.

Figura nr. 8 - Propuneri de perfecționare a sistemului de management al funcției publice, 61 % din răspunsuri au fost constructive.

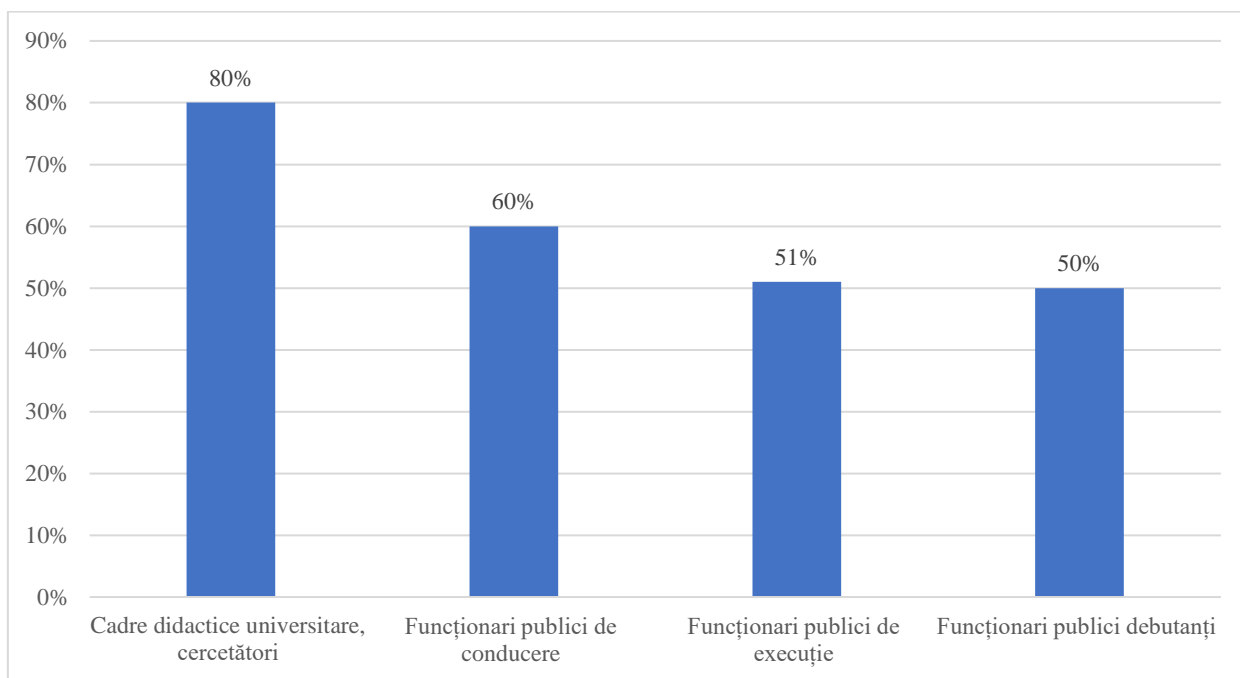


Figura nr. 9 - Propuneri de perfecționare a sistemului de management al funcției publice, 61 % din răspunsuri au fost constructive.

Sursa: executată de autor.

Declarația cu privire la originalitatea tezei de doctorat

Subsemnatul Boghian Vasile student-doctorand din cadrul Școlii doctorale Științe Sociale la Universitatea de Stat din Moldova, declar pe proprie răspundere că lucrarea de față este rezultatul muncii mele, pe baza cercetărilor mele și pe baza informațiilor obținute din surse care au fost citate și indicate, conform normelor etice, în note și bibliografie în conformitate cu prevederile *pct.182 din Regulamentul privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, aprobat de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.1007 din 10.12.2014* cu modificările și completările ulterioare, și cu prevederile Articolul 1851 Cod penal al Republicii Moldova, nr.985 din 18.04.2002 „*Încălcarea dreptului de autor și a drepturilor conexe*” cu modificările și completările ulterioare.

Declar că nu am folosit în mod tacit sau ilegal munca altora și că nicio parte din teză nu încalcă drepturile de proprietate intelectuală a altcuiva, persoană fizică sau juridică.

Declar că lucrarea nu a mai fost prezentată sub această formă unei alte instituții de învățământ superior în vederea obținerii unui grad sau titlu științific ori didactic.

Data _____	Student-doctorand Boghian Vasile	_____
	(nume, prenume)	(semnătura)
	Conducător de doctorat Dulschi Ion	_____
	(nume, prenume)	(semnătura)

Curriculum Vitae

INFORMAȚII PERSONALE



Boghian Vasile

📍 Botoșani - România

☎ 0747055413

✉ vasileboghian1@yahoo.com

Sexul M Data nașterii 13.07.1959 | Naționalitatea română

EXPERIENȚA PROFESIONALĂ

- Asist.universitar - Universitatea "Stefan cel Mare,, Suceava
- Președinte al Filialei Județene Botoșani a Corpului Profesional al secretarilor generali ai comunelor din România
- Vicepreședinte al Regiunii N-E a Corpului Profesional al secretarilor generali ai comunelor din România și membru în Consiliul Director Național al CPSGCOR
- Secretar general UAT Călărași, jud.Botoș
- Secretar general UAT Gorbănești, jud.Botoșani
- Arbitru judiciar – Tribunalul de Arbitraj Instituționalizat Botoșani
- Mediator – Birou de Mediere Boghian Vasile
- Consilier juridic – colegiul Consilierilor juridici Botoșani

Principalele activități și responsabilități

- Avizarea și contrasemnare actelor cu caracter juridic;
- Reprezentare intereselor instituțiilor publice în fața instanțelor judecătorești

Tipul sau sectorul de activitate juridic;

- Soluținare litigii civile;
- litigiile între profesioniști (fostele litigii comerciale);
- litigiile de muncă;
- litigiile privitoare la dreptul proprietății intelectuale;
- litigiile referitoare la protecția consumatorului;
- itigiile privind transferul dreptului de proprietate și constituire de drepturi reale (contracte de vânzare- cumpărare, de arendă, ieșiri din indiviziune, partaje succesoriale, partaje între foști soți și lichidări de regim matrimonial, etc.);
- litigile rezultate din raporturile de vecinătate;
- latura civilă din cauzele penale.

EDUCAȚIE ȘI FORMARE

2018 – prezent Doctorat - Universitatea de Stat din Moldova

2022 – Modulul Psihopedagogic - Universitatea de Stat din Moldova

2017 - 2018 – UNIVERSITATEA „PETRE ANDREI” IASI -

FACULTATEA DE DREPT –

PROGRAMUL POSTUNIVERSITAR DE DREPTUL

ADMINISTRATIEI PUBLICE

2013 - 2015 - UNIVERSITATEA „PETRE ANDREI” IASI -

FACULTATEA DE DREPT – MASTER

ȘTIINTE PENALE

2009 – 2013 - UNIVERSITATEA „PETRE ANDREI” IASI -

FACULTATEA DE DREPT – CURS ZI

2016 – CURS – ANFP- RASPUNDERE ,LEGALITATE SI

CONTROL IN ADMINISTRATIA PUBLICA

2013.- CURS MEDIATORI -. ASOCIATIA CENTRULUI DE

MEDIERE CRAIOVA

1974 – 1978 –COLEGIUL ANDRONIC MOTRESCU RADAUTI

SUCEAVA

COMPETENTE

PERSONALE

Limba(i) maternă(e)	Română FRANCEZĂ				
Alte limbi străine cunoscute	INTELEGERE		VORBIRE		SCRIERE
	Ascultare	Citire	Participare la conversație	Discurs oral	
Specificați limba străină	Bine	Bine	satisfăcător	satisfăcător	Bine
Certificat de performanță Nivel B1 consiliul Europei					

Competențe de comunicare ▪ bune competențe de comunicare dobândite prin studiu

Competențe organizaționale/manageriale Dezvoltarea unor procese de fundamentare a programelor de studiu pe competențe și rezultate ale învățării
Organizarea procesului administrativ și activității de natură juridică (în prezent, sunt responsabil de elaborarea și avizarea actelor juridice administrative și de drept public),abilitați de coordonare, abilitatea de „planificator,viteză de reacție la situații de criză,echilibru în judecarea situațiilor limită,capacitate de mediator.fermitate și viteză de reacție în situații critice

Competențe dobândite la locul de muncă **COMPETENTE PERSONALE:**
- **CAPACITATE DE ORGANIZARE – PLANIFICARE A ACTIVITATII PROFESIONALE DE FORMARE CONTINUA SI EVOLUTIE IN CARIERA**
- **COMUNICARE GENERALA SI SPECIALIZATA IN CONTEXTE PUBLICE,**
- **ADAPTARE LA MEDIILE INSTRUCTIONALE PUBLICE SI PRIVATE, LA MUNCA IN ECHIPA SI LA TEHNOLOGIILE CONTEMPORANE**
COMPETENȚE DE SPECIALITATE:
- **CAPACITATE DE INTELEGERE SI UTILIZARE OPERATIONALA A LIMBAJULUI JURIDIC SI DE STIINTELE UMANISTE**
- **CAPACITATEA DIMENSIUNILOR PRINCIPALE ALE SISTEMULUI JURIDIC ROMANESC, EUROPEAN SI INTERNATIONAL**
- **CAPACITATE DE ANALIZA SI VALORIFICARE A DOCUMENTELOR CU CARACTER JURIDIC**
- **CAPACITATE DE REZOLVARE A SPETELOR IN TOATE DOMENIILE DREPTURILOR**

Competențe informatice Utilizator PC/Microsoft Office Word, Power Point, Internet Explorer, dobândite în urma cursului de utilizare PC

Alte competențe integrare, colaborare, creativitate, adaptare rapida la un mediu de lucru nou, punctualitate

Permis de conducere - B

- Publicații 1., „Patternurile funcției publice : noțiuni și dimensiuni ale funcției publice ”
CIP Biblioteca Națională a României – ISBN: 978-606-8654-80-5 – București : Agapis 2023 336
- 2., „Repere juridice și politice ale administrației publice la nivel European” – ISBN : 978 – 606 - 723 – 235 - 634 , Botoșani : Ria 2023
- Participant la 12 manifestări științifice internaționale
1. Conferința științifico-practică internațională „TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂȚIEI PUBLICE” (Ediția XXVII) - 19 mai 2023
- Participan 2. Conferința [Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice](#)
t la Ediția 8. 2022. Chișinău. ISBN (pdf) 978-9975-3542-2-6 (PDF).
manifestăr 3. Conferința Teoria și practica administrării publice Ediția a 26-a. 2022. Chișinău.
i științifice ISBN 978
internațion 4. Conferința Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice
ale Ediția 7. 2021. Chișinău. ISBN 978-9975-3492-3-9.
5. Conferința Metodologii contemporane de cercetare și evaluare, Drept
2021. Chișinău. ISBN (pdf) 978-9975-159-17-3.
6. Conferința [Teoria și practica administrării publice](#) 2021. Chișinău, Republica Moldova
ISBN 978-9975-3492-6-0.
7. Conferința Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice
Ediția 6. 2020. Chișinău. .
8. Conferința internațională științifice și practice „ȘTIINȚA ÎN LUMEA MODERNĂ”, la
(Republica Bashkortostan, Federația Rusă) pe 9 februarie 2020
9. Conferința Teoria și practica administrării publice 2019. Chișinău, Republica Moldova:
ISBN 978-9975-3240-4-5.
10. Conferința Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice
Ediția a V-a. 2019. Chișinău, Republica Moldova. .
11. Conferința a XX – a științifico-practică anuală a studenților din toată Ucraina, cu
participare internațională: “Managementul modern: modele, strategii, tehnologii”,
din 18 aprilie, 2019, Odesa, Institutul Regional de Administrare Publică
- Toate articolele științifice - 11 cu ISBN publicate în 11 volume ale conferințelor
internaționale
- 2 articole cu ISBN, în reviste științifice, toate ca singur autor
1. [Dimensiuni juridice și manageriale ale funcției publice](#)
Conferința [Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice](#)
Ediția 8. 2022. Chișinău. ISBN (pdf) 978-9975-3542-2-6 (PDF).
2. [Etica, condiție indispensabilă în administrația publică](#)
Conferința Teoria și practica administrării publice Ediția a 26-a. 2022. Chișinău. ISBN
978
3. Dimensiuni naționale și comunitare ale funcției publice europene
Conferința Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice
Ediția 7. 2021. Chișinău. ISBN 978-9975-3492-3-9.
- Articolele științifice 4. [Funcția publică europeană – model european pentru statele membre ale Uniunii
Europene](#)
Conferința Metodologii contemporane de cercetare și evaluare, Drept
2021. Chișinău. ISBN (pdf) 978-9975-159-17-3.
-

5.Percepții privind politizarea funcției publice în România

Conferința **Teoria și practica administrării publice**2021. Chișinău, Republica Moldova.
ISBN 978-9975-3492-6-0.

6.Evoluția conceptelor de funcționar public și funcție publică ca sistem evoluat în cadrul administrației publice din România

Conferința Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice Ediția 6. 2020. Chișinău. .

7.Reglementări privind funcția publică și funcționarul public în Uniunea Europeană

Revista **Administrarea Publică** Nr. 2(106) / 2020 / ISSN 1813-8489

Conferința internațională științifică și practice „ȘTIINȚA ÎN LUMEA MODERNĂ”, la Neftekamsk (Republica Bashkortostan, Federația Rusă) pe 9 februarie 2020

Article:The legal framework of the public servant's duty relationship

8.Articol:Cadrul juridic al raportului de serviciu al funcționarului public

9.Asigurarea principiului stabilității funcționarilor publici din România

Conferința**Teoria și practica administrării publice**2019. Chișinău, Republica Moldova.
ISBN 978-9975-3240-4-5.

10.Reglementarea funcției publice în țările Uniunii Europene

Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice Ediția a V-a.
2019. Chișinău, Republica Moldova. .

11.Secretarul unității administrativ-teritoriale – factor important în relațiile administrat

Revista **Administrarea Publică** Nr. 3(103) / 2019 / ISSN 1813-8489

12.Менеджмент персонала в органах публичного управления Румынии

(Managementul personalului în autoritățile administrației publice din România)

Conferința

a XX – a științifico-practică anuală a studenților din toată Ucraina, cu participare internațională: “Managementul modern: modele, strategii, tehnologii”, din 18 aprilie, 2019, Odesa, Institutul Regional de Administrare Publică

13.Dimensiuni europene ale funcției publice și statutului funcționarului public din România

Conferința **Consolidarea administrației publice locale și perspectivele Europene ale Rep**
Moldovaconferință științifico-practică internațională2018. Chișinău. ISBN 978-9975-13.

Data: