

Accesul în funcția publică la nivel european - Marea Britanie, Austria, Italia**Ruxandra Dinu***Absolventă a Facultății de Drept, Universitatea din București*

Rezumat: *În sfera de activitate a guvernării un rol deosebit de important este acordat funcției publice realizată de factorul uman din cadrul organelor și autorităților administrației publice. Personalul din administrația publică europeană prin intermediul căruia se pune în aplicare legea și se satisfac interesele publice este constituit în cea mai mare parte de un corp funcționăresc supus unui regim juridic de drept public. Corpul funcționarilor publici reprezintă partea cea mai numeroasă a administrației publice, iar acest articol își propune prezentarea unor modele europene privind accesul în funcția publică, dar și realizarea unei comparații între modelele prezentate care să reflecte în final aspectele pozitive care pot fi preluate și de alte sisteme administrative, inclusiv de cel național.*

Cuvinte cheie: *funcție publică, funcționar public, funcționar european, administrație publică, instituții publice, Marea Britanie, Austria, Italia.*

Access to public office at European level - Great Britain, Austria, Italy

Abstract: *In the sphere of government activity, a particularly important role is given to the public function performed by the human factor within the bodies and authorities of the public administration. The staff of the European public administration through which the law is implemented and the public interests are satisfied is constituted for the most part by a civil service body subject to a legal regime of public law. The body of civil servants represents the largest part of the public administration, and this paper aims to present European models on access to public office, but also making a comparison between the presented models that ultimately reflect positive aspects that can be taken over in other administrative systems, including the national one.*

Key words: *civil service, civil servant, European civil servant, public administration, public institutions, United Kingdom, Austria, Italy.*

ASPECTE INTRODUCATIVE PRIVIND ACCESUL ÎN FUNCȚIA PUBLICĂ LA NIVEL EUROPEAN

În capitolele ce urmează se vor prezenta aspecte referitoare la accesul în funcția publică în trei sisteme publice diferite aparținând Marii Britanii, Austriei și Italiei și se va realiza o analiză comparativă între modelele prezentate din care să reiasă în final aspectele pozitive care pot fi preluate și de alte sisteme administrative, inclusiv de cel național.

În statele europene sunt stabilite condiții de acces în funcția publică destinate să garanteze calificarea profesională a viitorilor funcționari publici și să fie eliminat arbitrariul din selecția acestora.

Condițiile de acces la funcția publică se clasifică în două categorii, respectiv condiții generale, necesare pentru ocuparea oricărei funcții publice și condiții speciale, necesare pentru ocuparea anumitor categorii de funcții publice din sfera administrației, justiției, legislativului¹.

În dreptul comparat, mai există o distincție, aceea dintre condițiile obiective față de cele subiective. Astfel, cele dintâi sunt acele a căror natură nu trebuie lăsată la libera apreciere a autorităților însărcinate să verifice dacă viitorul funcționar public le îndeplinește, acestea fiind stabilite prin lege. Condițiile subiective sunt stabilite de autoritățile competente în funcție de natura funcțiilor ce urmează a fi îndeplinite și de calitățile particulare ale fiecărui candidat. Sunt avute în vedere moralitatea, integritatea și loialitatea funcționarului public.²

În ceea ce privește condiția de loialitate, Germania este unul dintre statele care promovează regula conform căreia funcționarul public trebuie, ca prin întregul său comportament să adere la ordinea fundamentală liberală și democratică și să se angajeze pentru conservarea ei. Loialitatea este una din valorile esențiale care definesc activitatea unui funcționar public, alături de profesionalism, conștiinciozitate, corectitudine și abținere de la faptele care ar putea prejudicia serviciul public.³

O altă condiție promovată de constituția Germaniei este o condiție generală de aptitudine: toți cetățenii țării au parte de egalitate în ceea ce privește accesul în funcția publică în funcție de aptitudini, de capacitate și de calificările lor profesionale.

Moralitatea este o condiție cerută de mai toate statele europene. În Belgia se vorbește de o bună moralitate sau conduită ireproșabilă, în Danemarca de o bună reputație, iar în Grecia despre o moralitate convenabilă. De la această regulă sunt și excepții. Italia de exemplu, a eliminat prin lege buna conduită ca și condiție de ocupare a unei funcții publice, administrația neputând investiga conduita candidaților și nici nu poate să impună acestora o bună conduită civilă, morală sau de deontologie profesională.

În țara noastră, condiția moralității funcționarului public este condiție de bază în vederea ocupării unei funcții publice.

O condiție la fel de importantă pentru ocuparea unei funcții publice o reprezintă aptitudinile intelectuale, cerute sub titulatura de „*condiții de studii*”. În Franța, forma superioară de pregătire pentru ocuparea unei funcții publice se poate realiza în cadrul Școlii Naționale de Administrație („*Ecole Nationale d'Administration*” - ENA).

O condiție care vizează aplicabilitatea principiului nediscriminării este și cea a sexului. Funcțiile publice pot fi ocupate de orice persoană indiferent de rasă, naționalitate, sex, limbă, religie, origine etnică, apartenență politică, avere sau origine socială. În țara noastră, această condiție se deduce din textul Constituției care face trimitere la egalitate în fața legii.

În Franța până în 1946 niciun text nu consacra expres accesul femeilor la funcția publică. Statutul din 1946 prevede pentru prima dată accesul egal la o funcție publică a bărbatului și femeii. Germania a fost deschizătoare de drumuri, prin adoptarea în 1919 a

¹D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 173.

²A. M. Bercu, *Pregătirea profesională și cariera personalului din administrația publică*, Ed. Universitară, București, 2009, p. 110.

³*Ibidem*.

Constituției de la Weimer. Printre primele funcții la care aveau acces femeile erau cele de jurist, îndeosebi posturi superioare. Legea fundamentală din 1949 a instituit principiul pozitiv al egalității femeii și bărbatului.

Sub aspectul modalităților de selecție și recrutare, toate statele stabilesc criteriile în baza cărora să se poată delimita candidații. În Danemarca și Olanda publicarea posturilor vacante este o condiție obligatorie. În Olanda recrutarea are la bază principiul nediscriminării cu două particularități, respectiv obligația de a recruta 2% persoane cu dizabilități și obligația de a alege o femeie atunci când trebuie ales din doi candidați de sex opus.

Recrutarea se face doar pe baza descrierii funcției, cu precizarea condițiilor de pregătire, experiență și condiții de personalitate a candidaților. Interviuurile, referințele și informațiile sunt deseori completate de teste psihologice.

În Marea Britanie, accesul la funcția publică se face pe baza susținerii unui concurs, care nu pune accentul pe memorie, ci presupune parcurgerea a trei etape și anume teste de calificare, lucrări în vederea admiterii și trecerea unui probe de interviu de 35 minute în fața unui juriu.

I. FUNCȚIONARUL PUBLIC ÎN MAREA BRITANIE

În Marea Britanie sistemul administrativ are o configurație specifică. Funcția publică (civil service) este compusă din trei grupuri, respectiv grupul administratorilor generali (elita funcționarilor), grupul claselor de specialitate (medici, oameni de știință și juriști) și ansamblul de clase departamentale de specialitate (inspectori financiari)⁴.

Sistemul funcției publice se bazează pe o combinație între un sistem de carieră și un sistem de posturi. Gradele postului și al persoanei coincid, persoana primește gradul postului pe care-l ocupă atunci când îl exercită pe o perioadă de timp determinată, în așa fel încât creșterea gradului nu se poate produce prin simplul fapt de a avea vechime în funcția publică, indiferent de postul ocupat.

Funcția publică directivă, așa numitul „*Senior Civil Service*”, reunește funcționari plasați pe anumite grade, cuprinse între 1 și 5, și se caracterizează prin mobilitatea membrilor între diferite ministere și posibilitatea de a flexibiliza atât angajările cât și stabilirea individuală a salariilor. Această structură pe grade se aplică și agențiilor executive deși există inegalități majore. De exemplu, în unele agenții, deși au mai multe mii de angajați, se acordă gradul 3 postului de șef, în timp ce șefului unui alt post cu câteva sute de angajați i se poate acorda gradul 1, fără nicio rațiune obiectivă în acest sens.

Recrutarea funcționarilor numită „*fast stream*” este o cale rapidă de acces la posturile elitei funcționarilor (funcția publică directivă). În procesul de selecție, candidații rezolvă numeroase exerciții scrise, de memorare, individual sau în grup, prin care se analizează mai mult aptitudinile decât cunoștințele. Se pleacă de la ideea că învățarea detaliilor de lucru se dobândește în timpul exercitării funcției⁵.

Ascensiunea în cariera administrativă se realizează printr-un proces selectiv în care intervin mai multe elemente în funcție de niveluri:

⁴ R. Moses, *The Civil Service of Great Britain*, Ed. Wentworth Press, Londra, 2019, p. 40.

⁵ F. Rothenbacher, *The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany*, Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, nr. 74, p. 14 (www.mzes.uni-mannheim.de).

- pentru gradele inferioare gradului 3, promovarea se realizează în cadrul ministerului sau al agenției;
- pentru gradele 1 și 2, decizia finală este adoptată împreună cu secretarul „*cabinet office-ului*” și cu Primul Ministru.

Ca parte a tradiției politice britanice, funcționarii nu numai administrează, în teorie ajută și miniștrii la elaborarea politicilor, într-o relație simbiotică. Această coparticipare a intensificat coeziunea dintre clasa politică și cea administrativă timp de decade.

Funcționarii britanici se caracterizează prin anonimitate și neutralitate. Structura funcționarilor publici nu este dedusă din cea a serviciilor pe care trebuie să le asigure, aceasta este consecința principiilor care au fost adoptate în materie de recrutare și de organizare.

Se urmărește ideea că oamenii trebuie să îndeplinească anumite sarcini și se dorește formarea unor funcționari competenți, nu numai la momentul recrutării lor, ci și parcursul lor profesional ca oameni cu pregătire polivalentă, apti de a-și asuma sarcini de aceeași natură în servicii diferite.

La momentul actual, organizarea serviciilor civile britanice apare ca o îmbinare între ordine, competență și libertate. În urmă cu un secol, funcția publică britanică era foarte slab dezvoltată, printre aceștia putând fi numiți colectorii de impozite și vameșii. În aceeași situație erau și serviciile locale. În 1832 erau 21.000 de funcționari de stat, după un an depășind un milion. Cel mai mare număr de funcții se găsesc în finanțe, poștă, ministere economice și serviciul civil al apărării. De asemenea, serviciile locale iau amploare. În timp ce în celelalte țări europene, precum Franța, unele sarcini cad în seama statului, în Marea Britanie au căzut pe umerii colectivităților locale, personalul administrației locale fiind foarte numeros.

În sens larg, funcționarii publici britanici se divid în funcționari permanenți și nepermanenți. Aceștia sunt temporari sau auxiliari. La aceștia se adaugă funcționarii cu caracter industrial, care nu sunt cuprinși în serviciul civil propriu-zis. Funcționarii veritabili – permanenți – sunt cei care se bucură de un serviciu permanent în poliție, în judiciar, plătiți din fonduri publice, care lucrează tot timpul, numiți direct de coroană⁶.

Funcționarii britanici nu au decât un statut regulamentar. Textele legale care să-i privească sunt foarte puține, existând câteva aspecte speciale, fiind aplicabile anumitor categorii de funcționari, judecătorii – care, tradițional, nu fac parte din serviciul civil. Textele legale privesc în special excluderea funcționarilor parlamentului, retragerea funcționarilor, admiterea femeilor în Serviciul Civil, reglementează dreptul de asociere și dreptul de grevă.

Regimul funcției publice este organizat în majoritatea cazurilor prin ordinele consiliului, echivalente în țările de pe continent cu decretele și circularele miniștrilor.

În anii '80 în Marea Britanie erau aproximativ 600.000 de funcționari civili, din care 100.000 erau clasificați ca personal industrial. Cu alte cuvinte, aceștia lucrau într-un mod sau altul, în instituții ale statului, iar restul era format din personalul non-industrial, prestând o largă gamă de servicii clericale, administrative și tehnice în toată țara⁷.

⁶*Ibidem.*

⁷ R. Moses, op.cit., p. 40.

Ministerele cu cel mai mare număr de funcționari civili erau ministerul apărării, departamentele sănătății și securității sociale, cel al venitului intern, cel al muncii și serviciul închisorilor, care însumau împreună 300.000 de astfel de funcționari⁸.

Serviciul civil a atins o cifră maximă, aproape un milion, în 1960, iar de atunci numărul funcționarilor a scăzut în mod constant. Din 1979 a existat o reducere planificată a acestora, ajungându-se în 1988 la o cifră de 590.000⁹.

În Marea Britanie, serviciul civil este divizat în clase, care se regăsesc aproape la toate departamentele ministeriale. Inițial, erau patru clase, acum sunt șase, din care primele trei sunt mai importante.

Funcționarii civili sunt denumiți, în mod oficial, funcționarii Coroanei, alții decât aceia care lucrează în birourile politice și juridice, angajați în capacități civile, și ale căror remunerații sunt plătite în întregime și direct din fondurile votate de Parlament.

În 1855 a fost înființată Comisia Serviciului Civil, ce avea rol de a superviza recrutarea pe bază de merit, și care în decursul anilor s-a extins, devenind Serviciul Civil Britanic, cunoscut în întreaga lume. Tezaurul (ministerul trezoreriei), având calitatea de controlor al avuției naționale, domina acest serviciu, precum și clasele principale din interiorul său. Acesta se bucură de o înaltă reputație, dar mai există și alte servicii publice naționale care își justifică cererea de a fi mai bune decât acesta.

La momentul actual, funcționarii din serviciul civil sunt recrutați prin concurs, motiv pentru care se dorește să se asigure acestora un maxim de garanție. Principiul concursului este general și se aplică tuturor claselor, excepție făcând membrii Serviciului Științific care sunt recrutați în cea mai mare parte după titluri. În principiu, întotdeauna o parte din posturile din clasa superioară sunt rezervate pentru promovarea membrilor clasei imediat inferioare, care dau probe speciale de capacitate și examene de trecere în următoarea clasă.

Concursurile și probele pentru titluri sunt plasate sub autoritatea unui organism unic și imparțial, Comisia serviciului civil. Această comisie este alcătuită din membri cu o mare experiență și autoritate morală recunoscută. Sunt numiți de rege, la propunerea cancelarului și rămân în funcție atât cât „se poartă bine”; ca și judecătorii. Comisia este cea care alcătuiește juriile și controlează funcționarea acestora, controlează rezultatele și se asigură că totul s-a realizat potrivit regulamentelor. Comisia nu se ocupă decât de recrutare, aceasta stabilește listele după care se fac numirile. Concursurile sunt armonizate cu sistemul de învățământ al țării și după diferitele categorii de instituții de învățământ.

Pentru intrarea în Serviciul civil nu există școală specială și multă vreme nu a existat o pregătire specială. Concursurile trebuie să stabilească cultura generală a candidaților și mijlocul de apreciere a caracterului lor și a calității umane a acestora.

Candidații pentru clasa administrativă trebuie să fi absolvit universitatea și au în general 21-24 ani. Examenul este unul complex și numai cei cu rezultate foarte bune pe parcursul studiilor universitare au șansa să îl promoveze. Pentru clasa executivilor vârsta de pornire este 18-20 ani, iar pentru clasa clericală 17-20 ani.

Candidații sunt numeroși. Multă vreme aceștia proveneau decât de la Cambridge și Oxford, aparțineau nobilimii și marii burghezii, costul întreținerii la aceste universități fiind deosebit de ridicat. Astăzi candidații provin și de la alte universități mai puțin prestigioase.

⁸ R. Lowe, H. Pemberton, *The Official History of the British Civil Service, Reforming the Civil Service, Volume II: The Thatcher and Major Revolutions, 1982-97*, Ed. Routledge, Londra, 2021, p. 102.

⁹ *Ibidem*.

Probele de concurs pot fi obligatorii sau opționale. Probele obligatorii sunt scrise și orale. În ceea ce privește proba scrisă, aceasta constă în tratarea unui subiect de ordin general, prin care se verifică cunoașterea limbii engleze și formarea în materia de actualitate. Dacă scrisul candidatului nu este corespunzător, se procedează la o reducere a punctajului. Proba orală comportă probleme de ordin general și o discuție cu juriul, care trebuie să permită aprecierea modului de prezentare, ținuta, educația, prezența și vivacitatea spiritului și calitatea umană a candidaților.

Caracteristic pentru funcționarii britanici este că justiția nu intervine între puterea publică și agenții săi. Comunicarea între clase este destul de restrânsă. Fiecare clasă este împărțită la rândul ei în grade.

Avansarea are loc pe baza vechimii și alegerii de către o comisie, care își are sediul în fiecare minister. Demiterea este posibilă în orice moment și împotriva ei nu există decât recurs grațios și ierarhic, însă este extrem de rară și are loc de obicei când se dizolvă postul¹⁰.

Limita de vârstă este de 60 ani, dar, la cererea funcționarilor și cu încuviințarea instituției, se poate continua activitatea până la 65 ani. De asemenea, este importantă formarea profesională continuă a acestora, de acest aspect ocupându-se Colegiul Funcției Publice („*Civil Service College*”). Funcționarii englezi nu trebuie să se amestece în viața politică.

II. FUNCȚIONARUL PUBLIC ÎN AUSTRIA

Austria este o republică federală parlamentară formată din 9 landuri. Fiecare land dispune de un Parlament propriu, denumit „*Landtag*”, care este un organ legislativ independent, dar și de un Guvern propriu cu rol executiv. Landurile au autonomie regională, financiară și de decizie. Fiecare guvern are un rol dublu, deține puterea executivă locală și acționează în numele statului în executarea politici federale.

De asemenea, Austria este o țară situată în Europa Centrală, considerată una dintre cele mai bogate țări din lume, cu un standard de trai foarte dezvoltat.

În Austria administrația Publică este responsabilitatea guvernului federal, a celor 9 provincii și a celor 2358 de municipalități. Cancelaria Federală coordonează problemele legate de personalul federal, în special de cel al serviciului general administrativ.

În ceea ce privește statutul juridic al funcționarilor publici, trebuie făcută o distincție între funcționari publici care sunt numiți pe viață și personalul contractual.

Ca urmare a structurii pe nivele a autorităților de stat, funcționarii publici sunt împărțiți în federali, provinciali și personalul administrației locale. Funcționarii publici federali, de carieră, sunt angajați pe baza unui act suveran, act cunoscut sub numele de numire și de regulă este o numire pe viață.

Legea federală prevede două tipuri de angajați publici, respectiv funcționari publici, titular pe bază de drept public - sistem reglementat prin Legea dreptului serviciilor publice („*Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979*”) și agenți contractuali, angajați pe baza dreptului civil în baza sistemului reglementat de agenții contractuali („*Vertragsbedienstetengesetz 1948*”)¹¹.

¹⁰ R. Moses, op.cit., p. 65.

¹¹ I. Egger-Peitler, M. A. Höllerer, Public administration characteristics and performance in EU28: Austria, WU Vienna University of Economics and Business, 2018, p. 21 disponibil la <https://ec.europa.eu/>.

Astfel, în acest stat există două tipuri de funcționari publici, cei din administrația federală așa numiții funcționari federali de carieră și angajații publici pe bază de contract. Funcționarii publici de cariera se bucură de o serie de privilegii în ceea ce privește inamovibilitatea, avansarea în funcție și nivelul pensiei la ieșirea din activitate.

Varietatea de organizare a administrației austriece este derivată din două principii, și anume de la principiile Constituției federației, ca și principiu de bază și de la principiul autonomiei locale a municipiilor.

Aceste două principii duc la constituirea unei structuri administrative formate din trei niveluri, fiecare cu organizațiile administrative corespunzătoare, respectiv la nivelul administrației centrale – Guvernul Federal, la nivel federal, administrațiile celor 9 state, și autoadministrarea locală a celor 2358 de municipii. Peste tot în Austria exista, de asemenea o rețea de 99 de districte administrative, care nu sunt autorități independente teritoriale, ci sunt integrate în administrația federală ca și autorități raționale. Ca atare Austria, se poate spune că are o structură cu patru niveluri administrative: Guvernul Federal, Statele Federale, Raioane și Municipii¹².

Angajații din sectorul public trebuie să servească interesul public, fără părtinire și respectând legile Republicii Austria. Aceștia trebuie să răspundă la toate solicitările din partea cetățenilor, cu excepția cazurilor în care solicitările fac referire la divulgarea secretului profesional. Angajații din sectorul public trebuie să se supună și să respecte ordinele date de superiorul ierarhic. În cazul în care consideră că un ordin dat este ilegal, acesta trebuie să informeze supraveghetorul lor cu privire la aceasta în scris. În cele din urmă angajații din sectorul public nu pot efectua o altă activitate care ar putea compromite îndeplinirea atribuțiilor oficiale. Salariile funcționarilor publici sunt reevaluate anual pe baza inflației, creșterii economice și nivelul salariilor din sectorul privat. Egalitatea de șanse este de asemenea garantată. Nu există nicio legislație specifică privind dreptul la grevă. Grevă nu este reglementată în mod explicit, dar este considerată a fi parte a dreptului garantat constituțional de asociere și de întrunire¹³.

Modalitatea de recrutare este stabilită la nivelul fiecărui minister. Recrutarea inițială este bazată pe susținerea unui concurs urmat de un interviu. Recrutarea este adesea urmată de formare la Academia Federală de Administrație („*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*” - BAKÖV), finalizându-se prin susținerea unui examen. Pentru aderarea la o funcție publică austriacă trebuie îndeplinite anumite condiții care fac referire la vârsta, la cele lingvistice și la aptitudini.

În 1994, statutul funcționarilor publici și al angajaților contractuali de achiziții publice a fost adaptat pentru a îndeplini cerințele comunitare referitoare la libera circulație a lucrătorilor. Numai locurile de muncă care necesită direct implicarea în exercitarea puterii suverane sau de manipulare a intereselor esențiale de stat sunt rezervate pentru resortisanții austrieci.

Pentru a fi recrutați în vederea îndeplinirii serviciului federal, candidații trebuie să îndeplinească următoarele cerințe generale: competență personală și profesională, cetățenie austriacă sau cetățenia unuia dintre statele membre ale Uniunii Europene, în funcție de post,

¹² G. Schmidlechner, *Demokratie und öffentliche Verwaltung in Österreich: Theoretische und politische Auseinandersetzung*, Ed. Bachelor + Master Publishing, Hermannstal, 2015, p. 15.

¹³ I. Egger-Peitler, M. A. Höllner, op.cit., p. 22.

persoana în cauză trebuie să aibă vârstă cuprinsă între 18 și 40 de ani, la începerea serviciului în administrația federală¹⁴.

Toate posturile vacante din administrația federală trebuie să fie publicate. Cu toate că se consideră a fi o regulă generală, publicarea posturilor vacante, aceasta cerință poate fi inaplicabilă, în unele cazuri.

Departamentul de recrutare verifica dacă solicitantul îndeplinește toate cerințele prevăzute de locul de muncă, iar candidații care îndeplinesc aceste cerințe trebuie să se supună procedurii de recrutare care poate consta în:

- *teste de aptitudini*, pentru posturile standard – candidații care ating cel mai înalt punctaj fiind recrutații. Punctajul obținut este în primul rând un criteriu pentru evaluarea obiectivă și un instrument care servește la identificarea celui mai bun candidat calificat. Departamentul de recrutare, poate invita candidații cu cele mai mari punctaje la un interviu informal, care urmează să fie efectuat de către potențialul șef ierarhic superior și un reprezentat al departamentului de resurse umane;
- *interviul* este un procedeu de recrutare pentru posturile speciale. Această procedură se aplică pentru toți candidații care aplica pentru posturile care necesită un grad special de profesionalism;
- *procedura sumară* se realizează în cazul în care numărul candidaților nu depășește numărul locurilor (posturilor) vacante, departamentul poate, de asemenea, să decidă ocuparea postului vacant pentru o perioadă determinată de 6 luni fără susținerea probelor de aptitudini;
- pentru ocuparea unor posturi care prevăd un nivel mai scăzut de competențe și sarcini mai simple, nu se mai susțin teste de aptitudini. Funcționarii sunt recrutații în conformitate cu normele legale, fiind evaluații în primele trei luni de angajare.

Selecția funcționarilor publici se realizează pe baza a două criterii de calitate, respectiv asigurarea unei recrutării obiective și nepărtinitoare a personalului și asigurarea unui proces de selecție de înaltă calitate

Funcționarii publici din Austria, care fac parte din Administrația de stat (generală), sunt angajați într-un sistem compus din 7 nivele, A1 - cel mai înalt nivel și A7 - cel mai scăzut nivel. Înălții funcționari publici, sunt de obicei recrutați din categoria A.

În ceea ce privește remunerația și avansarea, există o mare varietate de sisteme de salarizare pentru angajații din sectorul public. În prezent, pentru majoritatea celor care fac parte din serviciul guvernamental, există un sistem de avantaje garantate combinat cu bonusuri legate de calitatea și eficiență în muncă, alocații suplimentare sau așa numitele „*extra-pay*” care se iau în condiții speciale de serviciu. Acest sistem de salarizare se bazează pe o analiză, pe o evaluare a funcției ocupate de către funcționarul public în cauză.

Sistemul de pensii pentru funcționarii federali, concept diferit față de sistemul general de pensii, a fost standardizat în 2005, în cursul așa numitelor „*pensii de armonizare*”, astfel încât pentru prima dată, a fost creat un sistem de pensii standard. Reconcilierea dispozițiilor de pensionare anterioare în alte dimensiuni, la regimul general a fost efectuată numai pentru federali și oficialii municipali.

În Austria, carierele lungi și de-a lungul vieții în serviciul public sunt în continuare foarte frecvente. Un aspect interesant este acela că în cadrul serviciului public, exista o

¹⁴ *Ibidem*, p. 23.

cerință expresă de a promova carierele femeilor, iar experiențele internaționale sunt foarte apreciate mai ales în cazul în care se urmărește dezvoltarea unei cariere în instituții europene.

În Austria, dezvoltarea carierei are la bază principiul vechimii în muncă, ceea ce presupune o promovare sau o avansare automată după o anumită perioadă de timp petrecută în serviciul public. O carieră în funcția publică în Austria poate fi extrem de tentantă, oferind celor care optează pentru o slujbă în sectorul de stat un sistem de remunerare și de avansare foarte atractiv.

Funcționarii publici au deținut o poziție importantă în societatea austriacă încă de la formarea serviciului public în secolul al XVIII-lea. Serviciul de stat este foarte bine reglementat iar funcționarii publici, sub jurământ, promet să dea ascultare superiorilor și își iau angajamentul de a păstra secret chestiunile oficiale.

III. FUNCȚIONARUL PUBLIC ÎN ITALIA

Organizarea administrativă italiană are un caracter multi-organizatoric, în sensul că nu exprimă o structură unitară și se bazează pe o varietate de modele de organizare.

Principalele componente ale administrației la nivel național sunt: Președintele Consiliului de Miniștri, 12 ministere, 18 agenții și autorități independente.

În plus, față de acestea, există diverse organisme publice locale și naționale, care variază considerabil de la caz la caz.

Administrația publică din Italia este împărțită în mai multe sectoare funcționale și se face o distincție între sectoarele aparținând statului și alte sectoare ale administrației publice, precum sectorul organismelor publice neeconomice („*enti pubblici non economici*”), guvernele regionale și locale, serviciul național de sănătate și entitățile sau instituțiile de cercetare.

Funcționarii publici lucrează în unitățile centrale ale guvernului central (ministere/departamente/agenții) și în organismele publice naționale, școli, universități, administrații regionale și locale, administrații locale de sănătate.¹⁵

În urma reformei din 2016, au fost stabilite patru domenii în locul celor anterioare (în număr de unsprezece), respectiv: administrațiile centrale; administrația locală; educație și cercetare; asistenta medicală.

Numărul de angajați din sectorul administrației centrale se ridică la 247.000; al administrațiilor locale la 457.000; al educației și cercetării la 1.111.000; al asistenței medicale la 531.000¹⁶.

În ceea ce privește statutul funcționarului public, Italia este clasificată într-un grup de țări caracterizate prin prevalența raporturilor de muncă bazate pe contract, alături de Suedia, Marea Britanie și Polonia.

În prezent selecția funcționarilor publici în Italia se bazează pe un concurs care include de obicei un examen scris și unul oral, bazat în mare parte pe teme administrative și de drept public. Totuși, accesul în funcția publică nu s-a realizat întotdeauna prin concurs public, ajustat principiilor de merit și capacitate. Aproximativ jumătate dintre angajații din

¹⁵ D. Cepiku, Public administration characteristics and performance in EU28: Italy, University of Rome Tor Vergata, 2018, p. 507 disponibil la <https://ec.europa.eu/>.

¹⁶ *Ibidem*.

sectorul public au intrat în funcția publică fără a da un examen, recurgând la contracte temporare care, încetul cu încetul, s-au funcționarizat prin intermediul legilor speciale.

Structura funcției publice se bazează pe un sistem de carieră în care funcționarii ocupă o serie niveluri (de la 2 la 9), în funcție de titlurile educaționale pe care le dovedesc pentru proba respectivă de acces. Fiecare nivel se divide în tranșe salariale, iar în partea superioară a acestei structuri se află funcția publică de conducere. Toți directorii administrației statale se situează într-o clasă interministerială unică, a cărei relație este reglementată, din a doua jumătate a anilor '90, de dreptul privat și de dreptul administrativ.

Mobilitatea interministerială și intersectorială a funcționarilor este destul de închisă și este cauzată de faptul că promovarea se realizează prin mecanisme automate și nu în funcție de meritul sau rezultatele obținute în gestiune.

Spre deosebire de alte țări, în Italia nu a existat în mod real o elită administrativă omogenă. Cu o astfel de carență este dificil să realizeze niște relații fluide între elita politică și cea funcționarială, configurându-se mai degrabă în compartimente monopol. De asemenea, nici carierele profesionale nu sunt conectate. Spre exemplu, pentru accesul în cariera ministerială, funcționarismul nu este una din etapele sale și nici în parlament. Această ruptură între aceste două grupuri a generat o situație prin care funcționarii eludează responsabilitatea pe care o au atribuită în exercitarea funcției lor, abținându-se să desfășoare un rol autonom în formularea politicilor publice.

Tocmai aceste relații dintre politic și administrație au atras reformele din 1933 și 1998, prin care s-a încercat redefinirea relațiilor dintre directorii publici și politicieni. Filosofia acestor reforme este să determine directorii să-și asume mai multe responsabilități. În ultimul deceniu al secolului al XX-lea, serviciul public italian a fost larg reformat. Domeniul nou, a fost stabilit printr-o varietate de acte normative. Această legislație se caracterizează prin două elemente principale. Primul constă în aplicarea legii civile pentru funcționarii publici cu câteva excepții, iar cel de-al doilea element este procesul de legiferare care lasă loc de negociere a reglementărilor referitoare la relațiile de muncă individuale.

Și începând cu secolul al XXI-lea recrutarea funcționarilor publici a fost supusă diferitelor reforme, în principal prin legea nr. 133/2008 și decretul legislativ nr. 150/2009, care au prevăzut măsuri cu scopul de a optimiza productivitatea muncii și de a flexibiliza organizația. De asemenea, s-a reorganizat: sistemul de evaluare a personalului, fiind legat de implementarea sistemelor de evaluare și control; asigurarea ciclului de planificare strategică; sistemul de negocieri colective și a sistemului de finanțare a acestora.

Potrivit decretului legislativ, nr. 150, se introduce un nou sistem de evaluare referitor la înființarea de noi sisteme de control și a unui comitet central de evaluare, care ar trebui să întocmească anual un clasament al performanțelor administrațiilor publice pe trei niveluri de merit în vederea alocării resurselor la negocierile colective naționale pentru cele mai bune. O astfel de clasare nu s-a făcut niciodată. Decretul nr. 150 a introdus și principiul că negocierea nu poate deroga de la lege.¹⁷

Reforma pune în valoare figura managerului, care va funcționa într-adevăr ca responsabil cu alocarea resurselor umane și va fi sancționat, economic, dacă nu își desfășoară activitatea în mod eficient.

Formarea continuă este una dintre prioritățile Departamentului pentru Administrație Publică, existând diverse centre de formare.

¹⁷ *Idem*, p. 510.

Înălții funcționari publici intră în administrația publică printr-o examinare competitivă unică. Absolvirea unui universități și deținerea unei diplome este necesară.

În Italia, funcționarii publici pot fi promovați numai prin concurs. Concursul este organizat o dată la doi ani, iar pentru ocuparea unei funcții de director, candidații trebuie să promoveze un examen complex. Promovarea automată este posibilă numai în cazul corpului diplomatic și al prefecturilor.

Candidații pentru ocuparea unei funcții publice pot avea o experiență profesională anterioară, în cadrul sectorului public sau privat din țara respectivă sau în alt stat membru. Experiența profesională anterioară ocupării unei funcții publice este luată în considerare la recrutarea sau la stabilirea vechimii.

Serviciului public de stat cuprinde o clasificare cu nouă calificări profesionale, fiecareia dintre acestea îi revine un anumit salariu potrivit legii. Sistemul de promovare se bazează pe o combinație între vechime și merit. Înălții funcționari publici au competențe autonome în liniile directe stabilite de către miniștri și întocmite de biroucați: de supraveghere și coordonare; de luare a deciziilor; de control.

În domeniile speciale, precum sistemul judiciar Consiliul Superior al Magistraturii („*Consiglio Superiore della Magistratura*” – CSM) care este un organism independent de auto-guvernare, are exclusiv competența de a numi, atribui, muta, promova și sancționa disciplinar procurorii publici.

Funcționarii publici au un sistem de securitate social elaborat (de exemplu, Statutul lucrătorilor este pe deplin aplicabil serviciul public). Limită de vârstă și pensiile sunt în prezent una dintre cele mai controversate probleme datorate unui regim deosebit de favorabil, care în trecut a permis devremea pensionare și un exces de pensii.

La nivel național, a fost creată o agenție guvernamentală („*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni*” - ARAN) pentru a reprezintă autoritățile publice în cadrul negocierilor de muncă.

Instruirea funcționarilor publici se realizează în cadrul Școlii Naționale de Administrație Publică („*Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*” - SSPA) care oferă un nivel înalt de pregătire inclusiv pentru înălții funcționari publici. Aceasta este parte a Ministerului Administrației Publice, cu personalitate juridică și autonomie organizatorică. Școala joacă de asemenea, un rol strategic în sprijinirea procesului de modernizare a administrației publice italiene. În acest scop, Școala emite o declarație anuală a acestui program, enumerând principalele obiective educaționale și de formare și cele mai importante proiecte pe care intenționează să le dezvolte în beneficiul tuturor administrațiilor publice.

IV. ASEMĂNĂRI ȘI DEOSEBIRI ÎNTRE STATUTUL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ÎN MAREA BRITANIE, AUSTRIA SI ITALIA

După analiza celor trei modele europene, consider că este util a se realiza o scurtă comparație între acestea, pentru a se putea evidenția în final aspectele pozitive care se pot extrage din toate cele prezentate.

Astfel, referitor la *asemănările* dintre modalitățile de acces în funcția publică din în Marea Britanie, Austria si Italia se pot remarca următoarele:

- Atât în Marea Britanie, Austria cât și Italia funcționarii pot fi permanenți și nepermanenți;

- În aceste țări studiile superioare sunt de nelipsit în ocuparea unei funcții publice;
- Este garantată egalitatea de șanse.

În ceea ce privește *deosebirile* se pot evidenția următoarele:

- În Marea Britanie sistemul funcției publice se bazează pe o combinație între un sistem de carieră și un sistem de posturi, în timp ce în Italia are un caracter multi-organizatoric, în sensul că nu exprimă o structură unitară și se bazează pe o varietate de modele de organizare;
- Carierele în Austria sunt lungi, de-a lungul întregii vieți, și au la baza principiul vechimi în muncă, ceea ce presupune o promovare sau o avansare automată;
- În Austria există o cerință expresă în a se promova carierele femeilor în sectorul public;
- Cele trei țări au structuri total diferite ale sistemului funcției publice;
- Marea Britanie și Austria au în configurație o elită a funcționarilor, însă în Italia această elită este greu sesizabilă;
- Marea Britanie cuprinde funcționari plasați pe grade cuprinse între 1 și 5, pe când în Italia funcționarii ocupă o serie niveluri, de la 2 la 9, iar în Austria de la A1 (cel mai înalt nivel, din care fac parte și înalții funcționari publici) la A7 (nivelul cel mai slab);
- Marea Britanie și Austria permit o mobilitate a funcționarilor, pe când Italia este caracterizată de o mobilitate redusă a funcționarilor;
- Relația între politic și administrativ este caracterizată de o coeziune simbiotică în Marea Britanie;
- Baza legală italiană este una consistentă, în timp ce Marea Britanie are doar un singur statut de reglementare a funcției publice;
- În Austria nu există o legislație specifică privind dreptul la grevă;
- Organizarea administrației austriece se bazează pe Constituția federației și pe autonomia locală a fiecărui municipiu;
- Promovarea funcționarilor în Marea Britanie se realizează în urma deciziei ministerului sau secretariatului office-ului în funcție de grade, iar în Austria se realizează în mod automat;
- Marea Britanie are la bază un principiu al concursului pentru recrutare, în Austria modalitatea de recrutare este stabilită de fiecare nivel în parte, dar recrutarea se face în principiu prin concurs urmat de interviu, iar Italia o perioadă lungă de timp nu a recrutat prin concurs, însă la momentul de față s-a conformat în această direcție;
- Italia nu dispune de un organism specializat în supravegherea recrutării în condițiile în care Marea Britanie este caracterizată de această particularitate și anume de Serviciul Civil Britanic iar în Austria există pentru același scop *Federal Chancellery*;
- Italia nu are un organism precum Comisia serviciului civil din Marea Britanie, care să se ocupe exclusiv de concursurile și probele pentru titluri;
- La nivelul Austriei există impusă o limită de vârstă pentru accesul în funcția publică și anume vârsta de 40 de ani;
- Marea Britanie se remarcă printr-un proces de recrutare și selecție complex bazat atât pe probe scrise, cât și orale, în timp ce Italia aplică un concurs unic;

Funcționarii publici austrieci beneficiază de o varietate de sisteme de salarizare, însoțite de bonusuri și alocații suplimentare care se obțin în condiții speciale de serviciu și țin cont inclusiv de nivelul de inflație.

CONCLUZII

Din cele prezentate reiese că funcția publică, pentru toate modelele prezentate, este o grupare de atribuții, dar și de competențe, iar accesul se face cu scopul de a satisface anumite interese publice generale.

Totodată, se poate remarca faptul că pentru funcțiile publice, în general, sunt eligibile persoanele care au anumite calități, cu o anumită instruire intelectuală și profesională și cu competențe în domeniul public. Astfel, în ceea ce privește accesul la funcția publică în statele prezentate se poate afirma că toți cei care îndeplinesc o serie de cerințe solicitate în mod expres prin lege, dar și impuse în mod particular de autoritățile publice, pot accede la funcția publică. În acest context, prin cumularea unor criterii concrete și bine definite cu competențele profesionale ale funcționarilor publici, nivelul calității și al performanței în administrația publică poate crește constant.

Administrația Publică este înțeleasă de cele mai multe ori ca o activitate specializată a statului, a comunităților locale, de aceea s-a susținut necesitatea unei formări profesionale specifice a celor care realizează administrația publică, materializându-se prin înființarea unor instituții specializate pentru formarea profesională a funcționarilor publici. Necesitatea unei pregătiri profesionale specifice pentru cei care urmează să fie învestiți în diferite funcții din administrația publică sau pentru cei care deja exercită astfel de prerogative este recunoscută de majoritatea guvernelor din țările dezvoltate. Formarea și pregătirea profesională este foarte importantă deoarece întreaga activitate a administrației publice se definește prin competența cu care personalul își îndeplinește sarcinile și atribuțiile de serviciu. Prin formarea profesională funcționarii publici dobândesc cunoștințe, abilități, aptitudini și comportamente necesare exercitării activităților specifice administrației publice. Pe de altă parte perfecționarea profesională ajută la dobândirea de noi cunoștințe, abilități, deprinderi sau competențe ale personalului calificat într-un anumit domeniu. Astfel, în Italia funcționează pentru acest scop Școala Națională de Administrație Publică („*Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*” - SSPA), în Austria Academia Federală de Administrație („*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*” -BAKöV), iar în Marea Britanie Colegiul Funcției Publice („*Civil Service College*”).

De asemenea, moralitatea este o condiție cerută de mai toate statele europene pentru a accede într-o funcție publică, acest principiu derivând din scopul funcției publice, acela de a sluji societatea și cetățenii și din necesitatea de a reprezenta autoritatea publică astfel încât imaginea și reputația acesteia să fie una cât mai bună în fața societății.

În ceea ce privește sistemul de acordare a gradelor profesionale, se observă că accesul în gradele următoare se realizează prin dobândirea unei experiențe administrative și promovarea unor examene, în așa fel încât creșterea gradului nu se poate produce prin simplul fapt de a avea vechime în funcția publică, indiferent de postul ocupat. Un astfel de exemplu există în Marea Britanie unde ascensiunea în cariera administrativă se realizează printr-un proces selectiv în care intervin mai multe elemente în funcție de niveluri.

Accesul la funcția publică se face în general, pe baza susținerii unui concurs în toate sistemele administrative prezentate. De remarcat este modelul Marii Britanii, unde plasarea

concurșurilor și probelor pentru titluri se realizează sub autoritatea unui organism unic și imparțial, Comisia serviciului civil, care este alcătuită din membri cu o mare experiență și autoritate morală recunoscută. De asemenea, în Austria, carierele lungi și de-a lungul vieții în serviciul public sunt în foarte frecvente, ceea ce poate conduce la performanța administrației publice reflectată de experiența funcționarilor publici în sistemul administrației pe care o pot împărtăși mai departe noilor generații.

Referitor la sistemul de salarizare, un exemplu de bune practici consider că este Austria, întrucât salariile funcționarilor publici sunt reevaluate anual pe baza inflației, creșterii economice și nivelul salariilor din sectorul privat, asigurând astfel acestui tip de personal un beneficiu raportat la atribuțiile și responsabilitățile ce îi revin, inclusiv prin adaptarea nevoilor financiare la schimbările ce se produc în acest sens.

Reformele sunt necesare în vederea schimbărilor pozitive din administrația publică. În Italia de exemplu, accesul în funcția publică nu s-a realizat întotdeauna prin concurs public, ajustat principiilor de merit și capacitate. Aproximativ jumătate dintre angajații din sectorul public au intrat în funcția publică fără a da un examen, recurgând la contracte temporare care, încetul cu încetul, s-au funcționarizat prin intermediul legilor speciale. Astfel, începând cu secolul al XXI-lea recrutarea funcționarilor publici a fost supusă diferitelor reforme, în principal prin legea nr. 133/2008 și decretul legislativ nr. 150/2009, care au prevăzut măsuri cu scopul de a optimiza productivitatea muncii și de a flexibiliza organizația.

Așadar într-un sistem public ideal, accesul în funcția publică ar trebui să fie bazat pe: stabilirea unor criterii concrete și bine definite referitoare la competențele profesionale ale funcționarilor publici; accesul la instituții specializate pentru formarea profesională a funcționarilor publici; moralitate; existența unor organisme unice și imparțiale responsabile cu supravegherea recrutărilor; concursuri bazate pe meritocrație, încurajarea carierelor lungi și de-a lungul vieții în serviciul public; reevaluarea remunerației funcționarilor publici periodic astfel încât aceasta să se adapteze nevoilor raportate la condițiile actuale de trai și să fie în concordanță cu atribuțiile și responsabilitățile ce le revin; reformarea sistemului atunci când se impune o schimbare.