

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE SOCIALE

**CONSORTIU: Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea de Stat
„Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, Institutul Național de Informații și Securitate
„Bogdan, Întemeietorul Moldovei”**

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***

Autor:

BOGHIAN Vasile

Conducător științific:

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

CHIȘINĂU – 2025

CUPRINS:

ADNOTARE.....	3
ANOTATION.....	4
АННОТАЦИЯ.....	5
LISTA ABREVIERILOR.....	6
INTRODUCERE	7
1. DIMENSIUNI TEORETICE ȘI METODOLOGICE PRIVIND POLITICILE DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....	17
1.1. Sinteza publicațiilor și metodologia cercetării privind standardele europene și personalul 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.....	41
1.4. Concluzii la capitolul 1	53
2. POLITICI EUROPENE DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ	55
2.1. Abordări privind politicile de personal în administrația publică din țările europene.....	55
2.2. Modernizarea funcției publice în țările europene – tendințe de standardizare.....	79
2.3. Standarde etice privind funcția publică în politicile de personal ale Uniunii Europene.....	88
2.4. Concluzii la capitolul 2.....	94
3. POLITICI DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA ȘI DIN REPUBLICA MOLDOVA	96
3.1. Organizarea și funcționarea sistemului de management al personalului în administrația publică din România și din Republica Moldova	96
3.2. Gestionarea funcției publice în România și în Republica Moldova	113
3.3. Standarde europene de conduită a funcționarilor publici din România și din Republica Moldova	135
3.4. Concluzii la capitolul 3	144
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	147
BIBLIOGRAFIE.....	150
ANEXE	171
Declarația cu privire la originalitatea tezei de doctorat	204
CURICULUM VITAE.....	205

ADNOTARE

Boghian Vasile, titlul tezei: *Implementarea standardelor europene privind politicile de personal în sistemul administrației publice din România și din Republica Moldova*, teză de doctor în științe administrative; specialitatea: 563.02 – organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice; servicii publice, Chișinău, 2025.

Structura tezei: introducere, 3 capitole, concluzii și recomandări, bibliografia din 356, titluri, 143 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, serviciu public.

Domeniul de studiu: științe sociale și economice.

Scopul lucrării: Analiza și evaluarea aspectelor teoretice și practice ale politicilor de personal prin prisma standardelor europene implementate în sistemul administrației publice din România și din Republica Moldova.

Obiectivele lucrării: elucidarea și sistematizarea reperelor teoretice și metodologice ale funcției publice și ale statutului funcționarului public; cercetarea politicilor și strategiilor din domeniul managementului funcției publice sub aspect comparat în unele țări membre ale Uniunii Europene în vederea identificării bunelor practici relevante; evaluarea evoluției cadrului legislativ privind funcția publică și funcționarul public în România și în Republica Moldova; examinarea practicilor de realizare a managementului funcției publice; analiza gradului de implementare a standardelor europene de conduită în administrația națională 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 al funcționarului public.

Valoarea aplicativă a lucrării este relevantă prin contribuirea la o mai bună elaborare și promovare a politicilor în domeniul funcției publice, la perfecționarea mecanismelor de realizare a raporturilor funcționarilor publici cu ceilalți subiecți ai 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 realizate în cadrul Universității de Stat din Moldova.

ANOTATION

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, 2025.

Dissertation structure: introduction, 3 chapters, conclusions and recommendations, 356 bibliographic titles, 143 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: social and economic sciences

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.

АННОТАЦИЯ

Богян Василе, тема диссертации: *Внедрение европейских стандартов в кадровой политике в системе государственного управления в Румынии и в Республике Молдова*, докторская диссертация в области административных наук; специальность: 563.02 - организация и управление в учреждениях государственного управления; государственные услуги. Кишинэу, 2025.

Структура диссертации: введение, 3 главы, выводы и рекомендации, библиография, включающая 356 наименований, 143 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: социальные и экономические науки.

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 в Республике Молдова.

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

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

Важная решенная научная проблема: поиск эффективных механизмов реализации политики относительно 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 государственным служащими.

Прикладная ценность работы: внесён вклад в разработку и развитие политики в сфере публичной функции, в совершенствование механизмов реализации взаимоотношений государственных служащих с другими субъектами социальной системы.

Внедрение научных результатов: работа относится к основным направлениям исследований проведённых в Государственном университете Молдовы.

LISTA ABREVIERILOR:

APC – Administrația publică centrală
APL - Administrația publică locală
ANFP - Agenția Națională a Funcționarilor Publici
BD - Bază de date
CE - Comisia Europeană
DA - Descentralizare administrativă
DCPAE - Direcția de Coordonare a Politicilor și Asistenței Externe
DEX - Dicționarul explicativ al limbii române
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 de cercetare. Integrarea României în Uniunea Europeană a generat un proces complex de aliniere la valorile fundamentale promovate de aceasta, precum democrația, statul de drept și economia de piață funcțională. Aceste transformări structurale nu au vizat doar sfera economică sau politică, ci au produs efecte substanțiale și asupra arhitecturii administrației publice, cu implicații directe asupra organizării și funcționării funcției publice, precum și asupra statutului funcționarilor publici. În acest context, se impune cu acuitate necesitatea modernizării sistemului administrației publice prin reformarea politicilor de resurse umane, cu accent pe dezvoltarea profesională continuă și creșterea gradului de calificare al personalului care activează în cadrul structurilor administrației publice.

România, în urma obținerii calității de țară membră a Uniunii Europene, a continuat reformele pe toate dimensiunile social-economice și politico-administrative, având în calitate de repere valorice principiile și valorile europene. De aceleași criterii se conduce și Republica Moldova, în calitate de țară candidat.

Necesitatea aprofundării reformelor în administrația publică este determinată de caracterul specific al activității umane, din perspectiva ajustării comportamentului la noile realități, care au pătruns viața publică din România și din Republica Moldova. Pentru ambele țări problema privind implementarea standardelor europene în administrația publică constituie nu doar o oportunitate, ci și o premisă inevitabilă a schimbării. În mod special, schimbările în administrația publică au în vizor politicile de personal. Adoptarea legislației consacrate personalului din administrația publică (în primul rând, funcționarilor publici) a fost doar primul pas spre ajustarea politicilor naționale la standardele europene de personal în sistemele administrative din România și din Republica Moldova.

Politicile de personal din administrația publică dobândesc o relevanță sporită atât în România – stat membru al Uniunii Europene – cât și în Republica Moldova – stat aflat în proces de aderare –, întrucât acestea constituie un instrument strategic de realizare a reformei administrative prin racordarea la standardele europene. Într-o asemenea perspectivă, studiul aprofundat al acestor politici, în special din unghiul funcției publice, este nu doar de actualitate, ci și deosebit de util, având în vedere dinamica accelerată a transformărilor administrative din cele două țări. Prin urmare, este justificată analiza comparativă a modului în care România și Republica Moldova implementează politicile de personal, prin prisma principiilor europene, pentru a evalua gradul de conformitate cu cerințele Uniunii Europene și impactul acestora asupra funcționalității instituționale.

Continuarea procesului de reformare a administrației publice este esențială, iar obiective precum eficacitatea, responsabilitatea, integritatea și neutralitatea politică trebuie să devină piloni fundamentali ai viitorului instituțional al României și al Republicii Moldova. Din această perspectivă, miza esențială

constă în crearea și consolidarea unui corp profesional de funcționari publici, capabil să gestioneze complexitatea proceselor administrative și să contribuie activ la dezvoltarea unei administrații moderne, eficiente și orientate spre cetățean. Acest deziderat implică nu doar voință politică și resurse financiare, ci și un cadru legislativ coerent și un efort susținut de profesionalizare a personalului.

Într-un context marcat de reforme sociale și de o tot mai accentuată internaționalizare a activității administrației, misiunea funcționarilor devine tot mai complexă, iar competențele acestora trebuie adaptate continuu la noile realități.

Reforma administrației publice, în special pe dimensiunea resursele umane, își propune în mod expres consolidarea eficienței instituțiilor publice, cu accent pe orientarea acestora către satisfacerea nevoilor cetățeanului. În acest sens, transformarea serviciului public trebuie să se fundamenteze pe trei piloni esențiali: continuitatea funcției publice (permanența), profesionalismul corpului funcționarilor și neutralitatea politică a acestora. Aceste principii sunt menite să asigure stabilitatea, competența și imparțialitatea administrației în relația sa cu societatea.

Prin urmare, eficiența și calitatea actului administrativ nu pot fi separate de politicile privind resursele umane din sectorul public. O administrație modernă presupune o viziune strategică asupra recrutării, dezvoltării și motivării funcționarilor publici, în paralel cu o fermă angajare în lupta împotriva practicilor ilicite.

Gradul de cercetare a problemei investigate. Problematika analizată în cadrul acestei teze a reprezentat și continuă să reprezinte un subiect de interes considerabil atât pe plan teoretic, cât și practic, în rândul cercetătorilor, cadrelor didactice universitare, precum și al funcționarilor din administrația publică din România, Republica Moldova și din alte state europene. Chestiunea privind politicile de personal este constant prezentă în lucrările fundamentale dedicate administrației publice, dar mai ales în studiile care se focalizează explicit pe problematica managementului funcției publice, considerat un element esențial în configurarea unui aparat administrativ eficient.

Un segment distinct al literaturii academice este reprezentat de publicațiile care analizează în mod direct modul de funcționare a structurilor administrative ale Uniunii Europene, precum și mecanismele specifice de gestionare a funcției publice în acest cadru instituțional. Aceste cercetări vizează o paletă largă de surse, de la literatura românească de specialitate până la lucrări de referință din spațiul european și internațional, completate de analize ale practicilor instituționale în cadrul unor autorități publice naționale și europene. Printre cele mai relevante demersuri științifice în acest sens se regăsesc cercetările focalizate pe activitatea funcționarilor publici din cadrul autorităților administrației publice din România și din Republica Moldova, fiind evidențiate în mod particular aspectele referitoare la recrutare, evaluare și dezvoltare profesională.

O contribuție deosebit de importantă la conturarea cadrului teoretic al prezentei lucrări este

oferită de cercetările autorilor din străinătate. Astfel, aspectele privind instituțiile administrative, funcția publică și dreptul administrativ au constituit teme centrale în lucrările unor autori francezi, precum Jean Marie Auby și Jean Bernard Auby [21-23]. Din perspectiva managementului public, se remarcă lucrările lui Babun R. Bourn., autor britanic preocupat de organizarea eficientă a funcției publice [25]. Sistemul european al funcției publice a fost tratat în mod riguros de cercetători precum G. Braibant [44, 45] și M. Claisse împreună cu M. Meininger [62], care analizează particularitățile funcției publice europene dintr-o perspectivă instituțională și normativă. La rândul său, F. Dreyfus propune o interpretare filosofică a funcției publice în Franța și în Marea Britanie, oferind un cadru conceptual necesar înțelegerii diferențelor de tradiție administrativă între aceste două spații [89].

În ceea ce privește standardele și procesul de standardizare în administrația publică, lucrările autorilor N. Brunsson și colaboratorii săi [41], L. Busch [51], J. Gaillard [118], S. Matsuura [213] și L. Chunqing și colaboratorii [60] oferă o privire de ansamblu asupra modului în care principiile de standardizare pot influența eficiența și transparența funcției publice.

Pe de altă parte, o abordare comparativă a administrației publice europene este ilustrată de lucrările semnate de J.A.Chandler [56] și J. Ziller [356], care oferă o analiză transversală a sistemelor administrative naționale în contextul convergenței europene.

Din punct de vedere juridic, problema consolidării raportului dintre funcția publică și serviciul public este tratată de C. Fortier [116], în timp ce aspectele actuale ale funcției publice în Uniunea Europeană sunt analizate în lucrările cercetătorului belgian H. Oberdorff [231] și ale autoarei americane E. Ostrom, care a explorat activitatea instituțiilor europene într-un cadru analitic transatlantic [243]. În ceea ce privește analiza instituțiilor politice și a dreptului constituțional, lucrările autorilor francezi J. Prélot și Jean Boulois [276], Jean Rivero [295, 296], G. Vedel și P. Delvolvé [344] sunt de o relevanță incontestabilă, oferind fundamentele necesare înțelegerii relației dintre stat, administrație și drept.

Un interes aparte suscită evoluția studiilor privind administrația publică în România și Republica Moldova în ultimele trei decenii, mai ales în contextul eforturilor de integrare europeană ale Republicii Moldova. În acest sens, se observă o atenție sporită acordată noțiunilor „administrație publică europeană”, „euro-funcție publică” și „euro-funcționar public”, termeni ce reflectă o dinamică integrativă în procesul de modernizare a administrației.

De asemenea, autorii de manuale și lucrări universitare din ultimele decenii tind fie să mențină tradiția de a alocă funcției publice capitole distincte în cadrul tratatelor de administrație publică, fie să trateze aspectele privind managementul funcției publice în corelație cu specificul autorităților administrative studiate. Funcțiile publice sunt percepute ca fiind continue, întrucât sunt destinate satisfacerii interesului general pe toată durata existenței lor, deși exercitarea lor poate fi ocazională, în funcție de contextul administrativ.

Preocupările referitoare la locul și rolul personalului în cadrul administrației publice sunt reflectate atât în lucrările cu caracter general, cât și în studii specializate asupra politicilor de personal. În acest sens, o contribuție majoră aduce profesorul român Ioan Alexandru, care, printr-o serie de publicații, a abordat în profunzime aspectele legate de atragerea și selecția candidaților, procedurile de concurs, criteriile de evaluare a performanței, precum și mecanismele de formare, motivare și recompensare a resurselor umane [4-11].

Dintr-o perspectivă juridică, dreptul administrativ reflectă în mod semnificativ problematica funcționarilor publici. Contribuții importante în acest sens aparțin autorilor A. Iorgovan [160 -167, V.I. Prisacaru [277-280] și D. Apostol Tofan [14-16], care au clarificat aspecte precum regimul juridic al personalului din administrația publică din România, drepturile, obligațiile și condițiile de angajare ale acestora. În paralel, lucrările elaborate de A. Androniceanu [13] și D.M. Popescu Petrovski [270] tratează în mod specific statutul funcționarilor publici în România, dar și mecanismele de management a funcției publice în contextul Uniunii Europene.

În Republica Moldova, cercetarea asupra personalului administrativ a fost impulsionată de contribuțiile semnificative ale unor autori precum M. Platon [251, 252], T. Gheorghită [123, 124], A. Bantuș [27] și V. Guțuleac [131], care au abordat tematici referitoare la regimul funcției publice, statutul funcționarilor și modelele de gestionare a resurselor umane în administrația publică. O lucrare de referință în acest domeniu este „Politica de personal în administrația publică”, semnată de S. Cornea și I. Filipov [72], care oferă o viziune sistemică asupra politicilor de personal și reformei administrative în contextul Republicii Moldova.

Diversitatea și complexitatea temei sunt reflectate și în materialele prezentate în cadrul conferințelor științifice organizate de Academia de Administrare Publică din Republica Moldova. Printre autorii care s-au remarcat prin contribuții relevante la consolidarea cercetării în acest domeniu se numără A. Sîmboteanu [306-311], I. Dulschi [90-94] și T. Șaptefrați [321-323], ale căror lucrări oferă perspective valoroase asupra reformei funcției publice, modernizării administrației și profesionalizării resurselor umane.

Este oportun să evidențiem una dintre cele mai recente și relevante contribuții aduse patrimoniului științific în domeniul administrației publice din Republica Moldova – monografia *Administrație publică*, elaborată de profesorul Aurel Sîmboteanu. Această lucrare se distinge prin faptul că integrează și tratează în mod complex o serie de dimensiuni fundamentale ce se regăsesc în tematica analizată în prezenta cercetare, constituind astfel un punct de referință valoros pentru fundamentarea teoretică și practică a studiului nostru [306].

În urma realizării unei sinteze riguroase a literaturii de specialitate și a surselor documentare disponibile privind gradul de investigare științifică a temei analizate, se constată că domeniul

administrației publice, privit în ansamblul său, precum și funcția publică, ca element central al acestuia, se situează în centrul preocupărilor cercetătorilor din diverse tradiții academice și școli de gândire din spațiul european și nord-american. În mod particular, cercetătorii din România și din Republica Moldova și-au concentrat eforturile asupra acestui subiect, elaborând studii care contribuie semnificativ la conturarea unor fundamente teoretice și paradigmatiche solide. Acestea pot fi utilizate ca repere epistemologice pentru aprofundarea unor cercetări aplicate și sectoriale, cu integrarea pertinentă a datelor empirice generate în contexte naționale specifice.

Totodată, fără a minimaliza importanța și valoarea contribuțiilor academice elaborate de cercetători autohtoni și internaționali, este necesar să subliniem faptul că dinamica accelerată a transformărilor din sfera vieții sociale impune o reevaluare constantă a validității cercetărilor anterioare. Astfel, în contextul unor schimbări rapide și adesea imprevizibile, anumite lucrări științifice, elaborate într-un interval relativ scurt de timp, pot deveni, din punctul de vedere al realităților sociale actuale, depășite sau inadecvate. În această ordine de idei, investigația de față își justifică relevanța prin necesitatea de a corela rezultatele cercetării empirice cu imperativele actuale de construcție și reconceptualizare a cadrului teoretic în domeniul administrației publice. Accentul este pus, în mod deosebit, pe instituția funcției publice așa cum se configurează în România și în Republica Moldova, cu referire la procesele de aliniere la cerințele și standardele promovate de Uniunea Europeană în acest domeniu.

Analiza standardelor europene, cu privire la politicile de resurse umane aplicabile funcționarilor publici, a urmărit identificarea modalităților concrete prin care managementul funcției publice poate exercita un rol activ în influențarea și optimizarea acestor procese. Scopul final constă în promovarea valorilor specifice unei administrații publice moderne și performante, compatibile cu modelul de guvernare european, în care eficiența, responsabilitatea și profesionalismul devin repere esențiale.

Scopul și obiectivele cercetării. Scopul prezentei lucrări constă în analiza și evaluarea aspectelor teoretice și practice ale politicilor de personal în administrația publică, prin prisma standardelor europene, precum și în investigarea modului în care acestea sunt implementate în sistemele administrative din România și din Republica Moldova.

Obiectivele specifice ale cercetării:

- Clarificarea și sistematizarea reperelor teoretice și metodologice privind funcția publică și statutul funcționarului public, cu accent pe elementele definitorii pentru un sistem administrativ european modern;
- Investigarea comparativă a politicilor și strategiilor din domeniul managementului funcției publice, aplicate în diverse state membre ale Uniunii Europene, în vederea identificării bunelor practici relevante;

- Analiza evoluției cadrului normativ referitor la funcția publică și la statutul funcționarului public în România și în Republica Moldova;
- Examinarea practicilor curente de realizare a managementului funcției publice în cele două țări, prin prisma eficienței instituționale și a capacității administrative;
- Evaluarea gradului de implementare a standardelor europene de conduită profesională în cadrul administrației publice naționale, cu accent pe transparență, etică și responsabilitate;
- Formularea unor propuneri și recomandări strategice orientate spre îmbunătățirea managementului funcției publice și creșterea calității serviciului public prestat de funcționarii publici.

Ipoteza cercetării propuse constă în premisa conform căreia reglementările și practicile consacrate la nivelul Uniunii Europene în materie de politici de personal reprezintă standarde de referință ce contribuie în mod esențial la consolidarea eficienței administrației publice în România și în Republica Moldova. Această ipoteză pornește de la ideea că valorile, principiile și modelele instituționale europene oferă un cadru funcțional și normativ apt să sprijine procesul de modernizare a funcției publice, precum și profesionalizarea personalului angajat în serviciul public.

Originalitatea științifică a demersului investigativ rezidă în abordarea aprofundată a dimensiunilor teoretice și aplicative ale procesului de elaborare și implementare a politicilor și strategiilor din domeniul managementului funcției publice.

Un element de **noutate semnificativă** constă în integrarea conceptului de *management al calității totale* în cadrul administrării funcției și a statutului funcționarului public, în vederea obținerii unui nivel superior de performanță instituțională și administrativă.

Rezultatele științifice relevante obținute în urma cercetării pot fi sintetizate după cum urmează:

- realizarea unei analize critice și a unei sinteze riguroase a principalelor concepții și abordări teoretice privind funcția publică, managementul acesteia, precum și politicile și strategiile de dezvoltare instituțională în domeniu;
- formularea și susținerea unei argumentări științifice solide în favoarea necesității redefinirii cerințelor de calificare pentru specialiștii care exercită atribuții în cadrul funcției publice, în vederea asigurării unei profesionalizări corespunzătoare și armonizate cu cerințele europene;
- investigarea sistemului funcției publice în complexitatea sa structurală și funcțională, precum și identificarea rolurilor multiple pe care acesta le îndeplinește în cadrul serviciului public;
- examinarea și sistematizarea diferitelor tipologii de funcții publice, categorii de funcționari publici, precum și a strategiilor și politicilor relevante aplicate în domeniul administrației publice;

- definirea conceptuală și metodologică a cadrului de formare și implementare a *managementului calității* în administrarea funcției publice și a funcționarilor publici;
- elaborarea și formularea unor soluții viabile destinate optimizării proceselor decizionale și administrative în domeniul funcției publice, precum și rezolvării disfuncționalităților identificate în sistemul actual.

Abordarea metodologică utilizată în această cercetare este una amplă și integrativă, implicând un ansamblu structurat de concepte, metode și procedee proprii științelor sociale. Această combinație asigură un cadru teoretic și metodologic solid, susținut de mijloace de analiză statistică, interpretare și observație empirică.

Suportul metodologic al investigației îl constituie principiile și metodele științifice de cunoaștere a fenomenelor și proceselor sociale în general și ale celor administrative, în special. Lucrarea se caracterizează printr-o abordare complexă și interdisciplinară, realizând o sinteză a cunoștințelor teoretice și empirice furnizate de științele politice, administrative, juridice, economice, pe dimensiunea managementului resurselor umane, sociologice.

În realizarea cercetării ne-am ghidat de principiile cunoașterii științifice, care determină și valoarea științifică a rezultatelor investigației. Un principiu fundamental al abordării a fost cel al obiectivității, care ne-a determinat să fim echidistanți de opinii subiectiviste, ideologice sau politice, precum și de prejudicii generate de cunoașterea comună. Concluziile formulate sunt derivate din studierea fenomenului prin prisma opticii teoretice valide și a datelor empirice verificate. Un alt principiu indispensabil investigației științifice a fenomenului administrativ este cel al realismului, care ne-a ghidat în procesul de cercetare în limitele proceselor sociale, ale politicilor și acțiunilor factorilor decidenți din România și din Republica Moldova. Principiul istorismului este aplicabil studierii fenomenelor politico-administrative în virtutea caracterului lor evoluționist. Indispensabil pentru fenomenele politico-administrative în care oamenii sunt elementele principale de interacțiune în cadrul sistemului social este principiul umanismului.

Principiul determinismului, abordat dintr-o perspectivă complexă, ne-a servit pentru identificarea legăturilor dintre diverse variabile în asigurarea managementului resurselor umane și eficientizarea administrației publice. Principiile menționate au servit la o mai corectă și mai eficientă investigare a problemei studiate în teza de doctorat.

În aplicarea acestor principii, cercetarea s-a bazat pe o paletă largă de metode științifice, printre care:

- **metode universal-filosofice**, fundamentate pe dialectică și logică, oferind o înțelegere abstractă și conceptuală a fenomenelor analizate;

- **metode general-științifice**, aplicabile în mai multe domenii de cercetare, precum inducția, deducția, analiza comparativă, analiza sistemică, analiza documentară și analiza statistică, contribuind la construirea unui cadru comprehensiv de interpretare;
- **metoda bibliografică**, care a facilitat aprofundarea literaturii de specialitate și delimitarea gradului de cercetare a temei abordate;
- **analiza documentară**, esențială pentru selectarea și examinarea surselor legislative, administrative și doctrinare – acte normative interne și internaționale, bune practici instituționale și studii de caz relevante.

De asemenea, metodele dialectice – *inducția* și *deducția* – au permis formularea unor generalizări cu aplicabilitate extinsă privind valorile comune și diferențele specifice ale statelor europene în domeniul funcției publice. Aceste metode au contribuit la structurarea aparatului categorial al lucrării, la analizarea bazei teoretice și empirice, precum și la interpretarea modernă a conceptelor legate de performanță administrativă și evaluarea acesteia.

Metodele concret-științifice au fost utilizate pentru cercetarea mecanismelor de organizare și conducere în instituțiile administrației publice, în timp ce **metoda comparativă** a permis evaluarea diferențelor și similitudinilor privind gestionarea funcției publice în România, Republica Moldova și în alte state membre ale Uniunii Europene. În paralel, **metoda istorică** a fost valorificată pentru a surprinde dinamica în timp a managementului funcției publice în cele două state analizate și pentru a evidenția impactul standardelor europene asupra formulării politicilor de personal.

Nu în ultimul rând, în demersul empiric au fost utilizate **metode sociologice**, cum ar fi interviul și chestionarul, alături de **metode statistice**, oferind o imagine a stării curente privind politicile de personal și organizarea funcției publice.

Rezultatele obținute reflectă caracterul complex al investigației, care a avut în vedere diversitatea reglementărilor aplicabile funcției publice la nivel internațional, european și național. Aceste rezultate oferă o imagine de ansamblu asupra instituțiilor implicate în garantarea unui serviciu public performant, cu accent pe interdependența dintre normele juridice și arhitectura instituțională aferentă. În mod deosebit, analiza a relevat caracterul etapizat al evoluției cadrului normativ și instituțional, atât la nivelul Uniunii Europene, cât și în cele două state analizate, punând în evidență relațiile funcționale dintre nivelurile internațional, regional, național și local în organizarea și desfășurarea activității din domeniul funcției publice.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Dimensiunea teoretică a cercetării prezentate este reflectată în mod esențial printr-o analiză aprofundată, de natură istorică și conceptuală,

a instituției funcției publice și a statutului funcționarului public, cu accent pe cadrul normativ și reglementările existente la nivel european și internațional. Această abordare permite înțelegerea evoluției conceptului de funcție publică în contextul dinamic al transformărilor politico-administrative, dar și în raport cu exigențele impuse de procesul de integrare europeană. Lucrarea contribuie astfel la dezvoltarea unei perspective teoretice consolidate, în care sunt valorificate conceptele - cheie asociate cu managementul resurselor umane în sectorul public, în special în ceea ce privește standardizarea și profesionalizarea funcției publice.

Pe de altă parte, valoarea aplicativă a studiului derivă din identificarea și analiza funcțională a atribuțiilor concrete ale instituțiilor europene și naționale implicate în procesul de organizare, coordonare și control al sistemului funcției publice. Prin această prismă, cercetarea oferă un cadru de înțelegere a mecanismelor prin care aceste instituții contribuie la formularea și implementarea politicilor de personal, în conformitate cu cerințele guvernantei moderne. În acest context, lucrarea evidențiază importanța interdependenței dintre cadrul juridic și arhitectura instituțională, considerând această relație drept fundamentală în procesul de reformare a administrației publice în statele europene, în special în domeniul funcției și funcționarului public. Astfel, reforma administrației publice este condiționată de alinierea reglementărilor legale la bunele practici instituționale și invers, ceea ce conferă lucrării o utilitate directă în elaborarea de politici publice eficiente și durabile.

Structura generală a lucrării. Lucrarea este structurată într-un mod logic și coerent, fiind alcătuită din mai multe compartimente care reflectă progresia firească a procesului de cercetare. Aceasta cuprinde: o introducere, trei capitole principale, fiecare subdivizat în subcapitole relevante, concluzii generale, recomandări și bibliografie.

Capitolul 1, intitulat *„Dimensiuni teoretice și metodologice privind politicile de personal în administrația publică”*, tratează aspecte fundamentale legate de analiza literaturii în care este cercetată funcția publică, oferind o bază teoretică solidă pentru înțelegerea termenilor și conceptelor - cheie utilizate în acest domeniu. Sunt analizate conceptele referitoare la personalul din administrația publică, politicile de personal, precum și noțiunile de standard și standardizare, în special în contextul politicilor de personal. Acest capitol se încheie cu un set de concluzii care sintetizează principalele idei dezvoltate și trasează direcțiile pentru aprofundarea cercetării.

Capitolul 2, intitulat *„Politici europene de personal în administrația publică”*, se concentrează asupra cadrului european de reglementare și orientare strategică privind politicile de personal. În acest sens, sunt analizate documentele de politici elaborate la nivelul UE și alor state europene, punându-se accent pe standardele etice asociate funcției publice, care au devenit piloni esențiali în procesul de modernizare și europeanizare a administrațiilor naționale. Concluziile acestui capitol reflectă nivelul de integrare a acestor standarde în politicile europene și semnificația lor pentru statele membre.

Capitolul 3, intitulat „*Politici de personal în administrația publică din România și din Republica Moldova*”, are un caracter aplicativ accentuat și este dedicat analizei comparative a sistemelor de management al resurselor umane din cele două țări. Sunt investigate aspecte privind organizarea și funcționarea mecanismelor de gestionare a funcției publice, fiind examinată aplicarea concretă a standardelor europene în România și în Republica Moldova. Totodată, se realizează o evaluare a gradului de implementare a principiilor etice europene în comportamentul funcționarilor publici din cele două state. Concluziile acestui capitol sintetizează nivelul de conformitate cu normele europene și identifică lacunele ce necesită soluționare pentru eficientizarea funcției publice.

Concluzii generale și recomandări. Sunt formulate concluziile generale asupra rezultatelor cercetării și recomandări adresate autorităților publice privind redresarea politicilor de personal.

Bibliografie. Conține lista surselor bibliografice utilizate la elaborarea tezei de doctorat.

Prin această structură clar definită și conținutul său riguros, lucrarea oferă o contribuție relevantă atât în plan teoretic, cât și în cel practic, fiind utilă cercetătorilor, factorilor decizionali și practicienilor din domeniul administrației publice interesați de reformarea și modernizarea politicilor de personal în concordanță cu standardele europene.

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

1.1. Sinteza publicațiilor și metodologia cercetării privind standardele europene și personalul din administrația publică

Subiectul privind personalul administrației publice, funcția publică și statutul funcționarului public reprezintă un domeniu fundamental de cercetare pentru specialiștii și teoreticienii din sfera politico-administrativă. Tema centrală a acestei cercetări – personalul angajat în instituțiile administrației publice – a suscitat un interes considerabil de-a lungul timpului, fiind analizată și interpretată din perspective multiple, aparținând unor curente diferite de gândire socială și politică. Încă din Antichitate, filosofi și teoreticienii politici, precum Platon [250] și Aristotel [18], au oferit fundamente conceptuale esențiale în lucrările și discursurile lor referitoare la guvernare. Ulterior, perioade de mari transformări sociale și culturale, precum Renașterea și Iluminismul, au adus în prim-plan contribuțiile unor autori de referință, precum Niccolò Machiavelli [197], Hugo Grotius [129] și Alexis de Tocqueville [334]. Aceștia au formulat idei fie în susținerea autonomiei locale și funcționării eficiente a administrației, fie au exprimat concepții critice sau alternative față de modelele existente.

De asemenea, gândirea liberală, reprezentată prin autori precum Herbert Spencer [314], sau cea conservatoare, prin Edmund Bourke [42], a contribuit la conturarea viziunilor asupra rolului administrației publice și al personalului aferent acesteia, analizând complexitatea funcției publice și relațiile sale cu interesele generale ale societății. Din analiza operelor acestor gânditori reiese că de-a lungul epocilor istorice s-au cristalizat concepții distincte cu privire la cerințele sociale față de personalul administrativ și structurile în care acesta activează.

În spațiul european, abordările teoretice asupra funcției publice s-au diversificat semnificativ. În Regatul Unit, o contribuție importantă la înțelegerea esenței funcției publice, ca instituție a statului menită să asigure continuitatea și eficiența acțiunii administrative, aparține autorului J.A. Chandler [51], ale cărui lucrări sunt deosebit de relevante pentru înțelegerea acestui fenomen. Totodată, gândirea administrativă franceză a avut un impact deosebit asupra teoriei și practicii administrației publice, influențând inclusiv evoluția doctrinară din spațiul românesc. În acest sens, trebuie menționați autori francezi de referință, cum ar fi André de Laubadère [176], Maurice Prélôt și Jacques Boulois [276], Guy Marcou [201], Jean-Michel Auby și Jean-Bernard Auby [20-23], precum și Henri Oberdorff [231], care au contribuit semnificativ la conturarea viziunii contemporane asupra funcției publice și asupra raportului dintre administrație și cetățeni.

Nu pot fi omise nici contribuțiile substanțiale ale teoreticienilor administrației publice din Statele Unite ale Americii, printre care se numără Michael Armstrong [19], Ralph Baker [26], Evan Berman

[34] și Elinor Ostrom [243]. Lucrările acestor autori aduc o perspectivă largă și complexă asupra funcției publice și a statutului funcționarului public, fiind esențiale pentru abordarea temei într-o manieră comparativă, din punct de vedere geografic și cronologic.

Literatura de specialitate relevă faptul că aceste studii promovează o viziune coerentă asupra instituției funcției publice, precum și asupra cerințelor calitative ce trebuie respectate de către personalul învestit cu asemenea atribuții. Totodată, conceptul de funcție publică este analizat în strânsă conexiune cu termeni juridici fundamentali, precum activitate administrativă, autoritate publică, organ administrativ etc., ceea ce subliniază relevanța abordării din perspectiva dreptului administrativ.

În ceea ce privește politicile de personal, acestea sunt reflectate și analizate în cadrul teoriilor managementului strategic, considerat o ramură importantă a managementului general. Impactul acestuia asupra teoriei și practicii managementului resurselor umane este remarcabil. Potrivit opiniei exprimate de D. Torrington, L. Hall și S. Taylor, conceptele de „management al personalului” și „management al resurselor umane” pot fi considerate echivalente din punct de vedere teoretic și practic [337].

Un aport deosebit la dezvoltarea conceptului de management al resurselor umane revine modelului Harvard, elaborat de Richard Walton, care susținea că politicile de resurse umane trebuie să promoveze principiul reciprocității, ceea ce presupune asumarea angajamentului personal de către angajați. Acest angajament determină, în opinia sa, performanță economică ridicată și, simultan, dezvoltare umană superioară. În aceeași direcție, Michael Beer definea managementul resurselor umane ca un „ansamblu de politici corelate, fundamentate ideologic și filosofic”, cu patru dimensiuni esențiale: convingeri teoretice, determinare strategică, implicare managerială și utilizarea unor mecanisme eficiente pentru reglementarea raporturilor de muncă [32].

Aceste modele teoretice au fost preluate și dezvoltate ulterior de cercetători din diverse spații culturale. În special, mediul academic britanic a adus contribuții importante la rafinarea conceptului de management al resurselor umane, iar în literatura română de specialitate acest proces a fost susținut prin lucrările unor autori precum M. Armstrong [19] A. Manolescu [200] și O. Nicolescu [230].

Cercetătorii români au contribuit în mod esențial la formularea conceptului de funcție publică și la fundamentarea teoretică a statutului funcționarului public. În acest sens, se impune menționarea unor autori de referință, cum ar fi P. Negulescu [228], A. Teodorescu [330, 331], M. Oroveanu [242], I. Alexandru [4-11], A. Iorgovan [157-164], I. Vida [351], C. Ionescu [152], C. Manda [198, 199], M. Preda [273-275], D. Apostol-Tofan [14-16], I. Plumb [253], I. Popescu-Slăniceanu [271] și alții. Aceștia au abordat într-un mod sistematic multiple dimensiuni ale funcției publice, de la definițiile juridice și normele de organizare până la regimul de responsabilitate și evoluția în carieră a funcționarilor publici.

Specificarea științifică a obiectului de cercetare ne determină să venim cu o incursiune în materialul teoretic românesc formulate de doctrinarii români. Profesorul Antonie Iorgovan consideră

că funcția publică trebuie înțeleasă ca o situație juridică specifică a unei persoane fizice, care este investită în mod legal și legitim cu responsabilitatea exercitării atribuțiilor ce decurg din competențele unei autorități publice. În această accepțiune, funcția publică reprezintă nu doar un simplu post ocupat într-o structură administrativă, ci un ansamblu complex de drepturi și obligații ce definesc raportul juridic dintre funcționarul public și instituția care i-a conferit autoritatea necesară pentru exercitarea atribuțiilor sale. [161, p. 237]

Această abordare subliniază caracterul bivalent al funcției publice – atât ca statut profesional, cât și ca relație juridică dinamică, fundamentată pe voința unilaterală a administrației, reglementată de lege, și menită să asigure realizarea interesului public în mod organizat și responsabil. Împărțășind de principiu punctul de vedere al autorului citat, vom veni cu o precizare, pe care o considerăm importantă pentru dezvoltarea problemei investigate. În primul rând, vom face distincția dintre categoriile de *funcție publică* și *funcționar public*.

Considerăm că raționamentele de care s-a ghidat autorul se referă la funcționarul public care, alături de trăsăturile fizice și calitățile umane: vârstă, cetățenie, studii, competențe profesionale, pe care le posedă, este dotat cu atribuții de serviciu specifice stabilite de lege. Pe când funcția publică prezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor cu care poate fi înzestrată persoana fizică în scopul rezolvării problemelor autorității publice în care activează. Funcția publică are un caracter virtual și există cu sau fără persoana fizică. În cazul în care funcția publică nu este ocupată, aceasta este vacantă.

La rândul său, reputatul jurist Paul Negulescu aduce o contribuție semnificativă la clarificarea conceptuală a funcției publice, stabilind o relație de incluziune între aceasta și noțiunea mai largă de serviciu public. El consideră că funcția publică reprezintă o formă concretă de organizare a activității administrative, prin care anumite persoane sunt investite cu sarcini, puteri și competențe, având drept scop satisfacerea intereselor generale ale colectivității. În concepția sa, atunci când se instituie un serviciu public, este absolut necesară și crearea unor funcții corespunzătoare, distribuite în conformitate cu principiile ierarhiei și subordonării instituționale. Astfel, fiecărei funcții i se asociază o sferă specifică de atribuții și o anumită autoritate publică, proporțională cu nivelul de responsabilitate și competență stabilit în cadrul organigramei respective. [229, p. 215].

În viziunea autorului, funcția publică exercitată de către un funcționar public exprimă voința puterii pentru îndeplinirea misiunii și scopului autorității publice în interesul general al comunității. De menționat că, în virtutea abordării juridice, autorul pune accent pe cadrul legal de stabilire a atribuțiilor și responsabilităților funcționarului public, în limitele funcției pe care o deține.

În contextul administrației moderne, aceste definiții dobândesc o semnificație deosebită. Ele susțin ideea că funcția publică nu este doar o poziție ocupată de o persoană în schimbul unei remunerații, ci o componentă structurală a sistemului instituțional, care asigură continuitatea și legalitatea activității

administrației publice. Această viziune este susținută de necesitatea creării unui corp de funcționari publici profesionalizați, neutri politic și ghidați de etica responsabilității publice – elemente - cheie în procesul de reformă și europenizare a administrației [209, p. 63].

În literatura de specialitate dedicată administrației publice din România, problematica privind personalul din autoritățile publice este tratată cu prudență terminologică, dat fiind faptul că unele concepte pot genera confuzii semantice. Un exemplu relevant în acest sens îl constituie termenul „serviciu public”, care, deși este consacrat în doctrina administrativă, riscă să fie interpretat ambiguu atunci când este aplicat în contextul referirii la personalul instituțiilor publice. În mod particular, pluralul expresiei – „servicii publice” – este, în mod frecvent, asociat cu activitățile concrete de furnizare de utilități și prestații către populație (precum transportul public, salubritatea, sănătatea sau educația), și nu cu organizarea internă a administrației sau cu resursa umană care o deservește.

Această confuzie semantică a condus anumiți autori la evitarea deliberată a sintagmei „serviciu public” în abordările care privesc corpul funcționarilor publici și alte categorii de personal. De pildă, profesorul Alexandru Negoită optează pentru o formulare mai specifică și neechivocă, denumind acest domeniu „personalul organelor administrației publice” [228, p. 211].

O asemenea precizare permite delimitarea clară între conținutul organizatoric al funcției publice și aria funcțională a serviciilor prestate pentru publicul larg.

Într-o altă interpretare complementară, profesorul Marian Preda accentuează dimensiunea juridică a statutului funcționarului public, reliefând rolul acestuia în asigurarea cadrului normativ necesar desfășurării corespunzătoare a activităților administrative. Potrivit opiniei sale, statutul juridic reglementează nu doar drepturile și obligațiile ce derivă din exercitarea funcției publice, ci și condițiile de stabilitate profesională, un element esențial pentru prevenirea arbitrariului administrativ și pentru menținerea continuității în furnizarea serviciilor de interes general [273, p. 89].

Această abordare este deosebit de importantă în contextul contemporan, în care administrația publică este supusă unor presiuni constante de modernizare, eficientizare și depolitizare. Asigurarea stabilității funcționarilor în funcție, în paralel cu exigențele de profesionalism, transparență și responsabilitate, constituie una dintre condițiile de bază pentru realizarea unei administrații predictibile, performante și apropiate de cetățean.

În acest sens, reglementarea clară a raporturilor juridice de muncă, stabilirea ierarhiei funcțiilor publice, precum și conturarea unui cadru normativ coerent pentru gestionarea carierei funcționarilor reprezintă factori esențiali pentru consolidarea instituțională a autorităților publice și pentru evitarea confuziilor conceptuale în plan doctrinar și legislativ.

Această precauție terminologică este justificată de dorința de a preveni confuziile conceptuale care pot apărea între „serviciul public” ca entitate instituțională și „serviciile publice” înțelese ca prestații

oferite cetățenilor. În acest sens, profesorul A. Negoită propune o formulare mai adecvată și mai precisă din punct de vedere juridico-administrativ, preferând expresia „personalul organelor administrației publice”, pentru a evidenția caracterul instituțional și funcțional distinct al acestei categorii de personal. [227].

Un alt punct de vedere notabil este exprimat de profesorul R. Ionescu [153], care abordează statutul funcționarilor publici dintr-o perspectivă normativistă, analizând reglementările juridice privind nașterea, modificarea și încetarea raportului de funcție. A. Negoită, în lucrările sale, inspirate din doctrina administrativă franceză, dezvoltă teme relevante precum formarea funcționarilor, relațiile acestora cu cetățenii și societatea, inclusiv responsabilitatea administrativă a funcționarilor [226].

Importanța funcției publice este tratată în mod aprofundat și în *Tratatul de drept administrativ* al profesorului Antonie Iorgovan, unde se analizează atât aspecte ale dreptului românesc, cât și comparat, acoperind teme precum constituționalitatea funcției publice, clasificarea și recrutarea funcțiilor, dreptul la carieră, răspunderea funcționarilor și regimul juridic al încetării raporturilor de funcție [157].

De asemenea, profesorul A. Trăilescu [340] oferă o analiză completă asupra funcției publice, abordând aspecte, precum: principiile de ocupare, evaluarea, drepturile și obligațiile funcționarilor, regimul juridic al raporturilor de serviciu, precum și rolul autorităților competente în acest domeniu.

În concluzie, majoritatea autorilor menționați acordă o atenție deosebită funcției publice, fie alocându-i compartimente distincte în lucrările lor, fie integrând analiza acesteia în cadrul cercetării mai largi privind organizarea și funcționarea administrației publice. Trăsăturile definitorii și principiile fundamentale ale funcției publice continuă să fie obiectul unor cercetări riguroase, contribuind astfel la dezvoltarea unui cadru conceptual coerent și aplicabil în practică. Un exemplu elocvent îl constituie dezbaterile privind caracterul continuu și obligatoriu al funcției publice, detaliat de profesorul Romulus Ionescu în lucrările sale de drept administrativ [155].

Literatura de specialitate consultată scoate în evidență o viziune unitară cu privire la locul și rolul administrației publice în ansamblul sistemului instituțional al statului. În mod deosebit se acordă o atenție crescută funcționarilor publici, aceștia fiind considerați piloni centrali ai funcționării administrației. În opinia autorului român G. Iancu, aceștia sunt implicați direct în toate etapele-cheie ale activității administrative: identificarea și formularea problemelor de interes public, elaborarea politicilor și programelor corespunzătoare, organizarea implementării acestora, precum și monitorizarea și evaluarea eficienței măsurilor întreprinse [149]. Fiecare dintre aceste componente reprezintă un subiect distinct de cercetare, susceptibil de a fi analizat în funcție de natura fenomenului și de paradigma teoretică adoptată în cadrul studiului științific.

În contextul lucrării de față, sursele studiate contribuie la fundamentarea cadrului teoretico-metodologic necesar analizei aprofundate a proceselor administrative din România și din Republica

Moldova. Ele oferă repere relevante pentru înțelegerea mecanismelor instituționale, actorilor implicați și condițiilor care influențează performanța administrației publice.

Metodologia de cercetare aplicată este una complexă și integratoare, care îmbină principii și metode din domenii multiple ale științei, precum: administrația publică, dreptul administrativ, sociologia organizațională și științele politice. Demersul științific se bazează pe principii, precum: interdisciplinaritatea, obiectivitatea, coerența logică a etapelor de analiză, demonstrarea ipotezelor, relevanța practică a concluziilor și validitatea rezultatelor obținute. De asemenea, este ghidat de perspective epistemologice precum realismul, obiectivismul, istorismul și umanismul.

În ceea ce privește fundamentele teoretice, cercetarea valorifică contribuțiile unor autori de referință în domeniu. Frederick Taylor, inițiatorul managementului științific, a pus bazele unei abordări raționale și eficiente a muncii prin principiile specializării și standardizării proceselor. [325]. În același timp, Henry Fayol, unul dintre fondatorii teoriei clasice a administrației, a formulat cele 14 principii ale managementului, printre care: diviziunea muncii, autoritatea, disciplina, unitatea de comandă și de direcție, subordonarea intereselor individuale față de cele generale, remunerarea echitabilă, centralizarea, ierarhia, ordinea, echitatea, stabilitatea personalului, inițiativa și spiritul de echipă [115].

O atenție specială este acordată și teoriilor motivaționale. Astfel, teoria obiectivelor formulată de Edwin Locke și Gary Latham, subliniază că performanța este influențată de claritatea și dificultatea obiectivelor stabilite, în măsura în care acestea sunt acceptate de angajați și însoțite de feedback adecvat [195].

Pornind de la teoriile fundamentale ale motivației dezvoltate de Abraham Maslow și David McClelland, analiza comportamentului uman în context profesional evidențiază importanța nevoilor superioare ca factori motivaționali esențiali în dinamica muncii și performanței individuale. Maslow, prin celebra sa piramidă a trebuințelor, a propus o ierarhie în care nevoile de autorealizare ocupă treapta superioară, după satisfacerea nevoilor fiziologice, de securitate, de apartenență și de stimă. [206].

Pe această linie, D. McClelland a elaborat teoria motivației bazate pe realizare („achievement motivation theory”), axându-se pe trei dimensiuni esențiale ale comportamentului uman: nevoia de afiliere (afiliation), nevoia de putere (power) și nevoia de realizare (achievement). Spre deosebire de abordările mai largi ale lui Maslow, McClelland plasează accentul pe acele nevoi care generează comportamente performante și diferențiate, mai ales în sfera profesională și managerială [214].

Persoanele cu o puternică nevoie de realizare se caracterizează printr-o dorință accentuată de a demonstra competență și de a obține succes într-un domeniu specific. Acestea caută să se implice în sarcini care presupun un nivel moderat de dificultate, evitând în egală măsură atât activitățile prea simple, cât și pe cele extrem de riscante. Acest echilibru indică o atitudine calculată față de risc, susținută de dorința de a progresa și de a-și evalua constant performanțele.

Un alt aspect semnificativ este asumarea responsabilității: indivizii motivați prin realizare nu ezită să-și asume răspunderea pentru deciziile și acțiunile întreprinse. Pentru ei, feedback-ul este crucial, întrucât oferă oportunitatea de autoevaluare și corecție, facilitând astfel progresul continuu. De asemenea, eșecul nu este perceput ca o descurajare absolută, ci ca o sursă de învățare, o etapă temporară în procesul de atingere a obiectivelor.

Motivația economică nu este exclusă din acest model: remunerația financiară reprezintă un stimul important, însă nu este unicul motor al acțiunii. De fapt, în multe cazuri, indivizii motivați de realizare privesc succesul financiar ca pe o consecință naturală a excelenței profesionale, nu ca pe un scop în sine.

În mediul administrativ sau organizațional, identificarea și susținerea persoanelor cu profil motivațional orientat spre realizare poate aduce beneficii semnificative în ceea ce privește productivitatea, inovarea și performanța instituțională. Aceste cadre umane au capacitatea de a răspunde provocărilor complexe, de a genera soluții eficiente și de a contribui la o cultură organizațională bazată pe merit, eficiență și responsabilitate [297, pp. 203–208], [215, pp. 82–89].

Această perspectivă este completată de David McClelland, care a identificat trei nevoi esențiale în contextul muncii: afilierea, puterea și realizarea, toate cu impact direct asupra comportamentului angajaților în organizațiile publice [214].

Cercetările întreprinse de R. Katzell și D. E. Thompson [173, pp. 63–85] oferă o abordare integrativă asupra fenomenului performanței profesionale, analizând interacțiunea complexă dintre motivație, atitudini și comportamente organizaționale. În formularea teoriei lor, cei doi autori îmbină concepte esențiale provenind din diverse teorii consacrate ale motivației, cum ar fi: teoria ierarhiei nevoilor dezvoltată de Abraham Maslow, teoria așteptărilor formulată de Victor Vroom și teoria obiectivelor propusă de Edwin Locke, Gary Latham și R. Vulfovici [354].

Această sinteză teoretică subliniază faptul că performanța la locul de muncă nu este un rezultat izolat, ci reprezintă produsul final al unui ansamblu coerent de factori: dispozițiile și trăsăturile personale ale angajaților, mediul fizic și psihosocial de muncă, sistemul de stimulente, percepția echității, atitudinile față de muncă și obiectivele organizaționale [266]. În acest context, autorii atrag atenția asupra importanței înțelegerii profunde a acestor elemente ca părți integrante ale unui sistem socio-tehnic funcțional și echilibrat.

Modelul lui Katzell și Thompson se bazează pe identificarea a șapte imperative strategice pentru consolidarea motivației și a implicării profesionale:

1. Adecvarea postului la valorile și nevoile personale ale angajaților – aceasta presupune corelarea sarcinilor de lucru cu interesele, aspirațiile și așteptările individuale, astfel încât munca să fie percepută ca relevantă și satisfăcătoare.

2. Creșterea atractivității muncii – locul de muncă trebuie proiectat nu doar în termeni funcționali, ci și în așa fel încât să stimuleze interesul și să cultive sentimentul de împlinire profesională.
3. Formularea clară a obiectivelor – scopurile trebuie să fie nu doar explicite și măsurabile, ci și provocatoare și realizabile, oferind angajaților un sens clar al direcției și al progresului.
4. Alocarea adecvată a resurselor – fără acces la resurse materiale, tehnologice și umane suficiente, chiar și angajații bine motivați pot întâmpina obstacole în realizarea sarcinilor.
5. Crearea unui climat social favorabil – performanța individuală este strâns legată de calitatea relațiilor interpersonale, de nivelul de sprijin colegial și de percepția unei atmosfere echitabile și încurajatoare în cadrul organizației.
6. Recunoașterea și recompensarea performanței – feedback-ul pozitiv și recompensele (financiare și non-financiare) stimulează menținerea comportamentelor productive și întăresc sentimentul de valorizare profesională.
7. Integrarea tuturor acestor dimensiuni într-un sistem coerent – eficiența managerială presupune armonizarea aspectelor tehnice și sociale ale muncii, într-o arhitectură organizațională flexibilă, adaptată contextului și nevoilor angajaților [354].

Această concepție sistemică asupra performanței profesionale este extrem de relevantă pentru sectorul public, inclusiv în Republica Moldova, unde presiunile reformei administrative și ale modernizării cer strategii eficiente de motivare a funcționarilor publici. Integrarea unor principii de management motivațional adaptate contextului național poate contribui semnificativ la creșterea eficienței, transparenței și receptivității instituțiilor publice față de nevoile cetățenilor.

Teoria autodeterminării, formulată și dezvoltată de psihologii Edward Deci și Richard Ryan, se bazează pe trei ipoteze fundamentale cu caracter meta-teoretic, care definesc esența comportamentului uman și motivația intrinsecă a indivizilor. În primul rând, această teorie postulează că ființele umane nu sunt simpli receptori pasivi ai stimulilor externi, ci actori activi și proactivi, capabili să inițieze și să susțină acțiuni bazate pe propriile scopuri și valori. În al doilea rând, teoria susține că indivizii sunt în mod natural orientați spre dezvoltare personală și spre atingerea unui grad tot mai ridicat de complexitate psihică și adaptivă, căutând să-și optimizeze potențialul latent.

În fine, Deci și Ryan accentuează relația dialectică și dinamică între individ și mediul înconjurător, subliniind faptul că mediul social, cultural și organizațional influențează atât motivația intrinsecă, cât și procesele de creștere și integrare personală [80].

Conform acestei teorii, existența a trei nevoi psihologice fundamentale — autonomia (libertatea de a-și alege propriile acțiuni), competența (sentimentul de a fi eficient și capabil în acțiuni) și relaționarea socială sau legătura (nevoia de conectare cu ceilalți) — reprezintă motorul principal al motivației autentice și al dezvoltării continue a individului. Aceste nevoi sunt universale și inerente

naturii umane, fiind considerate esențiale pentru buna funcționare psihologică, sănătatea mentală și implicarea în activități [300].

În paralel, teoria traiectoriei propusă de Robert House pune accent pe importanța percepțiilor angajaților cu privire la legătura dintre efortul depus și rezultatele performanței. Potrivit acestei teorii percepțiile despre această relație sunt profund influențate de stilul de conducere și de comportamentul liderilor. Spre deosebire de modelele tradiționale de autoritate bazate pe putere coercitivă, teoria lui House propune un model în care liderul este perceput ca un antrenor, mentor și susținător al subordonaților săi. Eficacitatea acestui tip de conducere depinde de un complex de factori, inclusiv de caracteristicile angajaților, condițiile mediului de lucru și flexibilitatea stilului managerial adaptat situațiilor concrete [142, pp. 321–339].

Pe de altă parte, etapele cercetării științifice reprezintă un cadru esențial și metodologic riguros în orice demers de cercetare aprofundată, inclusiv în realizarea unei teze de doctorat. Acest proces sistematic începe cu definirea clară a temei de cercetare, urmată de delimitarea precisă a obiectului și subiectului studiului, și continuă cu formularea problemei științifice, a scopului general și a obiectivelor specifice. Ulterior, se formulează ipoteza generală și ipotezele secundare, care vor ghida întregul demers investigativ. Documentarea bibliografică riguroasă oferă fundamentul teoretic și metodologic, iar selecția adecvată a metodelor, tehnicilor și instrumentelor de cercetare este vitală pentru validitatea studiului. În etapa următoare se realizează elaborarea instrumentarului de cercetare empirică și colectarea datelor din teren, după care urmează analiza și interpretarea acestor date în lumina cadrului teoretic stabilit, culminând cu redactarea și prezentarea rezultatelor cercetării într-un mod coerent și academic [80]. Această succesiune logică și sistematică a etapelor reflectă rigurozitatea metodologică necesară pentru a asigura validitatea, fiabilitatea și relevanța concluziilor științifice obținute în cadrul studiilor aprofundate.

Aplicarea principiului corespondenței a facilitat evidențierea relațiilor sistemice care există între instituțiile statului în procesul de elaborare și implementare a politicilor privind resursele umane din sectorul public. Acest principiu scoate în relief necesitatea unei corelări funcționale între structurile guvernamentale, astfel încât obiectivele de politică de personal să fie formulate și aplicate într-un mod coerent, în deplin acord cu cerințele unei administrații publice eficiente, echitabile și orientate către interesul cetățeanului [147].

În acest context, se subliniază că buna funcționare a administrației nu poate fi concepută în afara unei colaborări instituționale bazate pe coordonare, complementaritate și răspundere reciprocă. Totodată, disfuncționalitățile persistente ale sistemului administrativ derivă adesea din precaritatea cadrului instituțional, absența unor tradiții administrative consolidate și, mai ales, din lipsa unei cooperări autentice și eficiente între entitățile statului. Neconcordanțele în acțiunea instituțiilor și lipsa unei

coerențe în procesul decizional generează inevitabil deficiențe în formularea și aplicarea deciziilor de natură politică, afectând negativ calitatea guvernării și încrederea cetățenilor în actul administrativ [24].

În acest sens, responsabilitatea pentru realizarea binelui comun nu poate fi atribuită în mod exclusiv unei instituții sau unui segment izolat al aparatului de stat, ci trebuie să fie asumată în mod colectiv de către toate componentele sistemului instituțional. Fiecare actor implicat în procesul guvernamental – indiferent de nivelul ierarhic sau de aria de competență – trebuie să își recunoască rolul și contribuția în cadrul întregului mecanism, dezvoltând o conștiință instituțională bazată pe solidaritate, interdependență și responsabilitate partajată față de interesul public [325]. Numai printr-o astfel de asumare comună a responsabilității se poate construi o administrație modernă, capabilă să răspundă adecvat nevoilor societății și să asigure stabilitatea și continuitatea guvernării.

În concordanță cu scopul și obiectivele stabilite ale cercetării, s-a recurs la utilizarea unui set complex și integrat de metode ce îmbină atât abordările universal-filosofice, cât și cele general-științifice, pentru a asigura rigurozitatea și validitatea procesului investigativ. Metodele universal-filosofice reprezintă fundamentul teoretic al demersului științific și sunt ancorate în principiile și legile dialecticii, care asigură o modalitate coerentă și logică de raționament, permițând examinarea fenomenelor în dinamica lor, prin identificarea contradicțiilor interne, a transformărilor calitative și a interdependențelor sistemice.

Pe lângă acestea, metodele general-științifice au fost aplicate în scopul captării și interpretării fenomenelor studiate în mod multidimensional, acestea reprezentând un arsenal metodologic ce traversează multiple discipline științifice, fiind astfel versatile și adaptabile. Aceste metode includ inducția, care permite formularea de concluzii generale pe baza observațiilor particulare, și deducția, procesul invers, prin care se extrag concluzii particulare din premise generale. În plus, analiza comparată facilitează identificarea asemănărilor și diferențelor între fenomene sau procese, oferind o perspectivă contextuală largă, iar analiza sistemică permite înțelegerea structurii și funcționării întregului sistem investigat, luând în considerare interrelațiile și influențele reciproce ale componentelor sale.

De asemenea, metodele de analiză a documentelor au fost esențiale pentru investigarea materialelor scrise, legislației, normelor și studiilor precedente, iar analiza statistică a fost utilizată pentru a cuantifica datele empirice, facilitând astfel interpretarea cantitativă și susținând validitatea concluziilor. Această combinație metodologică asigură o abordare cuprinzătoare și riguroasă, care răspunde cerințelor complexe ale unei cercetări academice aprofundate, cum este teza de doctorat.

Prin aplicarea acestui cadru metodologic diversificat, cercetarea beneficiază atât de un fundament teoretic solid, cât și de instrumente analitice precise, care contribuie la evidențierea și explicarea fenomenelor studiate în lumina realităților sociale, politice și administrative actuale.

Metodologia general-științifică a fost concretizată prin aplicarea unor procedee consacrate,

utilizate transversal în diverse discipline, dar adaptabile domeniului administrației publice. Printre acestea se regăsesc metodele inductivă și deductivă, analiza comparativă, analiza sistemică, analiza documentară, precum și analiza statistică – fiecare având rolul său bine definit în procesul de investigare științifică. Inducția și deducția, în particular, au fost valorificate pentru formularea generalizărilor privind universalitatea valorilor sociale în țările Uniunii Europene, în paralel cu identificarea trăsăturilor specifice la nivel național.

Un rol central în procesul de documentare l-a avut metoda bibliografică, indispensabilă pentru fundamentarea teoretică a cercetării. Aceasta a permis investigarea gradului de abordare a tematicii în literatura de specialitate, aprofundarea cunoștințelor în domeniul analizat, precum și validarea și ajustarea propriilor ipoteze și interpretări cu privire la problema supusă analizei.

De asemenea, analiza documentară a fost esențială în procesul de acumulare a informației din surse oficiale – acte normative naționale și internaționale, bune practici, studii de caz cu valoare de precedent – toate contribuind la o fundamentare riguroasă a contextului juridico-instituțional.

Acest demers științific a facilitat conturarea și precizarea aparatului categorial specific cercetării, ceea ce a permis o fundamentare conceptuală solidă pentru analiza diverselor aspecte ale managementului performanței în sectorul public. În mod particular, a fost realizată o analiză aprofundată a suportului cognitiv teoretic, care a permis identificarea și înțelegerea evoluției paradigmelor contemporane legate de evaluarea performanței funcționarilor publici, un domeniu aflat într-o continuă transformare, în strânsă legătură cu schimbările sociale, economice și tehnologice.

Totodată, a fost realizată o sistematizare riguroasă a cunoștințelor empirice disponibile, printr-o sinteză critică a studiilor și cercetărilor anterioare, care a contribuit la consolidarea bazei de date necesare pentru o înțelegere nuanțată a modului în care evaluarea performanței influențează dinamica și eficiența procesului administrativ. Acest proces a inclus examinarea impactului direct al mecanismelor de evaluare asupra comportamentului și responsabilității funcționarilor publici, precum și asupra calității deciziilor și serviciilor publice oferite cetățenilor.

În acest context, metodele concret-științifice au jucat un rol esențial în investigarea detaliată a proceselor specifice de organizare și conducere din cadrul instituțiilor administrației publice. Aceste metode, bazate pe observații empirice și analize riguroase, au permis o înțelegere aplicată și pragmatică a modului în care sunt implementate strategiile administrative, precum și a eficienței acestora în condițiile reale de funcționare a sistemului public. Astfel, utilizarea metodelor concret-științifice a contribuit la dezvoltarea unor soluții și recomandări practice, fundamentate pe realitățile specifice ale administrației publice contemporane.

Prin combinarea acestor abordări teoretice și empirice, cercetarea își propune să ofere o perspectivă integrată asupra evaluării performanței funcționarilor publici, evidențiind rolul crucial al

acestui proces în consolidarea eficienței și transparenței administrației publice, precum și în promovarea unui management orientat spre rezultate și spre satisfacția cetățeanului.

În același context, metodele concret-științifice au fost aplicate pentru investigarea proceselor de organizare și conducere în instituțiile administrației publice, având ca obiectiv principal înțelegerea dinamicii instituționale și funcționale a acestora. Metoda istorică a fost valorificată pentru analiza evolutivă a dezvoltării managementului funcției publice în România și în Republica Moldova, în special prin prisma influenței principiilor și standardelor europene în construcția politicilor de personal.

Metodele sociologice – precum, chestionarul și metodele statistice, au completat abordarea cantitativă și calitativă, oferind date relevante privind starea actuală a politicilor de personal și a managementului funcției publice. Rezultatele obținute reflectă o cercetare amplă, desfășurată cu atenție la varietatea normativă și instituțională existentă la nivel național, european și internațional.

În urma acestei cercetări, s-a conturat o imagine integratoare asupra funcțiilor și instituțiilor implicate în garantarea unui serviciu public de calitate, reliefând totodată relația de interdependență dintre cadrul juridic și structura instituțională a funcției publice, cu evidențierea etapelor de dezvoltare specifice fiecărui nivel administrativ (internațional, european, național, regional, local).

Documentarea teoretică a avut la bază contribuțiile valoroase ale unor autori reprezentativi din literatura internațională, precum M. Armstrong, R. Walton, R. Schuler, D. Torrington, E. Flippo, care au dezvoltat fundamentele teoretico-conceptuale ale managementului resurselor umane (MRU). În literatura română, problematica MRU a fost tratată de A. Manolescu, O. Nicolescu, P. Nica și C. Rusu, iar în literatura din Republica Moldova, de M. Jalencu, A. Bircă și S. Cojocaru. Conceptul de management al personalului public, asociat paradigmei Noului Management Public, a fost aprofundat de D. Klingner, J. Nalbandian, R. Baker, J. Cheminais și E. Löffler, care au oferit o abordare sistematică și clasificatoare a acestui domeniu.

La elaborarea cadrului metodologic, un aport semnificativ l-au adus lucrările unor savanți notorii din România: M. Oroveanu [242], I. Alexandru [4-11], A. Iorgovan [157-164], V. Prisăcaru [257-280], V. Vedinaș [345-349]; din Republica Moldova: M. Platon [251, 252], A. Sîmboteanu [306-311], V. Popa [260], A. Bantuș [27], S. Cojocaru [64-66], S. Palihovici [244], T. Șaptefrați [321-323], I. Dulschi [90-94], V. Guțuleac [131], V. Juc [168], care au cercetat fundamentele administrației publice din perspectiva definițiilor, structurilor, tipologiilor, principiilor, resurselor, precum și a funcției publice și rolului funcționarilor publici.

Metodele de cercetare au fost selecționate și aplicate cu atenție, ținându-se cont de specificul multidimensional al temei. În vederea explorării politicilor de personal din administrația publică, au fost utilizate: a) metoda istorico-evolutivă, pentru examinarea dezvoltării conceptelor-cheie de la apariția funcției de personal la sfârșitul secolului al XIX-lea până la formele contemporane ale managementului

resurselor umane; b) metoda sintezei, pentru formularea generalizărilor teoretice; c) metoda comparativă, pentru diferențierea politicilor de personal între sectorul public și cel privat; d) metoda sistemică, destinată cercetării detaliate a mecanismelor ce compun sistemul de management al funcției publice și al funcționarilor publici.

În analiza evoluției managementului funcției publice în România și în Republica Moldova au fost folosite: a) analiza comparativă a legislației specifice; b) metoda instituțională, aplicată studiului entităților responsabile de gestiunea resurselor umane; c) metoda funcțională, pentru evaluarea atribuțiilor actorilor implicați; d) analiza statistică a datelor; e) benchmarking-ul privind structura și investițiile în resursele umane. Pentru a investiga alinierea managementului funcției publice la principiile europene, s-au aplicat: a) analiza structurală a elementelor constitutive ale sectorului guvernamental; b) analiza comparativă între România, Republica Moldova și alte state; c) benchmarking-ul privind situația funcționarilor publici; d) metodele sociologice (ancheta, teste sociometrice) pentru investigarea atitudinilor funcționarilor; e) metoda deductivă, prin care s-au formulat concluziile.

În etapa de formulare a propunerilor de modernizare, structurate în zece direcții de management, cercetarea s-a bazat pe: a) metoda deductivă, pentru identificarea componentelor necesare modernizării sistemului actual; b) metoda sistemică, aplicată procesului de monitorizare și evaluare; c) metoda cadrului logic, pentru elaborarea unui sistem coerent de indicatori; d) metode automatizate de procesare a datelor; e) analiza calitativă și cantitativă a informațiilor colectate.

Un rezultat notabil al cercetării îl constituie elaborarea cadrului metodologic pentru monitorizarea și evaluarea aplicării legislației și actelor normative emise de Guvern în domeniul funcției publice. Acesta a inclus definirea conceptelor de monitorizare și evaluare, stabilirea obiectivelor acestor procese, dezvoltarea unui sistem de indicatori integrați într-un cadru logic, clasificarea tipurilor și categoriilor de indicatori, precum și ierarhizarea și organizarea datelor în funcție de acești indicatori.

Suportul documentar al cercetării a fost format din acte legislative și normative relevante, reglementări ale Uniunii Europene și ale altor organizații internaționale, strategii, lucrări monografice, manuale, articole științifice și publicații de specialitate. La nivel informațional, s-au utilizat date furnizate de autoritățile publice, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Cancelaria de Stat a Guvernului RM, cercetări sociologice comparative și informații disponibile în mediul online referitoare la managementul funcției publice, la nivel național, regional și internațional.

În ceea ce privește suportul empiric, acesta a fost constituit din rezultatele obținute în urma investigațiilor privind politicile și practicile de personal în instituțiile administrației publice, completate de experiența profesională a autorului în domeniul analizat.

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

Funcționarea eficientă a organizațiilor, fie ele publice sau private, presupune existența unui cadru organizatoric care include un ansamblu bine definit de persoane calificate. Aceste persoane trebuie să dispună de competențele necesare pentru a asigura realizarea obiectivelor instituției și pentru a contribui activ la îndeplinirea misiunii asumate de organizație. În acest context, resursele umane și politicile aplicate în domeniul personalului ocupă un rol esențial în arhitectura administrației publice, întrucât gestionează toate aspectele legate de activitatea profesională a angajaților [7]. Politicile de personal includ un set coerent de norme, principii și mecanisme practice care reglementează etapele procesului de resurse umane în sectorul public: recrutarea și selecția, formarea profesională, evaluarea performanțelor, motivarea și recompensarea personalului administrativ [207].

Conceptual, noțiunea de „personal” se referă, într-un sens larg, la totalitatea angajaților din cadrul administrației publice. Acest ansamblu este format din funcționari publici, personal contractual și alte categorii profesionale, fiecare dintre acestea fiind reglementate printr-un statut juridic distinct [229]. Statutul respectiv determină nu doar procedura de angajare și de eliberare din funcție, ci și natura raporturilor de muncă, precum și drepturile și obligațiile aferente fiecărei funcții [275].

În conformitate cu obiectivele de cercetare stabilite în prezenta teză, accentul va fi pus, în mod special, pe analiza funcției publice și a statutului funcționarilor publici. În această direcție, capitolul de față va aborda aspecte teoretice și practice privind definiția, esența și trăsăturile caracteristice ale funcționarului public, dar și politicile de personal relevante pentru gestionarea acestei categorii profesionale [149]. În doctrina administrativă, dar și în legislația națională, apar două concepte aflate într-o relație de interdependență, dar cu semnificații distincte: „funcția publică” și „funcționarul public” [11].

Funcția publică este percepută drept un pilon esențial al sistemului administrației publice, reprezentând totalitatea atribuțiilor și responsabilităților conferite de lege angajaților din instituțiile publice. Scopul principal al exercitării funcției publice este de a răspunde cerințelor de interes general ale colectivității, în conformitate cu principiile legalității și ale bunei guvernări [198]. Funcționarul public, în schimb, este persoana care ocupă această funcție în mod legal și este investit cu autoritatea de a implementa politicile statului, prin exercitarea atribuțiilor publice în numele autorităților centrale sau locale [277].

Administrația publică modernă este caracterizată printr-o ierarhizare a responsabilităților și o delegare clară a atribuțiilor din partea statului către indivizi specializați. Acești indivizi - funcționarii publici - nu sunt simpli angajați, ci reprezintă extensia legală a autorității statale [304]. Ei trebuie să asigure respectarea și aplicarea coerentă a normelor constituționale și administrative în activitatea de zi

cu zi a aparatului administrativ. Din această perspectivă, potențialul uman devine o resursă esențială, mult mai importantă decât mijloacele materiale sau financiare ale instituției. Resursele umane se remarcă prin capacitatea lor de adaptare, de dezvoltare și de inovare, iar activarea acestui potențial este esențială pentru îndeplinirea misiunii administrației publice: satisfacerea nevoilor colective ale societăți [214] .

Profesorul A. Sîmboteanu definește politica de personal ca fiind „o totalitate de acțiuni și norme ce reglementează pregătirea, recrutarea, promovarea cadrelor, precum și evaluarea activității cadrelor din serviciul public” [310]. Această definiție ne permite să înțelegem că politica de personal reprezintă expresia voinței statului în ceea ce privește organizarea și buna funcționare a instituțiilor publice, implicând un set de măsuri ce vizează administrarea resurselor umane din sectorul public.

În analiza detaliată oferită de același autor, politica de personal este tratată dintr-o perspectivă dublă: în sens restrâns, aceasta se referă la ansamblul activităților legate de gestionarea funcției publice – de la recrutare și selecție până la încetarea raporturilor de muncă. În sens larg, politica de personal presupune și crearea unui climat profesional adecvat, condiții propice pentru eficientizarea activității autorităților publice, precum și cultivarea unor relații profesionale bazate pe respect, responsabilitate și demnitate. Astfel, funcționarul public devine un actor esențial în realizarea obiectivelor instituționale și în consolidarea capacității administrative a statului [171].

În literatura de specialitate au fost identificate și clasificate mai multe tipuri de sisteme de management al personalului din administrația publică, contribuind la înțelegerea diversității modelelor de guvernare a resurselor umane. Astfel, conform clasificării propuse de R. Baker și D. Klingner, pot fi evidențiate următoarele modele: a) sistemele bazate pe merit, în cadrul cărora recrutarea și promovarea se fac în funcție de competențele dovedite ale candidaților, în urma unor concursuri transparente, aplicabile în special funcționarilor publici de execuție și de conducere; b) sistemele bazate pe carieră, care valorifică abilitățile individuale ale angajaților, acordând o atenție deosebită dezvoltării profesionale continue; în aceste cazuri, rangul și statutul nu sunt legate de post, ci de persoana angajată; model aplicabil, în general, în managementul de nivel înalt; c) sistemele bazate pe numirea politică, în care funcțiile sunt ocupate pe durata guvernării unui anumit partid, stabilitatea în funcție fiind direct influențată de menținerea partidului la putere; acest model este specific funcțiilor politice sau de rang superior, cum ar fi miniștrii sau conducătorii de agenții guvernamentale; d) sistemele bazate pe contract colectiv, care reflectă echilibrul dintre interesele angajatorului și cele ale angajaților, fiind reglementate prin negocieri sindicale; e) sistemele bazate pe acțiuni afirmative sau alternative, care promovează incluziunea și diversitatea, oferind oportunități sporite categoriilor dezavantajate - femei, persoane cu dizabilități, minorități etnice, pentru a combate discriminarea și excluderea [26, p. 9; 174, pp. 4, 6].

În ceea ce privește importanța resurselor umane, acestea trebuie înțelese drept coloana vertebrală

a oricărei organizații. Fiecare activitate desfășurată în cadrul unei instituții publice are ca element determinant implicarea și comportamentul uman, iar succesul sau eșecul acestor activități este influențat, în mod direct, de eficiența resurselor umane. Astfel, fără participarea activă și responsabilă a angajaților, instituțiile publice nu își pot atinge scopurile.

Este de menționat că în literatura de specialitate noțiunile „personal” și „resurse umane” nu beneficiază de o definiție unanim acceptată. Această ambiguitate se explică prin faptul că acești termeni sunt adesea utilizați în contextul definirii sau explicării altor concepte fundamentale, precum: „funcție publică”, „serviciu public”, „funcționar public” sau „persoană cu funcție de răspundere”. În același timp, fiecare dintre aceste concepte este definit și reglementat distinct în legislația specifică. De exemplu, în literatura românească, unii autori evită utilizarea expresiei „serviciu public” în legătură cu personalul administrației pentru a nu induce confuzii cu noțiunea „servicii publice” destinate populației. Astfel, o formulare preferată este „personalul organelor administrației publice”, care reflectă mai clar specificul instituțional al respectivei categorii profesionale. În Republica Moldova, cadrul normativ dedicat organizării serviciului public s-a manifestat inițial printr-un act legislativ denumit *Legea serviciului public*. Cu toate acestea, conținutul reglementărilor viza, în esență, nu organizarea serviciului public în ansamblul său, ci mai curând funcția publică și statutul juridic al persoanelor care exercită această funcție. Recunoscând această disonanță între denumire și conținut, legiuitorul a intervenit ulterior prin adoptarea unei noi reglementări, intitulată *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* [81], care nu doar că reflectă mai fidel obiectul normativ, dar include și dispoziții referitoare la aspecte precum managementul și cariera în cadrul funcției publice.

În doctrina de specialitate, conceptele de funcție publică și funcționar public sunt esențiale, fiind analizate atât în interdependența lor, cât și în raport cu noțiuni conexe, precum activitate administrativă, autoritate sau organ public. Funcția publică este conceptualizată ca un ansamblu coerent de competențe și prerogative, stabilite prin lege, având ca scop satisfacerea interesului general și fiind exercitată, temporar, de persoane fizice, care acționează în limitele competenței atribuite, în vederea realizării finalității pentru care funcția a fost creată [29].

Abordând definirea și caracterizarea funcției publice în cadrul sistemului administrativ vom specifica caracterul secundar al acesteia față de autoritatea publică cu drept de a institui și reglementa activitatea acesteia în mod unilateral. Prin instituirea funcției publice statul urmărește scopul de a satisface interesul general aplicând prerogativele puterii publice. Caracterul complex și continuu al necesităților sociale determină și caracterul continuu al funcției publice, realizat pe deferite sectoare și servicii oferite cetățenilor. Sistemul ierarhizat al administrației publice este menit să asigure organizarea și coordonarea activității administrative, care permite o distribuție eficientă a competențelor și responsabilităților în cadrul sistemului administrativ.

În mod obișnuit, funcția publică este instituită odată cu înființarea serviciului public, iar în mod excepțional ulterior, ca răspuns la noi cerințe ale interesului public, fie național, fie local. Un aspect particular în cadrul managementului funcțiilor publice îl constituie transformarea unei funcții de execuție, de nivel mediu, într-o funcție superioară, proces care implică, în mod obișnuit, promovarea titularului acesteia prin susținerea unui examen oficial. Această situație survine, de regulă, în cazul în care funcționarul care ocupă funcția respectivă a dobândit ulterior studii superioare, fapt ce îl califică pentru o poziție cu responsabilități mai ridicate și cerințe profesionale sporite. Astfel, promovarea nu este doar o formalitate, ci un mecanism esențial ce asigură adaptarea structurii administrative la nivelul de pregătire și competență al personalului, asigurând totodată progresul profesional și motivarea angajaților din sectorul public.

Crearea unei funcții publice este un proces care, în mod obișnuit, coincide cu înființarea serviciului public aferent, reflectând necesitățile și prioritățile comunității în acel moment. Cu toate acestea, rareori, în urma unor schimbări determinate de evoluția intereselor publice naționale sau locale, pot fi create funcții noi pentru a răspunde unor noi cerințe sau provocări instituționale. Această flexibilitate în organizarea aparatului administrativ este necesară pentru a asigura eficiența și capacitatea instituțiilor de a răspunde dinamic la schimbările sociale, economice sau politice.

În această perspectivă, renumitul jurist Maurice Hauriou sublinia cu claritate faptul că situația juridică a funcționarului public este preexistentă actului de numire, fiind o situație legală definită și guvernată de dreptul obiectiv în vigoare. Actul de numire nu creează funcția, ci aplică această situație juridică preexistentă asupra persoanei nominalizate, atribuindu-i responsabilitățile și prerogativele funcției publice în mod legal și formal [133, p.102]. Aceasta evidențiază faptul că funcția publică este o entitate juridică stabilă ce nu depinde de persoana care o ocupă la un moment dat, ci de cadrul normativ ce o reglementează.

În ceea ce privește natura funcțiilor publice, ele sunt concepute să funcționeze continuu, având ca scop satisfacerea intereselor generale ale societății pe întreaga durată a existenței lor. Continuitatea activității serviciului public subliniază rolul său fundamental în menținerea ordinii și implementarea politicilor publice în mod constant și durabil. Totuși, trebuie distins faptul că exercitarea efectivă a atribuțiilor aferente funcției publice poate avea un caracter intermitent, putându-se manifesta ocazional, o singură dată sau, în unele cazuri, chiar deloc, în funcție de specificul activității și de circumstanțele concrete ale instituției sau situației administrative.

Profesorul Romulus Ionescu accentua această distincție esențială, atrăgând atenția asupra faptului că existența funcției publice, ca entitate juridică și organizatorică, nu trebuie confundată cu realizarea sa efectivă în practică, care poate varia considerabil în funcție de contextul specific al serviciului public și de natura atribuțiilor ce îi revin [155, pp. 78-80].

Această perspectivă oferă o înțelegere profundă asupra modului în care funcțiile publice se raportează la realitățile administrative și la dinamica activităților din sectorul public. Dintr-o perspectivă juridico-administrativă, este esențial să se facă o distincție clară între conceptul de continuitate a funcției publice și stabilitatea în funcție a persoanei care exercită această funcție. Continuitatea face referire la existența funcției ca entitate juridico-administrativă în cadrul sistemului de organizare a autorităților publice, pe când stabilitatea vizează poziția funcționarului public, numit în mod legal, care nu poate fi înlăturat din funcție decât în condițiile strict reglementate de lege. [193, art. 105, 106]. Acest element este fundamental pentru protejarea drepturilor funcționarului și pentru asigurarea independenței sale în exercitarea atribuțiilor.

Totodată, este necesar să se evite confuzia între continuitatea funcției și permanența acesteia. Dacă prima vizează caracterul constant al exercitării atribuțiilor, ori de câte ori apare o nevoie administrativă, cea din urmă desemnează existența pe termen nedeterminat a unei funcții publice. În practică, în funcție de prioritățile statului sau ale unei comunități locale, anumite servicii publice pot fi organizate pe o durată prestabilită, ceea ce implică înființarea unor funcții publice cu valabilitate limitată [162, pp. 88–89].

Caracterul continuu al unei funcții nu presupune că activitatea aferentă acesteia se desfășoară neîntrerupt sau zilnic; mai degrabă, se referă la faptul că funcția este disponibilă și operațională pe întreaga durată a existenței ei și trebuie activată ori de câte ori contextul o impune. Profesorul Romulus Ionescu atrage atenția asupra acestui aspect, subliniind că nu trebuie confundată existența unei funcții cu exercitarea efectivă a acesteia, care poate avea un caracter intermitent în funcție de natura atribuțiilor [155, pp.78-90]

Prin urmare, funcțiile publice, fie că sunt create pe termen nedeterminat sau limitat, sunt gândite ca mecanisme administrative stabile, menite să asigure continuitatea serviciului public. Aceasta este o condiție esențială pentru buna funcționare a autorităților publice și pentru menținerea încrederii cetățenilor în eficiența instituțiilor statului.

În practică, statul sau alte entități publice pot înființa servicii publice cu caracter temporar, în raport de necesitățile concrete ale interesului general, iar funcțiile aferente acestor servicii vor exista doar pentru perioada în care ele sunt necesare. Caracterul continuu al funcției publice implică ideea că aceasta trebuie să fie exercitată ori de câte ori situația o impune, indiferent dacă este instituită pentru o perioadă determinată sau nedeterminată.

Funcția publică are un caracter imperativ, în sensul că exercitarea acesteia nu reprezintă o opțiune sau un drept subiectiv, ci o obligație legală ce incumbă persoanei investite legal cu atribuții administrative. Această idee este subliniată de I. Șantai, care accentuează că ansamblul de drepturi și obligații ce alcătuiesc conținutul unei funcții publice nu poate fi tratat ca o prerogativă facultativă,

specifică persoanelor fizice sau juridice în sfera dreptului privat, unde libertatea de a intra sau nu în raporturi juridice este determinată de interesul individual [320, p. 148].

În domeniul administrației publice, funcția trebuie exercitată ori de câte ori situația o impune, fără a fi condiționată de inițiativa sau dorința funcționarului. Chiar și în cazurile în care legea conferă autorității administrative o anumită marjă de apreciere în adoptarea soluției, această prerogativă nu exclude obligația de a interveni printr-o decizie, de a analiza cererea și de a oferi un răspuns justificat. Absența reacției autorității – fie prin tăcere administrativă, fie prin refuz nemotivat – deschide calea contenciosului administrativ, ceea ce poate atrage sancțiuni asupra instituției publice în cauză, dar și asupra funcționarului responsabil, inclusiv prin despăgubiri materiale sau morale acordate persoanelor lezate [320, pp. 149–150].

Această dimensiune imperativă a funcției publice este esențială pentru funcționarea legală și eficientă a autorităților publice, întrucât doar prin exercitarea activă și riguroasă a atribuțiilor specifice se poate atinge scopul de realizare a competenței instituției. Pentru ca o funcție publică să fie activată, ea trebuie să fie ocupată de o persoană fizică care îndeplinește atât condițiile de ordin juridic, cât și cerințele de ordin fizic și psihologic, conform reglementărilor în vigoare, cum este prevăzut în articolul 465 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ [241, art. 465].

Totodată, trebuie remarcat că, în mod inevitabil, pot apărea situații în care unele funcții rămân vacante temporar, din diverse motive (pensionări, concedii, lipsa candidaților calificați etc.) sau în care acestea nu sunt efectiv exercitate. Cu toate acestea, acest lucru nu conduce la imposibilitatea realizării atribuțiilor instituției în ansamblu, ci doar afectează caracterul complet și coerent al activității instituționale. Aceste disfuncționalități temporare nu trebuie să compromită ideea de responsabilitate publică sau obligația de continuitate a serviciului administrativ.

În ceea ce privește finanțarea funcțiilor publice, aceasta este susținută, în mod firesc, din fondurile bugetare alocate de stat sau de autoritățile locale, în funcție de nivelul instituției respective. Această alocare financiară este o recunoaștere a importanței funcției publice ca instrument fundamental în realizarea interesului general, precum și o garanție a profesionalizării și eficienței în aparatul administrativ. Finanțarea funcțiilor publice este asigurată din bugetul de stat sau din bugetele autorităților administrației publice locale, în funcție de nivelul la care funcțiile respective sunt încadrate.

Elementul comun și esențial care caracterizează în mod unitar toate funcțiile publice este existența unui set definit și legal reglementat de atribuții – adică un ansamblu de drepturi și obligații specifice –, reglementat normativ, ceea ce în literatura de specialitate este denumit „situație juridică obiectivă” [148, p. 212]. Aceste atribuții nu sunt arbitrare sau impuse ad-hoc, ci derivă din competența specifică unei autorități publice sau instituții administrative, în funcție de domeniul său de intervenție în procesul de aplicare și executare a legii, precum și a altor reglementări normative în vigoare.

Astfel, funcțiile publice sunt instrumente esențiale prin care statul, prin intermediul autorităților sale, își îndeplinește prerogativele de guvernare, gestionare și control. Funcționarii publici care ocupă aceste funcții acționează în temeiul unui cadru normativ prestabilit, care le conferă nu doar îndatoriri, ci și drepturi, toate acestea fiind prevăzute explicit în lege sau în acte juridice derivate din lege. Exercitarea funcției, în regim de drept administrativ, conferă titularului competența legală de a elabora acte administrative, de a îndeplini operațiuni tehnico-administrative sau chiar de a executa acțiuni materiale în numele instituției publice [224, pp. 105-106].

Pe de altă parte, din perspectiva funcționarilor publici, atribuțiile asociate unei funcții publice sunt mai mult decât simple sarcini profesionale – ele constituie drepturi și obligații reglementate legal, care nu pot fi negociate sau modificate pe cale convențională. Acest caracter normativ este deosebit de important, întrucât delimitează funcția publică de orice altă activitate profesională din sectorul privat, unde raporturile juridice pot fi guvernate de voința părților. În administrația publică, dimensiunea legală prevalează asupra oricărui alt aspect, tocmai pentru a garanta obiectivitatea, stabilitatea și predictibilitatea sistemului [221, pp. 198–200].

Întregul ansamblu al funcțiilor publice care aparțin unei instituții sau autorități publice este organizat într-o structură administrativă formalizată, cunoscută sub denumirea de „stat de funcții”. Acesta reflectă, într-o manieră structurată, repartizarea funcțiilor în cadrul organigramei instituționale, pe diviziuni și subdiviziuni (direcții, servicii, birouri etc.), conform reglementărilor aprobate prin acte administrative sau legislative. Statul de funcții este esențial nu doar pentru organizarea activității interne, ci și pentru asigurarea transparenței și responsabilității administrative [182].

Elaborarea și aprobarea statului de funcții nu este un proces aleatoriu, ci reflectă o corelare între nevoile reale ale comunității – exprimate prin interesele publice ce trebuie satisfăcute – și capacitatea instituțională, adică resursele umane, financiare și logistice disponibile. Așadar, dimensionarea statului de funcții depinde atât de cerințele societății, cât și de resursele publice disponibile, inclusiv de infrastructura și bugetul instituției [76, pp. 151-153].

În acest context, în cadrul sistemului administrativ, atribuțiile corespunzătoare funcțiilor publice sunt repartizate pe posturi individuale. Fiecare post reflectă o componentă concretă a unei funcții publice și este configurat astfel încât să contribuie eficient la realizarea obiectivelor instituționale și la exercitarea atribuțiilor legale ale administrației publice.

În arhitectura instituțională a administrației publice, postul reprezintă forma individualizată și concretă de exprimare a unei funcții publice, fiind de fapt locul de muncă ocupat de o persoană fizică ce exercită atribuțiile stabilite prin lege sau prin acte administrative subsecvente. De cele mai multe ori, amploarea și complexitatea activităților pe care o instituție publică le are în responsabilitate impune organizarea mai multor posturi care derivă din aceeași funcție publică, asigurând astfel o repartizare

eficientă și echilibrată a sarcinilor în cadrul aparatului administrativ [76, p.231].

Structura exactă a drepturilor și obligațiilor aferente unui post este detaliată în fișa postului, un instrument administrativ fundamental care nu doar că reglementează ceea ce trebuie să realizeze funcționarul public, ci oferă și o delimitare clară între posturi similare. Astfel, fișa postului permite personalizarea atribuțiilor în funcție de poziția ierarhică, nivelul de responsabilitate, domeniul de activitate și, eventual, specificul compartimentului în care funcționarul activează. Aceasta contribuie la evitarea suprapunerilor funcționale, la asigurarea eficienței activității administrative și la fundamentarea obiectivă a procesului de evaluare a performanțelor individuale [225, p. 105–106].

Pornind de la structura funcției publice, în literatura de specialitate, funcționarul public este definit ca fiind persoana fizică investită legal cu exercitarea unei funcții publice într-o autoritate sau instituție a administrației publice. Această investire presupune existența unei relații de muncă în cadrul unui sistem ierarhic instituționalizat, unde funcționarul este subordonat superiorilor săi și acționează în conformitate cu prevederile legii, pe baza competenței stabilite de aceasta. Definiția oferită de juristul român Ioan Șantai subliniază faptul că funcționarul public deține, de regulă, un mandat pe durată nedeterminată și este remunerat pentru activitatea profesională desfășurată în interesul public [320, p. 148].

Este important de menționat că funcționarul public nu este un simplu angajat al statului, ci un agent al autorității publice, investit cu prerogative specifice, exercitate în mod legal, continuu și imparțial. Acesta are obligația de a respecta normele legale și etice, de a acționa în spiritul interesului public și de a contribui activ la buna funcționare a instituției din care face parte. Astfel, el nu este doar un executant al sarcinilor administrative, ci un actor-cheie în asigurarea legalității și eficienței actului administrativ, ceea ce justifică regimul juridic distinct aplicabil funcției și titularului acesteia [328, pp. 176–177].

Persoana care exercită, în mod legal, atribuțiile specifice unei funcții publice în cadrul unei autorități sau instituții a administrației publice este recunoscută, în cadrul dreptului administrativ românesc, sub denumirea de funcționar public. Acest concept are la bază ideea că individul respectiv este investit cu responsabilități ce derivă din exercitarea autorității publice și implică un raport juridic de drept public, guvernat de norme imperative, în care funcționarul este obligat să respecte și să aplice legea în mod imparțial și continuu, în interesul cetățenilor și al comunității [220, p. 213].

Cu toate acestea, terminologia utilizată pentru a desemna aceste categorii de personal variază considerabil în funcție de tradițiile juridice, culturale și administrative ale statelor europene. Astfel, în cadrul sistemului administrativ francez, corespondentul funcționarului public este cunoscut sub denumirea de „agent public” (agent public), termen care accentuează componenta relației de serviciu între individ și stat și care include nu doar funcționarii titulari, ci și o gamă largă de categorii contractuale [126, p. 432].

În Regatul Unit, termenul consacrat este acela de „civil servant”, adesea tradus prin „servitor al coroanei”, care reflectă specificul regimului monarhic constituțional, în care personalul administrației este perceput ca deservind instituțiile suverane în mod loial și apolitic. De asemenea, în Irlanda sau în țările nordice se folosesc noțiuni echivalente care exprimă dimensiunea profesională și neutralitatea administrativă [294, 121, p. 147].

În sistemele administrative ale țărilor latine, precum Spania și Italia, se utilizează termeni precum „funcionario público” sau „impiegato dello Stato”, accentuând apartenența la aparatul de stat și implicarea într-o structură ierarhică reglementată riguros de dreptul public. În Germania, termenul utilizat este „Beamter”, care denotă un statut juridic distinct, cu garanții și obligații specifice, inclusiv față de principiul loialității față de statul federal [172, pp. 223–240].

În doctrină se remarcă și folosirea unor termeni mai moderni precum „manager public”, folosit în special pentru a desemna acei funcționari care exercită atribuții de conducere și care sunt responsabili pentru implementarea politicilor publice printr-o abordare eficientă, orientată spre rezultate, inspirată din principiile managementului organizațional. Prin urmare, deși terminologia variază de la un stat la altul, esența funcției publice – aceea de a exercita atribuții în numele statului sau al comunității – rămâne constantă, iar diferențele lingvistice și conceptuale reflectă, în fond, particularitățile structurale ale fiecărui sistem administrativ.

În sfera administrației publice, conceptul de resurse umane cuprinde ansamblul tuturor persoanelor angajate care își desfășoară activitatea în cadrul structurilor administrative, ocupând poziții diverse în cadrul ierarhiei instituționale. Acest ansamblu este alcătuit nu doar din funcționarii publici, care formează coloana vertebrală a administrației prin exercitarea atribuțiilor specifice de putere publică, ci și din alte categorii de personal – inclusiv personal contractual, auxiliar, tehnic și de specialitate – care contribuie, în mod esențial, la buna funcționare a instituțiilor statului.

Resursele umane din administrația publică sunt integrate într-o structură profesională complexă, caracterizată prin diversitate funcțională, specializare și diferențiere normativă, reflectând pluralismul sistemelor de angajare, de gestiune și de reglementare. Astfel, unii angajați sunt încadrați în regim de drept public, supuși statutului funcției publice, cu reglementări stricte privind accederea, promovarea și evaluarea performanțelor, în timp ce alții sunt angajați în regim contractual, în baza legislației muncii, beneficiind de un alt tip de raport juridic, de natură civilă sau comercială [223, pp. 134-136].

Această structurare este necesară și justificată de diversitatea activităților din cadrul administrației – de la activitățile cu caracter decizional și executiv până la activitățile de suport, administrative, logistice, ori de întreținere tehnică, toate fiind indispensabile în asigurarea continuității și eficienței serviciilor publice. Vom specifica faptul că sistemele de management al resurselor umane, aplicate în administrația publică, sunt diferite decât cele din sectorul privat, fiind guvernate de reguli de

drept administrativ și orientate către respectarea interesului general, echitatea în tratamentul personalului, transparență în recrutare și promovare, precum și stabilitate și loialitate față de instituție [3, pp. 102–107]. Prin urmare, resursele umane din administrația publică trebuie privite ca un întreg coerent, dar eterogen, care include o paletă largă de actori instituționali, ale căror responsabilități și statuti juridice sunt variate, dar complementare, fiind reglementate de un cadru normativ adaptat nevoilor specifice ale domeniului public.

Funcționarii publici, în accepțiunea juridică restrânsă, reprezintă persoanele care ocupă funcții permanente în cadrul autorităților administrației publice, fiind desemnate printr-un act de numire conform legislației în vigoare și supuse unui regim legal specific, guvernat de normele dreptului constituțional și ale dreptului administrativ. Aceștia se supun unui regim juridic special, guvernat de normele dreptului constituțional și ale dreptului administrativ, care le conferă un statut distinct în cadrul raporturilor de muncă și în exercitarea atribuțiilor de autoritate publică [6, pp. 142-145].

Cu toate acestea, definiția și încadrarea funcționarului public variază considerabil între diferite state europene, în funcție de tradițiile administrative și de sistemele juridice aplicate. De exemplu, în țări precum Belgia, Franța, Portugalia, Țările de Jos sau chiar Germania, noțiunea de funcționar public este extinsă, incluzând nu doar personalul din aparatul administrației publice propriu-zise, ci și alte categorii de salariați din domenii precum educația, sănătatea sau serviciile sociale. În aceste țări, angajații din învățământul public, cadrele medicale din spitalele de stat sau funcționarii din agențiile sociale sunt adesea considerați parte a corpului funcționarilor publici, dat fiind rolul lor esențial în furnizarea serviciilor de interes general către populație [20, pp. 67–71].

În contrast, în Republica Moldova, legislația delimitează mai strict această categorie profesională. Aici, funcționari publici sunt doar persoanele fizice care sunt legal numite într-o funcție publică, în baza cadrului normativ relevant, iar funcția publică în sine este definită ca un ansamblu de atribuții și obligații stabilite prin lege, având ca scop exclusiv exercitarea prerogativelor de putere publică. Așadar, accentul se pune pe autoritatea și responsabilitatea investirii și nu pe natura serviciului prestat, ceea ce exclude din categoria funcționarilor publici multe alte profesii din sfera serviciilor publice [30, pp. 95-98].

Această diferență de abordare reflectă nu doar particularități de natură juridică, ci și viziuni diferite asupra rolului statului și al personalului angajat în serviciul său. În sistemele occidentale, caracterizate de o administrație integrată și orientată către cetățean, conceptul de „serviciu public” are o conotație largă, iar incluziunea personalului din sănătate și educație în categoria funcționarilor publici derivă din recunoașterea contribuției acestora la funcționarea statului democratic. În schimb, în Republica Moldova această viziune rămâne încă ancorată în logica separării stricte a atribuțiilor de autoritate publică față de cele de prestare a serviciilor [36, pp. 131–135].

În acest context, politica de resurse umane în administrația publică trebuie să reflecte această diferențiere și să fie articulată în jurul unor principii clare și coerente. Ea trebuie să stabilească nu doar regulile de recrutare, promovare și evaluare, ci și o viziune strategică privind rolul funcționarului public în raport cu obiectivele administrației. Această politică se întemeiază pe o serie de principii fundamentale, care includ recunoașterea valorii personalului administrativ, responsabilitatea managerială pentru performanța angajaților și alinierea resurselor umane la obiectivele instituționale de interes public [41, pp. 114-119].

Potrivit opiniei lui Ștefan Stanciu, o politică eficientă în domeniul resurselor umane ar trebui să includă următoarele elemente fundamentale: crearea unui mediu organizațional favorabil dezvoltării individuale a angajaților; recunoașterea și recompensarea performanțelor profesionale; stimularea aspirației fiecărui angajat spre perfecționare continuă; implicarea în procesul decizional a personalului competent profesional [315].

În contextul reformei administrației publice, formularea unei politici de personal coerente este esențială. Aceasta poate fi analizată din două perspective: una restrânsă, care privește regulile privind încheierea, modificarea sau încetarea raporturilor de muncă, precum și drepturile și obligațiile personalului; și una extinsă, care include procesele de recrutare, formare, promovare și perfecționare continuă a funcționarilor publici și a altor angajați [315].

Pentru ca politicile și practicile de personal, fie ele la nivel ministerial sau local, să fie înțelese și acceptate de personal, este necesar ca acestea să fie elaborate în scris, sistematic, și puse la dispoziția angajaților. În viziunea noastră, un element de bază în dezvoltarea politicii de personal constă în adoptarea unui cadru normativ clar, care să detalieze regulile aplicabile personalului administrației publice. Acest cadru trebuie să se bazeze pe principii de raționalitate și continuitate, să permită adaptarea graduală și coerentă la schimbările sociale și instituționale și să fie implementat de către conducerea instituției, cu sprijinul structurilor specializate în resurse umane [355].

Buna organizare și funcționare a instituțiilor sociale în genere și al celor administrative, în special, presupun existența unor politici de personal bazate pe principii de deschidere, transparență, responsabilitate și consecvență. Implementarea politicilor de personal este realizată pe un cadru juridic adecvat, în baza planificării necesarului de personal, identificării posturilor vacante și selectării candidaților conform procedurilor stabilite, asigurând caracterul lor public și transparent. Politicile de personal includ aspecte ce țin de carieră, oferind perspectiva creșterii funcționarilor pe scara ierarhică, în funcție de performanțele obținute.

În concluzie, o politică de personal bine fundamentată, transparentă și susținută juridic reprezintă un element crucial pentru buna funcționare a administrației publice, asigurând selecția, dezvoltarea și motivarea unui personal capabil să răspundă provocărilor și obiectivelor instituționale.

1.3. Concepte de standard și standardizare în politicile de personal

În cadrul oricărei cercetări științifice, fundamentul cunoașterii rezidă în definirea riguroasă și caracterizarea sistematică a trăsăturilor esențiale ale fenomenelor și proceselor analizate. Acest demers oferă premisele unei înțelegeri coerente și aplicabile a realității studiate. În acest context, Dicționarul explicativ al limbii române (DEX) oferă o contribuție terminologică importantă, definind „standardul” drept o „normă sau ansamblu de norme care reglementează calitatea, caracteristicile, forma etc. unui produs”, și, în continuare, desemnând prin „standardizare” procesul de „a stabili și a aplica un standard” [143].

De asemenea, literatura de specialitate consacrată analizei acestor fenomene prezintă o diversitate de abordări asupra conceptelor de „standard” și „standardizare”, fiecare fiind influențată de tradițiile academice proprii ale domeniului respectiv. Astfel, în domenii precum ingineria, managementul și cadrul normativ oferit de ISO/IEC predomină o abordare definitorie, centrată pe precizarea conceptuală a termenilor. În schimb, în sociologie se preferă o metodă explicativă, care vizează nu doar definirea, ci și interpretarea conotațiilor și aplicabilităților conceptelor. Economia, ca domeniu de cercetare, evită în mod deliberat definirea strictă a acestor termeni, orientându-se mai curând spre clasificarea tipurilor de standarde și examinarea funcționalităților acestora dintr-o perspectivă pragmatic-economică.

Conform ISO/IEC, un „standard” este descris 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” [125]. Astfel, rolul unui standard este acela de a furniza un cadru de referință prin intermediul unor reguli, orientări sau trăsături specifice care să fie aplicabile în mod constant pentru anumite activități sau rezultate. Obiectivul său este realizarea unei ordini optime într-un context determinat și asigurarea unei aplicabilități frecvente și generalizate. Pornind de aici, putem afirma că esența activității de standardizare constă în procesul de stabilire a unor prevederi clare în raport cu probleme actuale sau potențial emergente [49]. În mod firesc, scopul standardizării converge cu cel al standardelor însele. Repetitivitatea anumitor formulări în definițiile standardizării și ale standardului evidențiază caracterul lor profund interdependent.

Dintr-o perspectivă sociologică, conceptul de standardizare este abordat în lucrările autorilor S. Matsuura, N. Brunsson și L. Busch. S. Matsuura analizează în profunzime natura procesului de standardizare, susținând că, odată cu trecerea timpului, lucrurile tind în mod natural să devină tot mai complexe și dezordonate. În această logică, standardizarea apare ca un efort intenționat de a contracara această tendință naturală de proliferare haotică. El identifică procesul de simplificare drept elementul central al standardizării. Astfel, orice inițiativă de standardizare poate fi înțeleasă ca o strategie de

reducere a diversității excesive a obiectelor, fie ele materiale sau abstracte [213].

Deși manifestările standardizării pot fi regăsite și în viața cotidiană a indivizilor sau familiilor, ele capătă o semnificație cu adevărat societală doar în momentul în care standardele sunt stabilite și aplicate la nivelul organizațiilor, companiilor, asociațiilor sau instituțiilor naționale și internaționale. În această accepțiune, standardizarea devine un proces social. S.Matsuura subliniază că „esența standardizării este procesul de simplificare a lucrurilor”, idee esențială pentru înțelegerea acestui fenomen și pentru formularea principiului său fundamental [213].

N. Brunsson propune o viziune integratoare asupra modului în care funcționează societatea, susținând că aceasta se bazează, în esență, pe un ansamblu de reguli, iar standardele sunt o categorie distinctă a acestor reguli sociale [48]. El identifică trei tipuri fundamentale de reguli: normele, directivele și standardele. Normele sunt descrise drept reguli implicite, interiorizate de indivizi în procesul de socializare. Acestea funcționează ca limite ale libertății individuale, impuse de societate pentru a asigura coeziunea și continuitatea sa. De-a lungul evoluției istorice a umanității, diverse culturi au dezvoltat propriile seturi de norme, care sunt simultan norme sociale și reguli de comportament asumate la nivel personal.

Aceste norme sunt învățate și acceptate în mod natural, transmise din generație în generație, fără a fi formalizate în documente scrise. Ele sunt urmate în mod conștient, dar rareori sunt percepute în mod explicit ca obligații. Chiar dacă nu sunt însoțite de sancțiuni externe clare, indivizii tind să le respecte tocmai datorită validării sociale implicite de care acestea se bucură.

În contrapondere normelor implicite stau regulile explicite, formalizate prin cuvinte, printre care se numără directivele. Acestea sunt emise de instituții sau persoane cu autoritate și sunt obligatorii pentru membrii structurilor respective. Exemple în acest sens sunt regulamentele interne ale organizațiilor, legile adoptate de autorități publice sau alte documente normative. Specificitatea directivelor constă în faptul că emitentul deține capacitatea de a le susține prin sancțiuni pentru nerespectare și, uneori, prin recompense pentru conformare. Justificarea directivelor rezidă, adesea, în aplicarea lor selectivă asupra celor care nu le respectă.

Standardele, la rândul lor, sunt tot reguli explicite, fiind în general exprimate în formă scrisă și având o sursă identificabilă. Acestea pot fi emise atât de persoane individuale, cât și de instituții, chiar și pentru actori din afara propriei structuri. Elementul distinctiv al standardelor față de directive este caracterul lor voluntar. Acestea nu sunt impuse, ci recomandate, funcționând mai degrabă ca ghiduri de acțiune decât ca reguli obligatorii. Creatorul unui standard nu poate sancționa nerespectarea acestuia, iar aplicarea lui depinde în mare măsură de recunoașterea valorii lui de către utilizatori, mai degrabă decât de autoritatea emitentului.

În domeniul cunoașterii științifice, o definiție dobândește valoare în măsura în care reflectă

universalitate și aplicabilitate. Aceasta trebuie să fie relevantă nu doar pentru standardizarea industrială, realizată de organizații de profil sau consorții de standarde, ci și pentru standardizarea manifestată în alte sfere ale vieții sociale. În plus, o astfel de definiție trebuie să acopere întregul ciclu de viață al unui standard, de la faza de concepere și elaborare până la implementarea și diseminarea acestuia.

Ideea centrală în elaborarea unei viziuni coerente asupra standardelor și standardizării este aceea de a învăța din acumulările conceptuale anterioare, de a elimina constrângerile inutile, de a integra elemente inovative și de a oferi o interpretare modernizată a acestor concepte. În aceeași manieră trebuie abordat și conceptul de „standard”, care poate fi analizat din perspectiva a șase dimensiuni: scopul, forma, obiectul, esența, rolul și ciclul său de viață. O analiză structurată, în conformitate cu aceste dimensiuni, permite o înțelegere aprofundată și aplicabilă în multiple domenii ale vieții sociale și economice, fiind susținută atât de literatura de specialitate, cât și de pozițiile oficiale ale organizațiilor relevante.

Prin urmare, scopurile urmărite prin standarde pot fi asimilate celor ale standardizării, având o funcționalitate diversificată. Fiecare standard urmărește un obiectiv precis și imediat, adaptat contextului său specific. Totodată, standardele, ca ansamblu, tind să urmărească și obiective de ordin general, de natură universală, reflectând nevoia societății de coerență, eficiență și compatibilitate între activități și rezultate.

În viziunea noastră, trei dintre cele mai semnificative și fundamentale obiective ale procesului de standardizare sunt: „simplificarea”, „utilizarea comună și repetată” și „atingerea celei mai bune ordini posibile într-un interval dat”. Aceste scopuri constituie pilonii principali ai procesului complex de concepere, aplicare și diseminare a standardelor. „Simplificarea” vizează reducerea complexității prin selectarea și stabilirea unor soluții standardizate în contextul numeroaselor alternative posibile. Această dimensiune a standardizării reflectă o reacție firească împotriva tendinței naturale de proliferare a diversității și a haosului în absența unor reguli coerente și universal aplicabile. Ea contribuie la ordonarea și raționalizarea proceselor, în special în contexte tehnice și organizaționale, prevenind apariția unei diversități inutile care poate dăuna eficienței și coerenței.

Conceptul de „utilizare comună și repetată” presupune aplicarea recurentă a soluțiilor standardizate într-un cadru larg, trans-sectorial sau trans-național, contribuind astfel la interoperabilitate, eficiență operațională și economie de scară. În același timp, idealul de „cea mai bună ordine într-un interval dat” face referire la stabilirea unei structuri sau configurații optime în limitele unui cadru temporal și spațial specific. Aceste două scopuri sunt intrinsec corelate, întrucât aplicarea repetată a unei soluții standardizate la scară largă reprezintă o condiție esențială pentru realizarea ordinii și coerenței sistemice. Cu toate acestea, având în vedere dificultatea de a măsura sau cuantifica în mod obiectiv ceea ce înseamnă „cea mai bună ordine”, în practică se recurge la termeni mai operaționali, precum

„ordinatitate” și „uniformitate”.

Pe această bază, afirmăm că cele trei scopuri fundamentale ale standardizării sunt: simplificarea, uniformizarea și instaurarea unei ordini funcționale. Alte obiective adesea menționate – cum ar fi eficiența economică, creșterea randamentului sau echilibrarea intereselor multiple ale actorilor implicați – deși relevante, nu reprezintă țeluri centrale ale procesului de standardizare, ci mai degrabă efecte secundare sau obiective indirecte care trebuie analizate în raport cu principiile de fond ale standardizării. Prin urmare, scopul de bază al standardului poate fi formulat ca fiind acela de a promova simplificarea, uniformitatea și ordinea. Sub aspect formal, un standard constituie o expresie codificată a unei soluții la o problemă de potrivire sau armonizare. Definiția propusă de Gaillard este una dintre cele mai complete: „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” [118, p. 58].

În epoca modernă, majoritatea standardelor sunt redactate sub formă de documente scrise, incluzând standarde internaționale, standarde naționale, standarde elaborate de asociații profesionale sau standarde corporative. Totodată, forma fizică a standardului – inclusiv probele sau mostrele reprezentative – continuă să joace un rol important în anumite domenii tehnice sau artizanale. În trecut, metodele de transmitere a standardelor erau în mare parte orale, mai ales în meșteșugurile tradiționale. Chiar și în prezent, sociologia recunoaște existența și transmiterea orală a standardelor în cadrul structurilor familiale sau comunitare, tratându-le ca fenomene sociale larg răspândite.

Din perspectiva științei administrației, nu există o definiție precisă și universal acceptată a obiectelor standardizării. Totuși, literatura de specialitate sugerează că standardele se aplică atât obiectelor materiale, cât și entităților umane și instituțiilor. În mod concret, obiectele materiale standardizate sunt, de regulă, „obiecte create de om”, cum ar fi piese sau produse. În schimb, evenimentele standardizate pot fi fie fenomene statice (precum specificații de produs), fie procese dinamice (precum etapele unei linii de producție, limite de costuri etc.). În ceea ce privește persoanele, standardizarea poate viza comportamente, atitudini, competențe sau moduri de gândire. Din această perspectivă, obiectele standardizării pot include entități concrete (persoane, produse, evenimente), dar și concepte abstracte (idei, principii, procese), sau combinații ale acestora.

Esența unui standard trebuie analizată pornind de la întrebarea fundamentală: ce reprezintă, în fond, un standard? În primul rând, standardele sunt creații umane, formulate și aplicate de oameni, ceea ce le diferențiază clar de legile naturale, care operează independent de voința umană. Prin urmare, standardele nu trebuie confundate cu legile naturii. În al doilea rând, ele constituie limitări sau reguli ale comportamentului uman. Chiar dacă un standard se referă, aparent, la un obiect material, în mod indirect el stabilește și regulile de conduită pentru actorii umani implicați în producerea, utilizarea sau reglementarea acelui obiect. De exemplu, un standard privind dimensiunea unui produs presupune,

implicit, reguli de procesare și manipulare pentru operatorul uman.

Până în prezent, în literatura de specialitate se conturează patru răspunsuri majore la întrebarea „Ce este un standard?”: acesta este o formulare, o soluție pentru o problemă de potrivire, un ghid de acțiune pentru alții și, nu în ultimul rând, o regulă. Primele trei definiții subliniază faptul că un standard este o soluție predefinită care oferă o orientare clară pentru viitorul utilizării unui obiect sau al desfășurării unui proces. În acest sens, perspectiva lui H. Vries privind „soluția de potrivire a problemei” [352] este deosebit de valoroasă, întrucât accentuează detaliile soluției și clarifică natura normativă a standardului. Pe de altă parte, definirea standardului ca „regulă” accentuează impactul concret al acestuia asupra realității, ilustrând modul în care standardul contribuie la organizarea și guvernarea practicilor sociale. Astfel, rezultă că un standard este, în esență, o combinație între o soluție tehnică de armonizare și o regulă de comportament. Totuși, această formulare poate părea abstractă și necesită completări. Potrivit lui L. Busch [51], standardele reprezintă instrumente prin care realitatea este construită și organizată, reflectând o viziune asupra standardului ca regulă aplicabilă lumii reale. Deși unii pot susține că tehnologia este cea care modelează și transformă lumea, o astfel de poziție ignoră faptul că orice tehnologie trebuie mai întâi să fie transpusă în reguli standardizate pentru a putea fi implementată în practică și, în cele din urmă, să conducă la bunuri și servicii care să îmbunătățească viața oamenilor – de la îmbrăcăminte și telefoane mobile până la clădiri, automobile sau servicii publice.

Standardele au întotdeauna limite de aplicare, determinate de domeniul specific (industrie, educație, sănătate, sport etc.) și de contextul temporal și spațial în care funcționează. Având în vedere dinamica accentuată a progresului tehnologic și schimbările sociale, este inevitabil ca un standard să fie revizuit sau înlocuit în timp. Din acest motiv, fiecare standard are un „ciclu de viață” propriu. Prin urmare, aplicabilitatea unui standard este întotdeauna limitată în timp și spațiu.

În concluzie, putem propune o definiție sintetizată a conceptului de standard: *acesta este o soluție la o problemă de armonizare, exprimată sub diverse forme, care funcționează ca o regulă în cadrul unui interval spațio-temporal determinat.*

Această definiție poate fi detaliată în șase dimensiuni:

1. Un standard este o regulă, ceea ce reflectă abordarea sociologică dominantă, potrivit căreia standardele sunt instrumente de guvernare. Conform lui Brunsson [48], regulile – fie ele directive, norme sau standarde – stau la baza funcționării societății umane.
2. Regulile trebuie să fie elaborate și puse în aplicare de oameni, ceea ce distinge standardele de legile naturale, care sunt exterioare și independente de voința umană.
3. Chiar dacă un standard reglementează un obiect material, în esență el vizează comportamentul uman. Astfel, indiferent dacă obiectul reglementat este o persoană sau un obiect, toate standardele sunt forme de reglementare a comportamentului uman.

4. Gradul de constrângere variază în funcție de natura impunerii standardului: dacă acesta este impus prin lege, constrângerea este maximă.
5. Standardele sunt omniprezente în societate, dar funcționează în contexte specifice. În trecut, unele norme erau incluse direct în legislație. Astăzi, standardele tehnice contribuie la buna guvernare în cadrul statului de drept.
6. În domenii precum protecția mediului, securitatea umană sau dezvoltarea durabilă, legislația trebuie completată cu standarde tehnice pentru a reglementa eficient comportamentul uman.

Pe baza acestor observații putem formula și o definiție a standardizării: *aceasta este procesul prin care se simplifică și se selectează soluții pentru a fi transformate în standarde, utilizate apoi ca instrumente de construire, organizare și reglare a realității, printr-o aplicare repetată în timp și spațiu ce asigură difuzarea și perpetuarea acestora*. Rezultatul aplicării standardizării este exprimat printr-o simplificare semnificativă a structurii și funcționării schemelor. Această simplificare nu este întâmplătoare, ci reprezintă o strategie conștient asumată de către indivizi și organizații pentru a contracara tendința naturală a sistemelor de a deveni din ce în ce mai complexe și dezorganizate. Scopul final este de a spori eficiența printr-o organizare rațională și coerentă a proceselor. Pornind de la aceste constatări, putem contura un cadru conceptual care explică natura și funcția standardelor, precum și rolul procesului de standardizare. În esență, scopul fundamental al standardizării constă în raționalizarea și organizarea sistemelor prin simplificarea schemelor de funcționare, optimizarea proceselor și armonizarea rezultatelor obținute.

Procesul de creare a standardelor implică selecția, condensarea și consolidarea unor modele sau practici funcționale deja existente, într-o formă care poate fi reprodusă și aplicată în mod uniform. Implementarea standardelor, la rândul său, presupune un transfer de la modelul teoretic la realitatea practică, fiind un proces activ de modelare și configurare a realității sociale și instituționale în conformitate cu regulile stabilite.

Standardele pot fi analizate din două perspective fundamentale: prima vizează conținutul standardului, adică răspunsul oferit la o problemă de adecvare sau compatibilitate, iar a doua privește funcția normativă a standardului, adică modul său de aplicare și operare în contextul real. Astfel, standardele sunt simultan soluții și reguli: soluții în sensul că oferă un model acceptat pentru rezolvarea unei probleme; reguli, deoarece funcționează ca instrumente normative care ghidează comportamentele și procesele în realitatea socială.

Forma în care standardul este exprimat poate varia, incluzând documente scrise, mostre materiale, simboluri grafice, forme fizice sau chiar expresii orale. Totuși, trebuie subliniat faptul că în cadrul disciplinelor moderne, în afara sociologiei, formele orale sunt rar luate în considerare ca standarde, deoarece nu beneficiază de formalizarea necesară și pot suferi variații semnificative în

procesul de transmitere a informației. Prin urmare, clarificarea conceptelor de standard și standardizare este esențială pentru demersul nostru științific, în special în contextul atingerii scopurilor și obiectivelor formulate în cercetare. Înțelegerea aprofundată a proceselor și fenomenelor sociale nu poate fi realizată în afara unui cadru științific validat de comunitatea academică. Această trecere de la o analiză generală a standardizării la aplicarea sa în sfera politicilor de personal ne oferă oportunitatea de a evidenția rolul decisiv pe care standardele îl joacă și în acest domeniu.

În procesul de dezvoltare și implementare a politicilor de personal, standardele devin instrumente de referință esențiale. Ele contribuie la stabilirea unor practici unitare și la asigurarea unui cadru comun de funcționare, mai ales în contextul european, unde se urmărește alinierea conținutului și a procedurilor referitoare la selecția și funcționarea personalului din administrația publică. Acest cadru trebuie să răspundă cerințelor specifice ale Uniunii Europene și să asigure o convergență a sistemelor naționale spre un model compatibil și eficient. Totuși, aplicarea standardelor în domeniul relațiilor sociale la o scară continentală sau transcontinentală presupune dificultăți majore, generate de diversitatea profundă a culturilor și tradițiilor naționale. Globalizarea, cu toate efectele sale, a impulsionat tendințele de uniformizare a valorilor și comportamentelor, în special în ceea ce privește conduita personalului din sectorul public. În acest sens, instituțiile Uniunii Europene promovează cu insistență adoptarea unor norme comune, accentuând importanța respectării valorilor și principiilor europene.

Din perspectiva cercetării de față, analiza standardelor europene aplicabile politicilor de personal va avea în vedere trei dimensiuni esențiale: procedurile de recrutare în administrația publică, conduita etică a funcționarilor publici și dezvoltarea carierei acestora.

În literatura de specialitate, Armenia Androniceanu atrage atenția asupra faptului că în cadrul Uniunii Europene nu există un document unitar care să stabilească în mod explicit o listă de standarde obligatorii pentru toate statele membre [13]. Cu toate acestea, din analiza diferitelor documente oficiale ale UE pot fi extrase numeroase cerințe care pot fi interpretate ca standarde de referință pentru statele membre și pentru cele care aspiră la integrarea europeană.

O poziție similară este exprimată de cercetătorul Francisco Cardona, care, deși semnalează absența unei reglementări exhaustive în domeniul administrației publice în documentele Uniunii Europene, subliniază rolul central al principiilor care trebuie să ghideze țările candidate. Acestea, deși își păstrează suveranitatea în definirea funcționării instituțiilor naționale, sunt îndemnate să se raporteze la fundamentele juridice ale Uniunii Europene [53]. Potrivit acestuia, „există o convingere tot mai puternică potrivit căreia dezvoltarea socială și economică a unei țări este posibilă doar în condițiile în care instituțiile și politicile interne sunt funcționale. (...) Aceste principii constituie elemente esențiale pentru dezvoltarea unei națiuni (...) și au condus la formarea unor standarde obligatorii pentru administrațiile publice și guvernele statelor membre ale UE, indiferent dacă acestea aparțin tradiției de

drept continental sau anglo-saxon. Aceste standarde au fost extrase din principiile generale ale dreptului constituțional și administrativ, formulate în timp atât de instanțele naționale din statele membre, cât și de Curtea Europeană de Justiție” [53].

Astfel, putem afirma că principiile juridice și standardele deduse din acestea formează nucleul cerințelor formulate în cadrul reuniunilor de la Copenhaga, Madrid și Luxemburg. Este de menționat că accentul pus pe normele de drept administrativ nu implică o abordare strict juridică a problematicii analizate. Din contră, explorarea normativă și conceptuală a funcției publice prin prisma principiilor de drept și a standardizării contribuie semnificativ la formularea unor direcții de reformă în administrațiile publice din România și din Republica Moldova.

Noțiunile de principii și standarde, tratate ca entități filosofice și sociale apropiate, oferă un cadru teoretic valoros pentru interpretarea realităților sociale, atât în termeni explicativi, cât și ca repere pentru direcțiile de schimbare instituțională. În opinia lui Francisco Cardona, standardele pot fi oficializate în cadrul statelor membre și la nivelul Uniunii Europene, printr-o analiză aprofundată a jurisprudenței naționale și a celei a Curții Europene de Justiție, proces care permite identificarea acelor reguli recurente care pot constitui standarde generalizabile. Optimismul moderat al autorului privind extinderea accelerată a acestor standarde în întreaga Uniune Europeană este justificat, chiar dacă aceasta presupune o anumită tensionare între uniformizare și respectarea particularităților juridice și culturale ale statelor membre.

O contribuție semnificativă în planul aplicării standardelor europene la realitățile administrației publice din Republica Moldova aparține Tamarei Gheorghii, care utilizează în mod explicit conceptul de „standarde europene” în analiza procesului de armonizare a serviciului public din Moldova. Autoarea propune o caracterizare detaliată a funcționarilor publici și a altor categorii de personal din administrația publică, reliefând trăsăturile comune ale serviciilor publice din statele membre ale UE.

Aceste caracteristici includ: a) subordonarea funcționarilor publici dreptului public, nu celui privat; b) separarea clară dintre funcțiile politice și cele administrative; c) selecția și promovarea pe criterii meritocratice și transparente; d) restricționarea implicării în activități politice și economice; e) stabilirea prin lege a sistemului de remunerare; f) focalizarea pe atragerea și menținerea personalului calificat prin condiții atractive de muncă; g) asigurarea aplicării unitare a standardelor de management al resurselor umane în întregul sistem administrativ [313].

În evaluarea politicilor de personal ne vom baza pe documentele oficiale care conțin recomandări sau directive explicite privind managementul resurselor umane din sectorul public.

Un aspect prioritar în procesul de implementare a standardelor europene în politicile de personal este recrutarea funcționarilor publici în cadrul autorităților administrației publice. Aceasta reprezintă o etapă centrală în politicile de personal, reglementată distinct de fiecare stat membru, conform propriului cadru

constituțional și legal. Deși fiecare țară are particularități în privința cerințelor impuse – precum cetățenia, vârsta minimă, nivelul studiilor, absența cazierului judiciar, competențele lingvistice și starea de sănătate, aceste exigențe nu prezintă diferențe esențiale între state, reflectând o tendință de convergență normativă.

Procesul de identificare și contabilizare a standardelor referitoare la funcția publică în cadrul Uniunii Europene are la bază analiza documentelor fundamentale și de reglementare instituțională, în special a Tratatului de la Lisabona, a statutului-model și a altor acte care reglementează relațiile interstatale și administrative la nivel european. Aceste documente oferă un cadru normativ comun care fundamentează principiile și practicile privind funcția publică în statele membre.

Standardul juridic aplicabil reprezintă o componentă esențială în arhitectura funcției publice europene. În mod specific, cadrul legislativ unitar adoptat de țările Uniunii Europene cuprinde reglementări referitoare la funcția publică, statutul funcționarului public, managementul funcției publice, codul de conduită profesională, precum și la regimul conflictelor de interese. De asemenea, în ceea ce privește politicile de resurse umane din administrația publică, un set important de standarde vizează procedura de recrutare în funcția publică. Acestea stabilesc cerințe clare în materie de informare publică, accesibilitate a procesului, transparență procedurală și posibilitatea de contestare a deciziilor legate de rezultatele selecției.

Un alt ansamblu distinct de standarde este reprezentat de cele ce țin de managementul carierei funcționarilor publici, incluzând standarde privind inițierea în carieră, formarea profesională continuă, evaluarea performanței, promovarea în ierarhia funcției publice, precum și acordarea de stimulente sau aplicarea de sancțiuni în funcție de comportamentul și rezultatele obținute. Un bloc separat, dar interdependent, este constituit din standardele etice, care vizează conduita funcționarilor publici și reglementarea conflictelor de interese. În ceea ce privește cadrul legislativ, Statutul funcționarilor publici constituie temelia reglementărilor privind funcția publică în majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene. Spre exemplu, în Franța acest statut este codificat pe baza unor principii fundamentale care guvernează activitatea funcționarilor publici. Sistemul francez se întemeiază pe trei principii esențiale: principiul egalității, principiul independenței și principiul responsabilității.

Accesul la funcția publică este guvernat, în general, de două principii fundamentale: egalitatea de șanse și meritul profesional. Importanța acordată acestor principii variază însă în funcție de tradiția istorică și cultura juridică specifică fiecărui stat. Analizele comparative ale sistemelor de recrutare din diverse țări europene evidențiază o succesiune de etape în procesul de selecție care pot diferi ca formă sau conținut. Aceste etape includ: publicarea posturilor vacante, examinarea dosarelor de candidatură, selectarea candidaților cu profilul cel mai adecvat cerințelor funcției, procesul de recrutare propriu-zis și, în cele din urmă, numirea în funcție.

În cazul funcției publice europene, condițiile de acces se împart în două categorii: condițiile fixe, aplicabile în mod uniform tuturor candidaților, și condițiile variabile, ce vizează aspecte precum nivelul studiilor, deținerea anumitor diplome sau titluri ori experiența profesională anterioară.

Din perspectiva dreptului comparat, condițiile de acces la funcția publică se clasifică, în general, în condiții obiective (precum vârsta, naționalitatea, pregătirea profesională) și condiții subiective (cum ar fi motivația personală, compatibilitatea valorică). În plus, activitatea funcționarilor publici este guvernată de un set de principii etice și profesionale, cum ar fi: loialitatea față de instituție, neutralitatea politică, imparțialitatea, simțul datoriei față de interesul public, profesionalismul și fidelitatea.

Un rol deosebit îl joacă standardele de integritate, care presupun excluderea practicilor corupte, prevenirea conflictelor de interese și respectarea unei conduite morale ridicate. În acest sens, sunt promovate valori precum discreția profesională în corelație cu transparența administrativă, comportamentul decent (precum este reglementat în Danemarca), respectarea principiilor etice și de justiție (cum este cazul în Portugalia), și asumarea unui comportament demn de funcția publică exercitată. De asemenea, sunt importante și standardele privind răspunderea juridică și disciplina profesională în cadrul funcției publice.

O temă controversată din perspectiva stabilirii unui cadru comun în statele Uniunii Europene o constituie relația dintre administrația publică și sfera politică. În acest context, s-au cristalizat două mari curente de opinie: teoria separaționistă, care promovează delimitarea strictă între domeniul politic și cel administrativ, și teoria cooperativă, care susține existența unei interdependențe între cele două sfere.

Totuși, în practică, o separare absolută între cele două domenii nu este posibilă, întrucât administrația publică funcționează într-un mediu profund politizat, în care politicile adoptate reflectă voința colectivă.

În mod evident, există o tendință persistentă și pronunțată ca administrația publică să fie plasată într-o poziție de subordonare față de puterea politică, fenomen care influențează semnificativ modul în care funcționează instituțiile publice. Spre deosebire de funcționarii publici, care acționează în baza unui statut legal, politiciii îi este conferită o legitimitate democratică directă, rezultată din procesul electoral și susținerea populară. Această legitimitate constituie fundamentul autorității politicianilor de a influența sau controla administrația, inclusiv prin mecanisme precum numirea în funcții-cheie a unor reprezentanți politici sau activiști loiali, reconfigurarea echipelor administrative și restructurarea organizațională, inclusiv prin reducerea efectivelor [249, pp.112-115].

Această relație de subordonare a administrației față de politică are implicații profunde asupra autonomiei și profesionalismului funcționarilor publici. Astfel, intervențiile politice pot afecta continuitatea și stabilitatea serviciilor publice, generând schimbări frecvente în leadership și influențând politicile administrative pe termen scurt, în detrimentul obiectivelor pe termen lung și al eficienței

instituționale. În plus, capacitatea politicianilor de a controla resursele umane ale administrației poate conduce la fenomenul politizării excesive, care slăbește meritocrația și creează tensiuni între cadrele profesionale și cele politice [246, pp. 78-82].

Este important să subliniem că, deși controlul politic este legitim și necesar într-un stat democratic pentru a asigura responsabilitatea administrației față de cetățeni, trebuie găsit un echilibru care să protejeze administrația publică de influențele excesive sau arbitrar, garantând astfel eficiența, continuitatea și imparțialitatea serviciului public. Reformele administrative contemporane insistă pe acest echilibru, promovând profesionalizarea și autonomia tehnocrată, în timp ce recunosc rolul esențial al factorilor politici în definirea direcțiilor strategice și a priorităților [173, pp. 612–621].

Un segment semnificativ din funcționarii publici susțin ideea unei armonizări strânse între sfera politică și cea administrativă în procesul elaborării politicilor publice și a inițiativelor legislative, subliniind că, fiind în contact direct și permanent cu nevoile cetățenilor, aceștia dispun de o perspectivă pragmatică și valoroasă asupra cerințelor sociale reale. Astfel, ei consideră că o colaborare consolidată, chiar o interacțiune aproape organică între administrație și politică, este esențială pentru furnizarea unor servicii publice eficiente și adaptate așteptărilor comunității. În acest context, această conexiune este văzută ca o punte vitală pentru o guvernare eficientă și receptivă la nevoile sociale [262, pp.145-148].

Totuși, această colaborare ridică probleme importante în ceea ce privește rolul și legitimitatea funcționarilor publici în procesul decizional, având în vedere că aceștia nu beneficiază de legitimitatea democratică directă, conferită prin vot popular politicianilor. Această lipsă de mandat electoral îi plasează într-o poziție ambiguă în raport cu deciziile cu impact politic, generând dezbateri cu privire la gradul adecvat de implicare pe care îl pot avea în formularea politicilor, respectând totodată principiile imparțialității și neutralității [153, pp. 89-95].

În literatura de specialitate sunt specificate unele consecințe negative ale politizării excesive a funcției publice. Competența profesională și autonomia managerială sunt adesea compromise, în deosebi în cazul funcționarilor publici aflați în poziții de conducere. Aceștia tind să prioritizeze menținerea unor relații favorabile cu superiorii politici – cum ar fi miniștrii sau secretarii de stat – în detrimentul unei orientări către nevoile reale ale cetățenilor sau ale personalului aflat la nivelurile inferioare ale ierarhiei administrative. Această situație poate duce la o subordonare excesivă față de interesele politice imediate, afectând calitatea deciziilor administrative și integritatea instituțională [284, pp. 132-135].

Astfel, este esențial să se identifice mecanisme care să asigure echilibrul între colaborarea politică și independența profesională a funcționarilor publici, pentru a preveni distorsiunile cauzate de politizarea excesivă și pentru a menține un serviciu public eficient, responsabil și echitabil.

Un alt aspect critic major în dinamica relației dintre puterea politică și administrația publică îl reprezintă fenomenul partizanatului, care afectează în mod semnificativ funcționarea și eficiența

aparaturii administrative. În mod frecvent, funcționarii publici tind să sprijine politicile promovate de guvernarea aflată în exercițiu, manifestând o atitudine de conformism față de linia politică dominantă, ceea ce limitează în mod considerabil capacitatea administrației de a inova sau de a introduce soluții creative adaptate nevoilor societale în schimbare. Acest conformism generează, practic, formarea unei adevărate caste în interiorul administrației, alcătuite din indivizi care împărtășesc aceleași viziuni ideologice și care sunt selectați sau promovați în funcții publice tocmai datorită faptului că nu creează tensiuni sau conflicte instituționale, susținând cu fidelitate partidul politic aflat la guvernare.

Această tendință nu doar că inhibă dezvoltarea și modernizarea instituțională, dar periclitează și principiile meritocrației și imparțialității în cadrul serviciului public, vulnerabilizând în final încrederea cetățenilor în administrație. Mai mult, prin promovarea persoanelor care evită orice forme de opoziție sau critică constructivă se instituie un climat organizațional rigid și inert, în care schimbarea devine dificilă, iar adaptabilitatea instituțiilor la contextul socio-politic se reduce drastic. Astfel, administrația publică riscă să devină un instrument pasiv al puterii politice, mai degrabă decât un partener autonom și profesionist, dedicat interesului public și bunei guvernări.

Pentru a depăși această situație, este imperios necesar să se implementeze mecanisme care să protejeze funcția publică de influențele excesive ale partizanatului, să promoveze transparența, responsabilitatea și să asigure condiții echitabile pentru toți angajații, indiferent de afilierile politice. De asemenea, cultura organizațională trebuie orientată spre încurajarea inovației, creativității și spiritului critic, esențiale pentru dezvoltarea durabilă a serviciilor publice și pentru menținerea legitimității acestora în fața [284, pp.140-142].

În opinia noastră, o funcționare eficientă a administrației publice este imposibilă în afara sferei politice, la fel cum succesul programelor de guvernare este condiționat de profesionalismul și angajamentul funcționarilor publici. În acest context, este esențial ca actorii politici să nu intervină în activitatea de rutină a administrației publice, iar administrația să păstreze o neutralitate strictă față de partidele politice. Generalizând la acest subiect, din perspectiva unor abordări bazate pe criterii comune, funcționarea administrației publice în afara cadrului politic este considerată imposibilă, la fel cum realizarea programelor guvernamentale depinde de profesionalismul și dedicarea funcționarilor publici. Este esențial ca, în acest sistem, politicul să nu interfereze în activitățile operaționale ale administrației, iar administrația să se abțină de la implicarea în partizanatul politic.

Observațiile prezentate indică o tendință clară în statele europene spre unificarea cerințelor referitoare la încadrarea, gestionarea și exercitarea funcției publice, chiar dacă un nomenclator oficial de standarde și proceduri de standardizare nu este încă formalizat, acestea exprimând, în fond, aceste principii și criterii esențiale.

1.4. Concluzii la capitolul 1

Studierea temei semnalate în titlul acestei teze, în contextul implementării politicilor de personal atât în România, cât și în Republica Moldova, printr-o analiză bibliografică riguroasă și prin fundamentarea teoretic-conceptuală și metodologică a investigației, ne permite să formulăm o serie de concluzii relevante pentru domeniul politico-administrativ:

1. Personalul din administrația publică, funcția publică și statutul funcționarului public constituie un domeniu de studiu deosebit de important și complex, care a atras atenția cercetătorilor preocupați de dinamica și funcționarea administrațiilor publice. Acest subiect, în întreaga sa complexitate, a fost dezbătut și analizat în mod intens de către reprezentanți ai diferitelor curente și școli de gândire socială, evidențiind astfel relevanța sa majoră pentru înțelegerea și optimizarea proceselor politico-administrative.
2. În teoriile fundamentale referitoare la administrația publică, se constată că doctrina franceză a influențat semnificativ asupra modului în care această temă a fost abordată și dezvoltată, inclusiv în contextul autohton. De asemenea, nu pot fi ignorate contribuțiile consistente aduse de cercetătorii și specialiștii politico-administrativi din Statele Unite ale Americii, care au propus și dezvoltat perspective importante privind funcția publică și statutul funcționarilor publici, influențând astfel dezbaterile și practicile din alte regiuni.
3. Un aport notabil în domeniul studiului funcției publice a fost adus de cercetătorii din România și din Republica Moldova, în special prin clarificarea și formularea conceptului de funcție publică, prin identificarea unor principii și legi aplicabile managementului personalului cu statut de funcționar public, dar și prin analiza comprehensivă și detaliată a subiectului, reflectând totodată specificul și particularitățile contextului național.
4. În aspect metodologic, investigația realizată este susținută de un complex bine articulat de principii și proceduri de cercetare, care asigură o abordare solidă din punct de vedere teoretic, metodologic, informativ, statistic și de sinteză.
5. Fundamentarea teoretică a acestei investigații este ancorată în viziunile și conceptele formulate de precursorii științei administrative, ale căror contribuții conceptuale oferă repere clare și solide în înțelegerea fenomenelor studiate.
6. Aspectele conceptuale-cheie, precum personalul, politicile de personal, funcționarul public sau managementul funcției publice, sunt clarificate prin prisma definițiilor oferite în dicționarele explicative de specialitate și a altor publicații relevante, facilitând astfel o înțelegere precisă și unitară a acestor noțiuni.
7. Conceptele de standard și standardizare aplicate în domeniul politicilor de personal, acestea se dovedesc a fi utile pentru analiza și investigarea obiectului cercetării din prezenta teză, în

măsura în care permit identificarea valorilor comune care pot fi adoptate de administrațiile publice naționale și apropierea lor de indicatori de calitate ce susțin eficientizarea funcționării personalului.

8. Deși în Uniunea Europeană nu există un act normativ unic care să enumere explicit o listă de standarde obligatorii pentru toate statele membre, diverse documente oficiale ale UE conțin cerințe și recomandări ce pot fi considerate ca standarde de referință. Acestea sunt orientări importante pentru țările membre sau pentru cele care aspiră la integrarea europeană, reprezentând repere esențiale în armonizarea politicilor naționale.

2. POLITICI EUROPENE DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

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

Dimensiunea europeană, privită ca reper conceptual fundamental pentru cercetarea de față, necesită anumite clarificări pentru a evita eventualele ambiguități în interpretarea și analiza politicilor de personal, atât din punctul de vedere al abordărilor teoretice, cât și al aplicabilității practice. Mențiunea calificativului „europene” în titlul tezei nu se referă exclusiv la o delimitare geografică sau instituțională, ci urmărește în mod preponderent o încadrare axiologică, punând accent pe sistemul de valori, pe principiile și standardele promovate în cadrul construcției europene.

În prezent, în literatura de specialitate, precum și în publicațiile care abordează fenomene și procese de natură globală, termenul „Europa” este frecvent echivalat cu Uniunea Europeană, entitate politico-juridică ce reunește 27 de state membre. Cu toate acestea, continentul european, în accepțiunea sa geografică, cuprinde și alte 24 de state, care nu sunt parte a Uniunii. În contextul cercetării noastre, este relevant nu doar spațiul instituțional al Uniunii Europene, ci și sistemele de valori, modelele și experiențele statelor europene non-membre, în măsura în care acestea oferă exemple valoroase de bune practici în domeniul politicilor de personal. Din această perspectivă, cercetarea noastră se va focaliza în principal pe analiza documentelor de politici de personal din statele membre ale Uniunii Europene, fără a exclude însă experiențele semnificative ale unor state precum Marea Britanie, Norvegia, Elveția ș.a., care, deși nu fac parte din Uniune, contribuie prin propriile modele la consolidarea unei paradigme europene în materie de administrație publică. În același registru conceptual, autorul Aurel Sîmboteanu utilizează expresia „exigențe europene” în analiza sa referitoare la europenizarea administrației publice din Republica Moldova, făcând trimitere explicită la standardele și cadrul normativ al Uniunii Europene [309].

În ceea ce privește noțiunile de personal, funcție publică și funcționar public, acestea constituie concepte fundamentale ale științei administrației publice, fiind, totodată, instituții centrale ale dreptului public, în general, și ale dreptului administrativ, în particular. Aceste concepte sunt intrinsec legate de ideea de autoritate, de organ administrativ, precum și de activitatea administrativă propriu-zisă. Instituțiile juridice ale funcției publice și ale funcționarului public s-au conturat într-un proces istoric marcat de dispute doctrinare, dezbateri jurisprudențiale și evoluții legislative. În centrul acestor dezbateri s-a aflat doctrina, care a examinat aceste instituții sub multiple aspecte, adesea formulând critici față de modul în care acestea au fost normativ reglementate, dar și formulând propuneri de perfecționare a cadrului juridic corespunzător.

Pentru a funcționa eficient, orice autoritate sau instituție publică are nevoie de trei componente esențiale: competență, resurse materiale și financiare și personal (resurse umane) structurat ierarhic și funcțional. Dintre aceste resurse umane, doar o parte dețin funcții publice. De regulă, dar nu în mod

absolut, funcțiile publice sunt ocupate de funcționari publici. Apartenența la această categorie este determinată mai ales de criterii de natură juridică – precum actul de numire sau regimul juridic aplicabil – decât de natura concretă a funcțiilor exercitate sau de aspecte funcționale. În majoritatea statelor, reglementarea funcției publice reflectă anumite tradiții administrative, dar aceasta nu implică automat existența unui statut general uniform aplicabil tuturor categoriilor de personal.

Noțiunea de funcție publică poate fi interpretată într-un cadru larg, care cuprinde totalitatea persoanelor angajate pentru a sprijini guvernarea și a asigura buna desfășurare a serviciilor publice. Această categorie include un ansamblu variat de personal administrativ, cu roluri și responsabilități diverse, reflectând complexitatea structurii instituțiilor publice.

Astfel, în accepțiunea organică, funcția publică reprezintă întreg personalul care activează în cadrul aparatului administrativ, incluzând diferite niveluri ierarhice și funcționale, toate fiind esențiale pentru realizarea sarcinilor administrative și pentru implementarea deciziilor publice.

Pe de altă parte, în anumite contexte, funcția publică este utilizată pentru a desemna o parte limitată din acest personal, adesea concentrându-se pe anumite categorii sau poziții specifice. Din perspectiva formală, noțiunea face referire la cadrul legal care reglementează toate aspectele raporturilor juridice dintre autoritățile publice și angajații acestora, stabilind drepturile, obligațiile și responsabilitățile lor, astfel garantând un regim administrativ coerent și uniform.

În sens material, funcția publică implică o activitate profesională desfășurată continuu și sistematic de către persoanele care, în mod oficial, participă la acțiunile autorității publice pentru atingerea obiectivelor statului și satisfacerea interesului general al comunității. Analizele comparative relevă diferențe semnificative de conținut și interpretare, care pot genera mai ușor confuzii decât în cazul altor concepte administrative.

Noțiunea de funcție publică poate fi interpretată într-un cadru larg, care cuprinde totalitatea persoanelor angajate pentru a sprijini guvernarea și a asigura buna desfășurare a serviciilor publice. Această categorie include un ansamblu variat de personal administrativ, cu roluri și responsabilități diverse, reflectând complexitatea structurii instituțiilor publice.

Această complexitate terminologică și funcțională face ca traducerea și echivalarea conceptului de „funcție publică” în diverse țări europene să fie o provocare, fiind frecvent sursa unor confuzii sau interpretări eronate în cadrul comparațiilor internaționale. O analiză comparativă evidențiază faptul că termenii echivalenți folosiți în Franța („fonction publique”), Regatul Unit („civil service”) și Germania („öffentlicher Dienst”) nu reflectă exact aceleași realități instituționale sau conținuturi administrative. În Franța, „fonction publique” desemnează o categorie extinsă de funcționari publici care activează atât în administrația centrală, cât și în administrațiile locale, cu o gamă largă de atribuții. În schimb, „civil service” în Regatul Unit este mai restrâns și se referă exclusiv la personalul din administrația centrală,

excluzând angajații administrației locale și alte categorii. În Germania, conceptul de „öffentlicher Dienst” se aplică serviciului public în ansamblu, însă cu particularități legale și instituționale proprii.

Diferențele de definire și organizare a funcției publice între aceste state au repercusiuni semnificative asupra dimensiunii și structurii efectivelor angajaților publici, precum și asupra modului în care este perceput și reglementat rolul funcționarilor publici. De exemplu, Regatul Unit are un corp de „civil servants” mai restrâns comparativ cu Franța, unde personalul funcției publice este mult mai numeros și diversificat, implicând și personalul din administrațiile locale. Aceste variații reflectă diferențele istorice, culturale și legislative ale fiecărui sistem administrativ național, demonstrând că funcția publică nu poate fi percepută ca un concept unitar, ci trebuie înțeleasă în contextul specific al fiecărei țări și tradiții administrative [263, pp.52-56; 205, pp.101-110; 312, pp. 78-85].

Totuși, dacă luăm în calcul toți agenții administrației publice, inclusiv cei de la nivel local, Regatul Unit înregistrează un număr mai mare de angajați decât Franța. Această discrepanță este explicabilă prin faptul că în Marea Britanie termenul „civil service” desemnează exclusiv personalul angajat în administrația centrală, în timp ce în Franța noțiunea de „funcție publică” include și funcționarii din administrația locală.

Diferențele dintre cele două sisteme privesc, în principal, modul concret de aplicare a unor principii comune fundamentale. Procesul de integrare europeană a determinat anumite state să-și reconfigureze evoluțiile istorice în materie de administrație, ceea ce impune, în cercetările comparative, utilizarea termenului „personal al administrației” ca o noțiune neutră, aplicabilă în toate statele europene, fără o semnificație juridică rigidă. Acest termen se referă la totalitatea agenților care lucrează în serviciul diferitelor entități publice – altele decât întreprinderile publice sau forțele armate – indiferent de statutul lor legal.

În cadrul tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, regimul juridic al funcției publice se fundamentează pe un set esențial de norme care vizează în mod specific categoria centrală a funcționarilor publici. Acest nucleu de reglementări stabilește cadrul legal fundamental al statutului funcționarului, delimitând atât drepturile, cât și obligațiile care decurg din această calitate. Aceste dispoziții centrale, care definesc în mod strict noțiunea de funcționar public, sunt indispensabile pentru funcționarea coerentă și predictibilă a administrației publice și reflectă angajamentul statelor membre față de principiile legalității, neutralității și profesionalismului în exercitarea funcțiilor publice.

Totodată, în jurul acestui cadru normativ de bază gravitează o serie de reglementări complementare, care variază ca întindere și specificitate de la un stat la altul. Aceste norme adiacente se aplică altor categorii de personal angajat în sectorul administrației publice, cum ar fi personalul contractual, personalul auxiliar, angajații temporari sau consultanții. Deși nu fac parte strict din corpul funcționarilor publici, aceste persoane participă nemijlocit la realizarea activităților administrative și

contribuie, prin acțiunile lor, la buna funcționare a aparatului de stat.

Această structurare concentrică a dreptului funcției publice - cu un nucleu clar delimitat și o zonă periferică mai flexibilă - permite adaptabilitatea sistemelor administrative naționale la particularitățile sociale, economice și culturale ale fiecărui stat membru. În același timp, această arhitectură normativă reflectă eforturile de armonizare cu standardele europene în materie de administrație publică, promovând valori comune, precum transparența, responsabilitatea și accesul egal la funcții.

Mai mult, în unele state europene cadrul legislativ aplicabil funcției publice este codificat într-un statut unitar al funcționarului public (cum este cazul Franței sau Belgiei), în timp ce în altele reglementările sunt dispersate între diverse acte normative sau reglementări sectoriale (precum în Marea Britanie sau Germania). În ciuda acestor diferențe, ideea unui „nucleu dur” de reguli juridice rămâne un element comun care conferă coerență funcției publice la nivelul Uniunii Europene, asigurând totodată respectarea drepturilor fundamentale și promovarea meritocrației în accederea și exercitarea funcțiilor publice [218, pp. 63-65].

Potrivit studiului realizat de A. Claisse și Maininger privind funcția publică în Europa, există un „model european” sau un „tip ideal” de funcție publică, spre care tind sistemele administrative ale statelor membre ale Uniunii Europene. Deși există puține elemente comune și numeroase trăsături specifice, se recunoaște totuși existența unei democrații administrative implicite, precum și a unui acces relativ liber la funcția publică pentru toți cetățenii statelor membre, principii susținute de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene de la Luxemburg [62, p. 10].

G. Braibant, renumit specialist francez în domeniu, sublinia încă din anul 1993 că există un sistem european al funcției publice, însă acesta este profund diversificat, în funcție de istoria și cultura fiecărei națiuni [45]. Aceste sisteme naționale sunt structurate pe baza unor statute juridice distincte, dar fundamentate pe câteva principii comune. În toate țările Uniunii Europene, funcționarii publici beneficiază de un statut juridic propriu, guvernat de normele dreptului public și reglementat prin dispoziții legislative și regulamentare, ceea ce conferă funcției publice un regim juridic distinct de cel al raporturilor de muncă din sectorul privat.

Este relevantă, în acest context, și opinia unor specialiști internaționali, care susțin că, în majoritatea statelor occidentale există un consens politic asupra faptului că o funcție publică profesională, bine pregătită, stabilă și animată de standarde etice ridicate contribuie în mod direct la îmbunătățirea calității serviciilor publice. O analiză a constituțiilor statelor membre ale Uniunii Europene evidențiază faptul că principiile care reglementează funcția publică sunt consacrate, în diferite forme, în toate aceste acte fundamentale. Numărul articolelor dedicate și modalitatea de redactare a prevederilor variază însă de la o țară la alta. O temă recurentă în doctrina de specialitate este cea referitoare la autoritatea competentă pentru stabilirea regulilor privind funcția publică. Într-un prim grup,

majoritar, de state (precum Danemarca, Germania, Grecia, Spania, Italia, Portugalia, Suedia, Austria și Finlanda), constituția atribuie legiuitorului responsabilitatea elaborării regulilor aplicabile funcției publice, în timp ce autoritatea executivă are doar competențe de punere în aplicare și de detaliere a normelor legale.

Un alt grup de state europene se remarcă printr-o împărțire clar definită a competențelor privind reglementarea funcției publice, stabilită prin dispoziții constituționale ce implică atât autoritatea legislativă, cât și cea executivă. În exemplul Belgiei și al Regatului Unit, reglementarea funcției publice este influențată considerabil de prerogativele monarhului, care deține competențe relevante în acest domeniu. Astfel, în Belgia, Constituția acordă Regelui autoritatea de a numi în funcții administrative din aparatul central, consacrand totodată în mod explicit faptul că puterea executivă este exercitată de acesta.

În Marea Britanie, prerogativa regală vizează în mod esențial competența de a stabili reglementări generale referitoare la funcția publică. Aceasta nu presupune, însă, că Parlamentul este exclus din procesul de reglementare; dimpotrivă, autoritatea legislativă păstrează dreptul de a interveni și de a impune norme juridice Coroanei, ori de câte ori consideră necesar. De altfel, majoritatea constituțiilor europene conțin dispoziții de principiu aplicabile regimului funcției publice, desemnând în mod expres instituțiile abilitate să stabilească aceste norme. Dintre principiile consacrate se distinge, în mod frecvent, cel al accesului liber și egal la funcțiile publice.

Aceste observații permit conturarea unui principiu fundamental aplicabil în reglementările naționale: garantarea accesului liber la funcțiile publice, ca expresie a egalității de șanse și a transparenței administrative. Conceperea unui statut legal al funcției publice trebuie corelată cu principiile statului de drept, cu dinamica reformei administrative, precum și cu filosofia serviciului public modern. Statutul funcționarului public trebuie să răspundă exigențelor de transparență ale societății contemporane și să contribuie la edificarea unei administrații profesioniste, imparțiale și stabile, capabile să ofere servicii de calitate în cadrul tuturor instituțiilor statului. În acest sens, este necesară dezvoltarea unor funcții administrative comune tuturor ministerelor – precum gestionarea bugetului public sau elaborarea politicilor publice unitare – alături de respectarea unor principii administrative uniforme (precum cele ce reglementează resursele umane sau activitatea legislativă).

Recunoașterea accesului liber la funcția publică drept un drept fundamental, garantat constituțional în majoritatea statelor europene, conduce inevitabil la o reflecție asupra raportului dintre administrație și sfera politică. Această temă constituie una dintre cele mai persistente și complexe probleme ale dreptului public contemporan. În democrațiile occidentale, relația dintre administrație și politică a fost teoretizată în cadrul modelului weberian al administrației, care presupune o separație netă între cele două domenii, administrația fiind concepută ca o entitate neutră din punct de vedere politic.

În doctrina administrativă contemporană, principiul neutralității politice a administrației ocupă

un loc central, impunând limitarea intervenției administrației în procesele politice și reducerea rolului său la punerea în aplicare a deciziilor politice adoptate de forurile competente. Totuși, aplicarea acestui principiu variază considerabil de la un stat la altul, în funcție de particularitățile contextului socio-politic, tradițiile administrative și cultura instituțională specifică fiecărei țări.

Doctrina occidentală a propus trei criterii de analiză relevante pentru evaluarea relației dintre administrație și politică. Primul criteriu se referă la influența politicului în procesul de selecție a funcționarilor publici; al doilea urmărește modul de recrutare și traiectoria profesională a acestora, iar al treilea analizează nivelul de interferență dintre sfera politică și cea administrativă, precum și gradul de influență exercitat de administrație asupra deciziilor politice.

Reglementarea funcției publice într-un stat de drept presupune existența unui cadru normativ clar și coerent, care să stabilească drepturile, obligațiile, condițiile de acces și statutul juridic al persoanelor ce activează în administrația publică. Acest ansamblu de reglementări este cunoscut, în doctrină și practică, sub denumirea de Statut al funcționarilor publici, care constituie fundamentul juridic al carierei administrative și al exercitării funcției publice în general.

Originea și autoritatea acestui statut sunt strâns legate de prevederile constituționale ale fiecărui stat membru al Uniunii Europene, întrucât constituțiile stabilesc, în mod expres sau implicit, competențele organelor statului în materie de funcție publică, precum și principiile generale care guvernează organizarea și funcționarea administrației. În multe cazuri, aceste prevederi constituționale nu se limitează doar la delimitarea competențelor, ci includ și reguli de fond ce impun conduita, etica și neutralitatea funcționarului public. Prin urmare, Statutul funcționarilor publici este o proiecție juridică a voinței statului, exprimată prin norme cu caracter imperativ, menite să reglementeze într-un mod autoritar relațiile sociale specifice administrației publice.

Termenul „statut” provine din latinescul *statutum*, derivat din *statuere*, care semnifică „a hotărî”, „a institui” sau „a ordona”. Din punct de vedere etimologic și juridic, statutul exprimă o voință normativă instituționalizată, materializată într-un corpus de norme juridice care se aplică în mod specific unei categorii de persoane – în acest caz, funcționarilor publici – sau unei instituții juridice cu caracter de permanență și stabilitate.

În mod tehnic și mai exact din punct de vedere juridic, statutul funcționarului public poate fi înțeles ca dreptul comun al funcției publice. El desemnează totalitatea normelor ce definesc poziția juridică a funcționarului în raport cu statul, cu instituția în care își desfășoară activitatea și cu beneficiarii serviciilor publice. Aceste norme includ reglementări privind recrutarea, promovarea, mobilitatea, evaluarea performanței, sancționarea disciplinară și încetarea raportului de serviciu.

La nivelul Uniunii Europene, aproape toate statele membre dispun de un cadru normativ specific – fie codificat, fie dispersat în acte normative distincte – care configurează statutul funcționarului public.

Totuși, structura formală și coerența acestui statut diferă semnificativ de la un stat la altul. Spre exemplu, în unele țări precum Franța, Spania sau Italia există coduri sau legi organice bine sistematizate, care pot fi recunoscute ca veritabile „statute generale” ale funcției publice. În schimb, în alte state, cadrul normativ este fragmentat, reglementările fiind dispersate în multiple acte cu forță juridică variabilă, ceea ce face dificilă identificarea unui „statut general” unitar.

În studiile de specialitate semnate de A. Matei, Ch. Demmke ș.a. se menționează precum că lipsă de omogenitate nu afectează însă recunoașterea funcției publice ca instituție esențială în garantarea continuității și profesionalismului în administrație. În toate cazurile, regimul juridic instituit prin statut urmărește să creeze un echilibru între drepturile individuale ale funcționarilor și exigențele de eficiență și responsabilitate ale administrației publice. În plus, adoptarea și revizuirea periodică a statutului reflectă dinamica reformelor administrative și angajamentul statelor de a construi o funcție publică modernă, etică și orientată către interesul public. [210, pp. 78, 98, 236; 86].

În Regatul Unit, noțiunea de „Statut” al funcției publice este considerată improprie. Totuși, acest lucru nu înseamnă că funcționarii britanici nu sunt supuși unor norme juridice. Regimul juridic aplicabil funcționarilor publici în Regatul Unit și în Irlanda se bazează pe reglementări dispersate și pe cutume. Deși nu există un document unic și oficial care să reunească toate normele aplicabile, funcția publică este guvernată de o serie de reguli implicite și explicite. Spre deosebire de aceste sisteme, majoritatea statelor europene acordă o importanță mai mare codificării, chiar dacă nici în aceste cazuri nu se poate vorbi despre un corpus unic care să cuprindă toate normele referitoare la funcționarii publici.

Spania a fost primul stat care a adoptat un Statut al funcționarilor publici, în anul 1852, urmată de Luxemburg (1872) și Danemarca (1899). Italia a adoptat primul său Statut în 1908, iar Irlanda a elaborat o lege privind funcția publică în 1922. Țările de Jos au adoptat o lege specifică în 1929, completată de un regulament general în 1931. În Franța, distincția dintre funcționari, agenți publici și personal contractual este mult mai clară, iar Statutul funcției publice reprezintă o codificare a unor principii esențiale, menită să asigure coerență și claritate în organizarea serviciului public.

Sistemul statutar francez se fundamentează pe trei principii de bază: egalitatea, independența și răspunderea. Acestea reflectă echilibrul între drepturile și obligațiile aplicabile tuturor funcționarilor și particularitățile fiecărei categorii profesionale. Funcția publică franceză se structurează pe trei mari categorii: funcționarii statului, cei ai colectivităților teritoriale și cei din sistemul sanitar. În Franța și Spania, sistemul funcției publice este complex și diversificat, divizat în sute de corpuri și tipuri de funcții, fiecare cu propriul său statut particular, care completează și, uneori, derogă de la prevederile statutului general.

Spre deosebire de sistemele uniformizate, în aceste două state orice funcționar este supus simultan reglementărilor generale și celor specifice corpului din care face parte. În schimb, în alte state

europene, funcționarii se supun, de regulă, aceluiași norme statutare, ceea ce simplifică aplicarea regulilor. Pe lângă structura normativă, trebuie luate în considerare și alte elemente esențiale pentru buna funcționare a funcției publice: numărul funcționarilor și costurile asociate, drepturile și obligațiile acestora față de societate, provocările demografice și nevoia adaptării gestiunii administrative, precum și relațiile interne și externe ale sistemului funcției publice. Doctrina franceză a identificat noi drepturi ale funcționarilor, precum: participarea la luarea deciziilor, consultările periodice și o gestiune flexibilă a timpului de muncă, adaptată nevoilor instituției. În paralel, sunt evocate obligații noi, precum eficiența economică și productivitatea, calitatea serviciului prestat și participarea activă la combaterea excluziunii sociale.

În contextul integrării europene, distinsul doctrinar român Ioan Alexandru identifică existența a trei modele administrative distincte în spațiul comunitar, fiecare caracterizat printr-o structură ierarhică și un mod de organizare propriu, reflectând diversitatea sistemelor naționale [9, p. 114]. Astfel, modelul englez este centrat pe un nivel superior de funcționari (permanent secretaries) foarte bine pregătiți și remunerați, dar care dispun de competențe limitate. Modelul francez se caracterizează printr-un înalt nivel de pregătire în administrația publică, dar și printr-o implicare semnificativă în politică, ilustrată de faptul că peste 20% dintre membrii Parlamentului provin din rândul funcționarilor publici.

În cadrul sistemului administrativ german, funcția publică este structurată în mod particular, reflectând o distincție fundamentală între două categorii de funcționari: pe de o parte, funcționarii politici, iar, pe de altă parte, funcționarii de carieră, denumiți adesea funcționari civili. Funcționarii politici ocupă poziții înalte în ierarhia administrativă, fiind desemnați adesea în baza unor criterii de loialitate politică, ceea ce le conferă o influență semnificativă în procesul decizional. Totuși, aceștia se confruntă cu o instabilitate profesională ridicată, întrucât mandatul lor este în mod inerent legat de durata guvernării partidului politic care i-a numit.

Așa cum afirmă I. Băluță, prin contrast, funcționarii civili de carieră, deși dețin funcții mai puțin vizibile și influente, beneficiază de o stabilitate instituțională solidă, fiind protejați de mecanisme juridice și administrative care le asigură continuitatea în exercitarea atribuțiilor publice, indiferent de schimbările de ordin politic [31].

Acest model administrativ este caracterizat printr-o orientare clară către legalism, o structură organizatorică rigidă și o planificare detaliată a activităților instituționale. Aceste trăsături derivă din tradiția juridică germană, în special din sistemul de drept continental, și contribuie la crearea unei administrații publice profund birocratizate, dar eficiente și predictibile. Comparativ, modelul francez păstrează o parte din aceste elemente de rigiditate instituțională, dar se distinge printr-o mai mare flexibilitate în gestionarea resurselor umane și a proceselor administrative, ceea ce permite o capacitate sporită de adaptare la schimbările sociale și politice. La polul opus, în opinia cercetătorului francez Pierre

-Yves Monjal, se situează sistemul britanic, recunoscut pentru caracterul său pragmatic și flexibil, atât din perspectiva organizării, cât și în ceea ce privește funcționarea birocrăției. În acest sistem, accentul cade pe eficiență și rezultate, iar recrutarea și mobilitatea în cadrul funcției publice sunt ghidate de principii de management modern și de adaptabilitate [218].

Selecția funcționarilor publici, precum menționează cercetătorul belgian Christophe Roux, constituie un element esențial al oricărui sistem administrativ, fiind influențată în mod direct de contextul istoric, de cultura politică și de tradițiile juridice ale fiecărei țări. Această preocupare constantă a clasei politice – fie că se află la guvernare sau în opoziție – pentru procesul de recrutare a funcționarilor reflectă importanța capitală acordată instituțiilor publice și nevoii ca acestea să fie populate cu profesioniști competenți și integri. De aceea, în fiecare stat, procesul de selecție a fost adaptat astfel încât să reflecte specificul local, garantând în același timp o administrare eficientă și echitabilă a funcției publice [59 pp. 93-96].

Necesitatea selectării, în baza unor criterii clar definite și transparente servește nu doar pentru admiterea în funcția publică în baza liberului acces, dar și exercitarea unei verificări pe dimensiunea profesională, dar și pe cea de integritate.

Accesul cetățenilor la funcția publică se realizează, în mod tradițional, prin raportare la două principii fundamentale: principiul egalității și principiul meritului. De această părere este și un alt cercetător francez, Schnapper Dominique, care consideră că acestea asigură un cadru juridic și etic, în care orice persoană are dreptul de a concura pentru ocuparea unei funcții publice, iar selecția se face în baza competențelor reale. Principiul egalității își are originile în Revoluția franceză, care a impus eliminarea privilegiilor aristocratice și a promovat o administrație bazată pe merit și acces universal. De-a lungul timpului, acest principiu a fost consacrat în toate constituțiile scrise ale statelor membre ale Uniunii Europene, cu excepția notabilă a Danemarcei și Irlandei, unde reglementările referitoare la accesul în funcția publică sunt prevăzute în acte legislative ordinare [304].

Majoritatea statelor europene impun obligativitatea organizării unor concursuri publice, ca expresie a aplicării principiului meritului. Aceste concursuri sunt menite să garanteze o competiție transparentă și echitabilă, oferind astfel premisele selecției celor mai bine pregătiți candidați. În paralel, sunt instituite condiții legale clare și obiective pentru participarea la concurs, menite să prevină arbitrariul decizional și influențele politice sau personale asupra selecției. În acest sens, funcția publică este protejată de ingerințele subiective ale autorităților administrative, iar transparența devine o condiție esențială pentru credibilitatea procesului [356].

În multe țări occidentale, dar cu precădere în Regatul Unit, s-a dezvoltat un sistem de recrutare cunoscut sub numele de „merit system”, în cadrul căruia accentul cade pe profesionalism, performanță și experiență. Acest model s-a conturat în secolul al XIX-lea, ca reacție la practicile clientelare și corupte

ale sistemului „spoils”, specific administrației americane din perioada timpurie. Ulterior, acest sistem a fost adoptat și adaptat de numeroase alte state europene, devenind un standard de bună practică în domeniul funcției publice.

Din analiza comparativă a sistemelor europene reiese că procedura de recrutare în funcția publică parcurge, de regulă, mai multe etape succesive. Acestea includ: anunțarea posturilor vacante într-un mod accesibil publicului larg, primirea și evaluarea candidaturilor, selecția candidaților eligibili pe baza criteriilor prestabilite, desfășurarea propriu-zisă a concursului și, în final, numirea candidatului declarat admis în funcția publică. Deși aceste etape sunt comune în majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, ordinea și modalitatea de aplicare pot varia considerabil în funcție de cadrul legislativ și practicile administrative locale [212, pp.119-122]. În ceea ce privește primele două etape ale procesului de evaluare a candidaților, notarea acestora presupune luarea în considerare a unui set complex și riguros de criterii, care însumează nu mai puțin de unsprezece elemente esențiale [114, pp. 112-114].

Aceste criterii includ capacitatea de analiză, imaginația constructivă, rigoarea în abordare, exprimarea corectă și coerentă în scris, precum și exprimarea orală clară și convingătoare. În plus, se evaluează aptitudinea candidaților de a stabili relații interpersonale armonioase, capacitatea de a influența și convinge interlocutorii, dinamismul personal, determinarea în acțiuni, stabilitatea emoțională și maturitatea profesională și personală. Această varietate de criterii reflectă preocuparea pentru selectarea unor candidați care să îmbine atât competențele tehnice, cât și cele relaționale și psihologice, necesare unei performanțe înalte în funcțiile publice.

Modelul administrativ francez se distinge printr-o abordare structurată și riguroasă a selecției și formării funcționarilor publici, având în centru ideea de profesionalizare a serviciului public. Un element definitoriu al acestui sistem îl constituie organizarea sistematică a concursurilor de admitere, menite să asigure accesul în funcțiile publice pe baza meritului și a competenței demonstrate. Accesul în administrația publică nu este unul aleatoriu sau bazat pe influențe externe, ci presupune parcurgerea unor etape clare de selecție și formare.

Una dintre particularitățile esențiale ale modelului francez este existența unor instituții specializate de învățământ administrativ, precum École Nationale d'Administration (ENA), create cu scopul de a pregăti viitorii funcționari publici pentru exercitarea responsabilităților într-un mod profesionist și eficient. Candidații admiși în aceste școli urmează un program de formare intensiv, care combină teoria administrativă cu stagii practice în cadrul instituțiilor publice. La finalul formării, absolvenții sunt încadrați într-un anumit „corp” profesional din administrație, în funcție de specializarea și performanțele demonstrate în perioada de pregătire.

Un aspect notabil în organizarea acestui model îl reprezintă dreptul absolvenților de a-și alege postul în funcție de poziția ocupată în clasamentul final. Acest mecanism conferă o valoare reală

rezultatelor academice și stimulează concurența pozitivă între cursanți, întrucât locul de muncă dorit devine accesibil doar celor care au obținut cele mai bune performanțe. Astfel, meritocrația devine un criteriu obiectiv de repartizare în funcțiile publice, ceea ce contribuie la creșterea eficienței și a prestigiului serviciului public francez [256, pp.78-80].

Această structură ierarhizată, bazată pe concurs, formare profesională și repartizare în funcție de rezultate, reflectă preocuparea profundă a administrației franceze pentru asigurarea unui corp de funcționari calificați, stabili și loiali interesului public. Mai mult, acest sistem a influențat și alte modele europene de funcție publică, servind ca punct de referință în reformele administrative din diverse țări.

Procesul de selecție prin concurs, caracteristic modelului administrativ francez și altor sisteme meritocratice europene, implică o serie de condiții stricte menite să asigure transparența, obiectivitatea și imparțialitatea în recrutarea funcționarilor publici. În esență, concursul nu este doar o formalitate, ci o procedură riguroasă care are rolul de a garanta accesul în funcția publică exclusiv pe criterii de competență, profesionalism și performanță.

Un prim element fundamental al acestui sistem este stabilirea prealabilă și clară a numărului de posturi disponibile. Această delimitare are rolul de a asigura un cadru predictibil și echitabil pentru toți candidații, care trebuie să știe dinainte care este numărul total de locuri ce pot fi ocupate în urma concursului. Lipsa unei astfel de clarificări ar genera incertitudine, favorizând eventuale ingerințe externe sau decizii arbitrare.

În al doilea rând, concursul trebuie să fie organizat sub supravegherea unui juriu neutru, alcătuit din persoane competente, dar independente atât față de candidați, cât și față de factorii politici sau conducătorii instituțiilor care dispun de posturile vacante. Această separare instituțională este esențială pentru protejarea procesului de selecție de influențele partizane sau de interesele de rețea. Numai un juriu cu adevărat autonom poate evalua obiectiv meritele reale ale candidaților și poate garanta o selecție justă.

Un al treilea principiu-cheie este întocmirea unui clasament al candidaților admiși, în strictă conformitate cu rezultatele obținute în cadrul probelor de concurs. Clasamentul are valoare juridică și administrativă, în sensul că autoritățile publice sunt obligate să respecte această ierarhie în momentul numirii efective în funcție. Aceasta înseamnă că nu există libertatea de a angaja candidați în afara ordinii stabilite prin concurs, ceea ce reprezintă o garanție împotriva favoritismului și o măsură de consolidare a meritocrației în administrația publică.

Aceste condiții formează împreună un sistem coerent care protejează integritatea procesului de angajare în funcția publică, contribuind astfel la consolidarea unei administrații eficiente, competente și loiale interesului general [256, pp.82-84].

Conceptul francez de concurs pentru recrutarea în administrație derivă din interacțiunea dintre

practica administrativă și jurisprudența Consiliului de Stat, instituție care a contribuit esențial la definirea principiilor și criteriilor concursului [316]. În esență, concursul este caracterizat de trei elemente fundamentale: un număr fix și clar determinat de posturi disponibile, existența unui juriu independent și imparțial - care nu este subordonat candidaților, puterii politice sau șefilor serviciilor care dețin posturile vacante - și un clasament transparent al candidaților admiși, ordonat în funcție de performanțele obținute. Autoritatea publică este obligată să respecte acest clasament, garantând astfel transparența și corectitudinea procesului de selecție.

Practica recrutării funcționarilor publici prin intermediul unui concurs organizat pe principii meritocratice reprezintă una dintre trăsăturile comune ale sistemelor administrative din majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene. Acest mecanism de selecție este aplicat pe scară largă în țări precum Belgia, Spania, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia, Regatul Unit și altele, fiind considerat o metodă fundamentală de asigurare a profesionalismului și imparțialității în ocuparea funcțiilor publice [52, pp. 45-47].

În esență, acest model de recrutare reflectă angajamentul guvernelor europene față de principiile transparenței, legalității și accesului egal al cetățenilor la serviciul public. Concursul ca formă de acces în administrație publică permite identificarea celor mai bine pregătiți candidați, nu doar din punct de vedere academic, ci și în ceea ce privește competențele practice, capacitatea de analiză, gândirea strategică și adaptabilitatea în fața provocărilor administrative contemporane.

Un alt avantaj al acestui sistem este că reduce riscul ingerințelor politice în procesul de selecție și sporește încrederea cetățenilor în integritatea instituțiilor publice. De asemenea, în unele state, precum Franța sau Italia, recrutarea prin concurs este dublată de o etapă de formare profesională în instituții specializate, ceea ce oferă funcționarilor o pregătire riguroasă și o înțelegere aprofundată a misiunii lor în cadrul aparatului administrativ [81, pp. 32–35].

Această abordare unitară a procesului de angajare contribuie la consolidarea unui corp al funcționarilor publici bine pregătit, loial interesului general și capabil să implementeze politicile publice într-un mod coerent, eficient și adaptat nevoilor cetățenilor.

Deși nu este lipsită de riscuri și anumite dezavantaje, doctrina de specialitate evidențiază tendința generală de extindere și consolidare a acestei metode în sistemele publice contemporane. Atunci când concursurile sunt organizate și desfășurate cu un nivel înalt de obiectivitate și corectitudine, ele reprezintă cea mai eficientă și adecvată metodă de selecție a personalului din administrația publică [191]. Acest lucru se datorează capacității metodei de a asigura accesul la un personal calificat, competent și apt să atingă performanțe superioare în exercitarea atribuțiilor administrative.

Concursul este perceput și ca o manifestare a cerințelor democratice și o garanție a neutralității administrației publice față de cetățeni, întărind astfel legitimitatea și încrederea în instituțiile statului.

Sunt foarte puține țările în care persistă sisteme alternative de recrutare [58]. De exemplu, Grecia a folosit pentru o perioadă sistemul recrutării automatizate. Totuși, analiza acestor modele ne permite să concluzionăm că standardul european în materie de politici de recrutare a funcționarilor publici se bazează în mare măsură pe concurs, instrument acceptat și implementat pe scară largă în spațiul comunitar.

În ceea ce privește formarea profesională a agenților publici în spiritul dreptului și practicilor Uniunii Europene, aceasta a fost, pentru mult timp, neglijată de majoritatea statelor europene, fiind considerată domeniul exclusiv al specialiștilor implicați în negocierile sectoriale. Educația în domeniu s-a desfășurat în principal în mediul universitar, prin programe generale sau specializate pentru studenți. Abia spre sfârșitul secolului XX s-au înregistrat eforturi susținute în majoritatea țărilor europene pentru dezvoltarea unor programe de formare dedicate sau, cel puțin, pentru creșterea nivelului de conștientizare în rândul funcționarilor publici cu privire la problemele comunitare. În prezent, astfel de programe sunt implementate fie la nivel interministerial, fie în cadrul fiecărui minister în parte [209].

Statutul juridic al funcționarilor publici îi distinge în mod clar de alte categorii de agenți publici, precum cei contractuali sau temporari, prin faptul că sunt supuși unui regim special de drepturi și obligații. De-a lungul istoriei, acest regim a fost caracterizat de restricții specifice, justificate prin natura particulară a serviciului de stat. Totuși, în timp, această specificitate s-a mai temperat, iar funcționarii au început să fie percepuți tot mai mult ca cetățeni obișnuiți, cu drepturi și responsabilități similare. Doctrina franceză evidențiază două aspecte principale legate de funcția publică: recrutarea și cariera funcționarilor, pe de o parte, și drepturile și obligațiile acestora, pe de altă parte [97].

Funcționarul public are obligația imperativă de a-și îndeplini cu rigurozitate și corectitudine atribuțiile de serviciu. Această regulă fundamentală generează consecințe diferite, în funcție de specificul serviciului public prestat, deși există anumite norme comune tuturor serviciilor. Încălcarea acestor obligații poate atrage sancțiuni disciplinare, care subliniază importanța respectării lor pentru menținerea autorității și prestigiului funcționarului în relația cu cetățenii. În ansamblu, drepturile și obligațiile funcționarilor publici formează cadrul legal al autorității și prestigiului acestora, fiind garantate și protejate de stat prin mijloace juridice diverse: materiale, civile, administrative și chiar penale [150].

Drepturile și obligațiile funcționarilor pot fi clasificate în două categorii principale. Prima cuprinde drepturile și obligațiile de caracter general, comune tuturor funcționarilor publici, iar cea de-a doua se referă la drepturi și obligații specifice unor categorii sau funcții particulare din cadrul administrației publice. O altă perspectivă de clasificare distinge între drepturile și obligațiile legate de situația personală a funcționarului și cele aferente exercitării funcției publice în sine, indiferent de titular. Sistemul funcției publice arată clar că dreptul la o carieră nu este garantat automat tuturor funcționarilor, acesta fiind condiționat de performanță și alte criterii [203].

Stabilitatea în funcție este adesea considerată o trăsătură definitorie a funcției publice. Aceasta are rolul de a proteja funcționarul împotriva interferențelor politice și de a asigura autonomia aparatului administrativ, element indispensabil realizării legalității în activitatea serviciilor publice [303, pp. 66-70].

După o perioadă de probă sau stagiul, care servește drept test de competență, funcționarul poate fi titularizat sau, în cazul necorespunderii cerințelor postului, poate fi eliberat din funcție. Titularizarea presupune îndeplinirea unor formalități legale, precum depunerea jurământului, și conferă funcționarului o poziție stabilă, echivalentă cu „numirea pe viață”, termen consacrat în dreptul german, pentru cei care și-au dovedit corespondența cerințelor postului.

În sistemul francez, stagiul reprezintă o categorie specială de agent public care urmează să fie titularizat în urma unui concurs sau examen. Această perioadă de stagiul, care de regulă durează un an, implică o combinație de formare și evaluare, ce poate conduce fie la integrarea definitivă în funcția publică, fie la excluderea candidatului. În contextul european, situația este în general similară: între momentul promovării concursului și dobândirea statutului definitiv de funcționar există o perioadă variabilă, care diferă atât de la o țară la alta, cât și în cadrul aceleiași țări, în funcție de nivelul și natura funcției publice [178, pp.33-40].

Conceptul de carieră, prezent în diverse sisteme europene, sintetizează ideea că funcționarul public este plasat într-un cadru statutar, legal și impersonal, care îi oferă posibilități rezonabile de promovare profesională pe durata întregii sale activități și garanții de stabilitate și siguranță în muncă.

Dreptul la carieră implică garantarea legală a oportunităților funcționarilor publici pentru avansare și dezvoltare profesională. În doctrina occidentală, cariera este definită ca evoluția profesională a funcționarului public, de la momentul recrutării până la încetarea activității sale. Statutul francez este reprezentativ prin faptul că alege sistemul de carieră ca principiu central pentru toți funcționarii, structurat pe trei axe majore: concursul ca principală modalitate de recrutare, transferul/promovarea/redistribuirea în cadrul administrației și organizarea carierei în categorii distincte de funcționari, diferențiind și gradul de funcție [10].

În toate statele membre ale Uniunii Europene, statutul funcționarilor prevede dreptul acestora la încadrarea într-o funcție echivalentă în caz de pierdere a locului de muncă din motive neimputabile și acordarea unei indemnizații compensatorii pentru perioada de șomaj. În ceea ce privește implicarea funcționarilor în viața publică, aceștia sunt în mod obișnuit obligați să manifeste loialitate față de națiune și instituțiile sale, o condiție esențială pentru menținerea neutralității și imparțialității administrației [341, pp. 55-60].

Problematica privind neutralitatea politică a funcționarilor publici reprezintă un subiect complex, ale cărui răspunsuri și interpretări variază considerabil în funcție de contextul normativ și tradițiile

administrative proprii fiecărui stat. În acest sens, perspectivele doctrinare din spațiul occidental reflectă o înțelegere nuanțată a dreptului funcționarului public la liberă opinie, drept care nu este absolut, ci condiționat de contextul în care este exercitat. Astfel, doctrina occidentală propune o delimitare clară între exercitarea dreptului la opinie în timpul desfășurării atribuțiilor de serviciu și exprimarea acestuia în afara orelor de program. În timpul exercitării funcției, opinia exprimată de către funcționarul public trebuie să fie compatibilă cu principiile de obiectivitate, imparțialitate și echidistanță, care fundamentează relația acestuia cu cetățenii și determină calitatea deciziilor și a actelor administrative emise [298, pp.90-100].

În mod esențial, deși dreptul la opinie constituie o garanție fundamentală a libertăților individuale – considerat inviolabil în cadrul ordinii democratice –, manifestarea externă a acestor opinii este totuși supusă unor restricții necesare în vederea protejării integrității instituțiilor publice și a menținerii încrederii în caracterul apolitic al administrației. Așadar, în literatura de specialitate se susține că libertatea de opinie trebuie să fie echilibrată printr-un set de limite care să asigure că funcționarul nu se implică politic într-un mod ce ar putea afecta percepția asupra neutralității sale funcționale [197]. Ioan Alexandru, remarcă faptul că această limitare a libertății de exprimare este direct proporțională cu natura funcției exercitate și cu nivelul de responsabilitate deținut în ierarhia administrației publice [8]. Cu alte cuvinte, cu cât poziția ocupată de funcționar implică un grad mai ridicat de autoritate și influență în procesul decizional, cu atât mai stringentă devine obligația acestuia de a se abține de la exprimarea opiniilor personale, în special a celor cu caracter politic.

Din această perspectivă, se subliniază că funcționarii publici de rang superior sunt supuși unor constrângeri mai stricte în ceea ce privește exprimarea opiniilor, dat fiind că aceștia sunt percepuți ca reprezentanți ai instituțiilor statului și că orice manifestare personală poate fi interpretată ca o poziție oficială. Prin urmare, neutralitatea politică a funcționarilor publici nu este doar o exigență formală, ci o condiție esențială pentru consolidarea unei administrații publice profesioniste, echidistante și orientate exclusiv spre interesul public. Respectarea acestei neutralități implică un echilibru delicat între drepturile individuale ale funcționarilor și responsabilitățile care le revin în calitatea lor de reprezentanți ai autorității publice.

În sistemul administrației publice franceze, funcționarilor li se garantează în mod expres dreptul la libertatea de opinie. Această libertate este consacrată ca fiind absolută, în sensul că nici o persoană aflată în serviciul public nu poate fi avantajată sau dezavantajată în procesul de recrutare, evaluare profesională ori de eliberare din funcție pe baza convingerilor sale personale, fie ele de ordin politic, religios, filosofic sau de altă natură. Astfel, cadrul legal francez interzice expres înscrierea în dosarul personal al funcționarilor a oricăror informații care ar reflecta aceste opinii subiective, garantând o distincție clară între sfera privată și atribuțiile exercitate în serviciul public [176, pp.118-119].

Totuși, trebuie făcută o distincție esențială între libertatea de opinie — ca dimensiune internă, inalienabilă a individului — și libertatea de exprimare a acestor opinii în spațiul public sau profesional. Spre deosebire de libertatea de opinie, care este nelimitată, manifestările publice ale convingerilor personale pot fi restrânse în anumite condiții, în special atunci când acestea implică exprimări cu caracter politic sau ideologic. În acest sens, legea franceză reglementează strict conduita funcționarilor publici, interzicând exprimarea opiniilor într-o manieră care ar putea afecta neutralitatea instituției, submina autoritatea administrației sau compromite imaginea de imparțialitate a serviciului public [81, pp. 41-42].

Această abordare reflectă efortul de a menține administrația într-o zonă de neutralitate politică și profesională, astfel încât să rămână în serviciul tuturor cetățenilor, indiferent de opțiunile lor politice sau convingerile personale. Libertatea de opinie este astfel apărută printr-o separație fermă între convingerile private ale funcționarului și comportamentul său public, contribuind la consolidarea încrederii cetățenilor în imparțialitatea administrației publice.

Exprimarea opiniilor de către funcționarii publici este reglementată, întrucât actele de comunicare publică pot purta conotații politice și pot fi interpretate ca poziționări ideologice, ceea ce contravine principiului neutralității administrației. Astfel, cadrul legal francez delimitează libertatea de exprimare a opiniilor în funcție de contextul temporal: în timpul desfășurării atribuțiilor de serviciu exprimarea opiniilor cu caracter politic este interzisă, în timp ce în afara programului de lucru exprimarea este permisă, dar este subordonată „obligăției de rezervă”. Această obligație implică exprimarea opiniei cu moderație, discernământ și în forme care nu incită la dezordine și nu afectează autoritatea instituției sau încrederea publicului în administrație.

Prin urmare, funcționarii dispun de libertatea de conștiință și de opinie în mod egal cu ceilalți cetățeni, însă exercitarea acestora trebuie să fie compatibilă cu cerințele funcției publice. Ei pot adera la formațiuni politice, pot participa activ la viața politică, inclusiv prin asumarea de funcții în cadrul partidelor sau prin participarea la alegeri. Singura limitare expresă se referă la imposibilitatea de a cumula o funcție publică cu un mandat electiv la nivel național, pentru a evita conflictul de interese și pentru a menține neutralitatea instituțională. Jurisprudența franceză subliniază faptul că obligațiile funcționarilor publici trebuie corelate cu responsabilitatea poziției pe care o ocupă în cadrul ierarhiei administrative și cu rolul social al funcției lor. Cu alte cuvinte, standardele de comportament sunt calibrate în funcție de rang și de natura atribuțiilor profesionale.

În ceea ce privește dreptul la grevă, acesta este recunoscut în mod diferit în funcție de specificul național. Spre exemplu, în Franța, Spania și Italia funcționarii publici beneficiază, în principiu, de dreptul la grevă, deși anumite categorii — precum personalul din forțele de ordine — sunt exceptate de la exercitarea acestui drept. În schimb, în state precum Danemarca și Germania greva este interzisă funcționarilor în sens strict. Totuși, trebuie precizat că această interdicție se aplică unui segment restrâns

al personalului din serviciile publice, deoarece majoritatea angajaților din sectorul public din aceste țări nu dețin statutul de funcționar în sensul clasic al termenului [132, p. 127].

Analizele comparative indică faptul că incidența efectivă a grevelor și potențialul lor perturbator asupra continuității serviciului public nu sunt determinate strict de reglementările legale privind acest drept, ci mai degrabă de dinamica sociopolitică și de cultura instituțională a fiecărei țări. Experiențele Franței și Italiei sugerează că proporțiile și impactul grevelor sunt condiționate mai degrabă de relațiile de forță dintre sindicate și stat, precum și de tradițiile sociale și gradul de civilizație democratică.

Din perspectiva teoriei dreptului administrativ, nu poate fi concepută existența unor drepturi complet autonome, de sine stătătoare, ci fiecare drept implică o obligație corelativă, iar fiecare obligație generează un drept. Astfel, drepturile funcționarilor publici sunt însoțite de o serie de îndatoriri, care sunt stipulate în legislația privind statutul funcției publice. În doctrină se face distincția între obligațiile care decurg direct din exercitarea atribuțiilor profesionale și cele care țin de conduita funcționarului în viața privată.

În toate regimurile democratice consolidate, de la funcționarii publici se așteaptă mai mult decât o simplă exercitare a sarcinilor profesionale. Ei sunt chemați să întruchipeze un set riguros de valori fundamentale, esențiale pentru buna funcționare a administrației și pentru menținerea încrederii cetățenilor în instituțiile statului. Aceste valori includ, în primul rând, un nivel ridicat de competență profesională, dar și neutralitate politică, loialitate instituțională, imparțialitate în luarea deciziilor, un puternic simț al responsabilității publice și, nu în ultimul rând, o grijă permanentă față de interesul general, care trebuie să prevaleze asupra oricăror interese individuale sau de grup [248, pp. 15-17].

Exigența profesionalismului nu se limitează doar la îndeplinirea corectă a atribuțiilor specifice funcției, ci se exprimă în toate dimensiunile relațiilor pe care funcționarul le întreține în cadrul sistemului administrativ. Astfel, un comportament profesional se manifestă în raport cu colegii din același compartiment sau din alte departamente ale instituției, prin cooperare, respect și comunicare eficientă. Totodată, aceasta presupune o atitudine adecvată față de superiorii ierarhici, care implică asumarea responsabilităților și respectarea deciziilor administrative, precum și o relație echilibrată și sprijinitoare față de subordonați, prin delegarea clară a sarcinilor și ghidaj profesional [81, pp. 53–55].

În același timp, profesionalismul funcționarului public se exprimă și în relația cu mediul extern instituției, adică în interacțiunile cu cetățenii, organizațiile neguvernamentale, companiile private și alte instituții publice. În acest context, comportamentul său trebuie să reflecte echidistanță, claritate, disponibilitate și respect față de normele legale, astfel încât să consolideze imaginea de integritate și eficiență a administrației publice [196, pp. 38–40].

Prin urmare, funcționarul public este nu doar un simplu executant al unor sarcini birocratice, ci un actor esențial în promovarea unei guvernări democratice, eficiente și transparente. Calitatea sa

profesională și etică determină, în mare măsură, percepția societății asupra administrației și contribuie la coeziunea și stabilitatea instituțiilor statului.

Una dintre cele mai esențiale responsabilități atribuite funcționarului public în cadrul oricărui stat democratic o constituie angajamentul de a promova și apăra interesul public. Această îndatorire fundamentală presupune o serie complexă de obligații etice și profesionale ce derivă direct din poziția de încredere pe care funcționarul o ocupă în serviciul societății. În mod concret, această datorie implică respectarea necondiționată a normelor constituționale și a principiilor fundamentale care guvernează organizarea statală. În unele țări, precum Germania și Spania, subordonarea funcționarului față de Constituție este nu doar o obligație juridică, ci și una morală, reflectată în cultura instituțională și în regulile de conduită a funcționarilor publici [81, pp. 61–62].

Această supunere față de Constituție se împletește cu un alt principiu de bază al funcției publice: loialitatea față de instituțiile statului și față de autoritatea politică democratic constituită. Aceasta înseamnă că, indiferent de schimbările politice, funcționarul public trebuie să-și exercite atribuțiile cu neutralitate, echilibru și profesionalism, fără a permite ca propriile convingeri politice sau apartenența la un grup de interese să influențeze deciziile sale profesionale [54, pp. 11–14].

În mod particular, sistemul administrativ german acordă o atenție deosebită obligației de fidelitate a funcționarului public. Aceasta este considerată o datorie fundamentală, cu profunde implicații în etica funcției publice. Potrivit acestei concepții, loialitatea față de statul de drept și față de autoritatea democratică implică interzicerea subordonării intereselor publice în fața intereselor de partid sau de grup. Așadar, funcționarul nu trebuie, sub nicio formă, să acționeze în mod partizan, ci are obligația de a servi exclusiv binele comun, fără a favoriza un segment politic sau ideologic [247, pp. 118–120].

Această cerință contribuie la consolidarea încrederii în administrație, întărind ideea că funcționarul public este un garant al stabilității și imparțialității guvernării, și nu un simplu instrument al puterii politice aflate temporar la conducere. De altfel, în numeroase state europene se dezvoltă coduri de conduită și mecanisme de supraveghere care întăresc aplicarea acestor principii în practică, asigurând protecția interesului public în fața oricărei tentații de abuz sau subordonare politică.

În statele federale, cum este cazul Germaniei, este necesară armonizarea reglementărilor privind funcționarii din structurile federale și sub federale, în vederea asigurării unei unități de regim juridic.

Un element fundamental în arhitectura normativă a funcției publice îl reprezintă mecanismele de protejare a autonomiei profesionale a funcționarilor, care trebuie să fie apărați atât împotriva presiunilor exercitate de sfera politică, cât și față de tentațiile influențelor private. În acest context, valorile precum neutralitatea, echidistanța decizională și integritatea morală devin standarde esențiale pentru comportamentul în serviciul public, acestea contribuind la consolidarea încrederii colective în administrația publică și în actul de guvernare [82, pp. 12–14].

Cu toate că aceste principii etice sunt, în general, împărtășite în toate statele democratice moderne, aplicarea lor concretă suferă diferențieri importante. Aceste variații se manifestă, pe de o parte, în modul în care este interpretată obligația de rezervă, adică limita până la care un funcționar public își poate exprima în mod public opiniile personale fără a afecta imaginea instituției. În unele contexte juridice, această rezervă este aplicată riguros, în timp ce în altele este adaptată circumstanțelor de moment, locului, ori culturii instituționale [237, 35-40].

Pe de altă parte, există divergențe semnificative privind reglementarea și aplicarea efectivă a normelor menite să prevină interferențele dintre interesele personale și atribuțiile publice. Astfel, în unele sisteme administrative europene, se acordă o atenție deosebită dezvoltării unor politici anticorupție, unor coduri de conduită clare și unor sancțiuni eficiente împotriva abuzului de funcție – toate acestea având scopul de a delimita clar funcția publică de influențele externe nelegitime. În alte state, însă, reglementările sunt fragmentare, iar instituțiile de control au capacitate redusă de intervenție, ceea ce generează riscuri majore pentru eficiența și transparența administrației [237, pp. 99-106].

Prin urmare, chiar dacă există un cadru normativ comun în ceea ce privește principiile de etică publică, aplicarea acestuia rămâne condiționată de cultura administrativă națională, de voința politică și de resursele alocate instituțiilor de control. Asigurarea independenței funcționarului public nu este doar un deziderat teoretic, ci o necesitate practică pentru buna funcționare a instituțiilor, pentru prevenirea corupției și pentru consolidarea statului de drept.

Corupția în administrația publică este definită ca acțiune a funcționarului care, în exercitarea atribuțiilor sale, solicită sau acceptă beneficii materiale. Aceste fapte sunt condamnate și incriminate în mod explicit în legislațiile naționale de foarte mult timp. De exemplu, legea irlandeză privind prevenirea corupției datează din 1889, iar cea engleză din 1898. Totuși, o provocare semnificativă o constituie identificarea și prevenirea conflictului de interese, care poate apărea, de exemplu, atunci când un funcționar public desfășoară, simultan, o activitate remunerată în sectorul privat. Deși există excepții, precum în Italia și Portugalia, și unele tradiții care permit cumulul cu activitatea didactică universitară, regula generală în statele democratice este interzicerea cumulului, cu condiția asigurării unei remunerații corespunzătoare în sectorul public.

Regimul juridic al funcției publice impune reguli clare privind prevenirea conflictelor de interese și menținerea integrității funcționarilor, inclusiv după încetarea raportului de serviciu. Un aspect semnificativ în acest sens este reglementarea delictului de ingerință, care vizează situațiile în care foști funcționari publici ar putea utiliza în mod nelegitim informațiile, influența sau relațiile obținute în timpul exercitării funcției pentru a obține beneficii personale în sectorul privat.

Astfel, în Franța, cadrul legal oferă o reglementare strictă a acestei situații prin prevederi din Codul penal, care interzic funcționarilor publici, timp de cinci ani de la încetarea exercitării funcției, să

accepte un post sau o activitate remunerată într-o entitate privată pe care au avut responsabilitatea să o controleze, să o monitorizeze sau cu care s-au aflat într-o relație directă de colaborare ori supraveghere pe parcursul mandatului lor public [62]. Această normă reflectă preocuparea autorităților de a evita orice formă de „captură instituțională” sau de utilizare a cunoștințelor interne în detrimentul interesului public.

Scopul acestei interdicții nu este doar de a sancționa faptele de corupție post-funcție, ci și de a descuraja transferul de loialitate dinspre instituția publică spre un actor economic privat care, eventual, a fost anterior reglementat sau inspectat de respectivul funcționar. Această reglementare urmărește consolidarea încrederii cetățenilor în imparțialitatea și neutralitatea administrației publice, prevenind apariția unor rețele de influență post-instituționale, care pot duce la erodarea transparenței decizionale [238, pp. 23-30].

De asemenea, astfel de norme se regăsesc sub forme similare în alte democrații europene, cum ar fi Germania sau Belgia, unde foștii funcționari trebuie să solicite un aviz de conformitate din partea unui organism administrativ specializat, înainte de a accepta anumite posturi în sectorul privat, mai ales în domenii în care au activat anterior. Prin urmare, delictul de ingerință exprimă o preocupare constantă a statelor moderne de a garanta o separație clară între interesele publice și cele private, atât în timpul exercitării funcției publice, cât și ulterior, prin măsuri care vizează perioada de „post-serviciu public”.

Un alt segment esențial al responsabilităților funcționarului public se referă la modul în care acesta interacționează cu cetățenii și cu mediul exterior. În această privință, discreția profesională constituie o obligație fundamentală ce impune păstrarea confidențialității informațiilor obținute sau gestionate în exercitarea funcției, cu scopul de a proteja interesele persoanelor și ale instituției. Totuși, această discreție trebuie armonizată cu normele moderne privind transparența administrativă, care sunt tot mai accentuate și instituite în majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene.

În ultimii ani, pe fondul cererii publice crescânde pentru guvernare deschisă, multe țări au adoptat reglementări care impun instituțiilor publice să ofere acces la informații de interes public, promovând astfel responsabilitatea, prevenind corupția și facilitând implicarea cetățenilor în procesele decizionale [107]. Această tendință face necesară găsirea unui echilibru între obligația de a proteja datele sensibile și interesul legitim al societății de a avea acces la informații privind activitatea administrației.

Prin urmare, funcționarul public trebuie să adopte o conduită profesională echilibrată, exercitând discreție în privința datelor cu caracter personal, informațiilor confidențiale sau strategice, dar în același timp respectând principiile transparenței și responsabilității, astfel încât să asigure încrederea publică în instituțiile statului. Lipsa unui astfel de echilibru poate conduce la riscuri majore, cum ar fi încălcarea drepturilor persoanelor, slăbirea legitimității administrației sau chiar abuzuri de putere [43, pp. 17–33].

În acest context, mai multe cadre legislative europene, cum ar fi Regulamentul General privind Protecția Datelor (GDPR), precum și directivele privind accesul la documentele administrative, stabilesc

un cadru clar pentru modul în care administrația trebuie să gestioneze informațiile, inclusiv regulile privind protecția datelor personale și accesul public la documente, care implică responsabilitatea directă a funcționarului public în respectarea acestora [111].

Astfel, discreția profesională nu este doar o obligație morală sau etică, ci un element integrat în normele juridice care guvernează funcția publică, reflectând o dublă dimensiune: protejarea intereselor legitime ale administrației și ale cetățenilor, pe de o parte, și asigurarea transparenței necesare pentru consolidarea democrației și a controlului social asupra puterii publice, pe de altă parte.

Ultima categorie semnificativă de obligații ce au un pronunțat caracter moral și etic vizează conduita pe care funcționarii publici trebuie să o adopte în exercitarea atribuțiilor lor, reflectând totodată valorile și așteptările societății în care activează. În Danemarca, această dimensiune morală este sintetizată prin conceptul de „conduită decentă”, care implică un comportament respectuos, integru și conform cu normele sociale și profesionale ce guvernează activitatea publică [78]. În cazul Portugaliei, aceste responsabilități etice sunt integrate în înțelesul mai larg al „eticii și justiției”, accentuând necesitatea ca funcționarii să acționeze nu doar în limitele legii, ci și sub imperativul echității și dreptății sociale, aspecte ce reprezintă piloni fundamentali ai încrederii publice și stabilității sociale [272].

În Belgia, abordarea a evoluat de la o cerință riguroasă a „conduitei ireproșabile” către o formulare mai flexibilă, concretizată prin „conduita corespunzătoare exigențelor funcției”, ceea ce indică o adaptare pragmatică a standardelor de comportament în funcție de natura și responsabilitățile specifice ale poziției ocupate. Această nuanțare recunoaște complexitatea rolului funcționarului public și necesitatea ca exigențele morale să fie în acord cu contextul profesional, fără a compromite integritatea și încrederea cetățenilor [33].

În linii mari, în sistemul administrativ belgian, se acordă o importanță majoră comportamentului general al funcționarului public, atât în timpul activității profesionale, cât și în viața personală, pentru că orice acțiune care poate submina încrederea publică, onoarea sau demnitatea funcției este considerată inacceptabilă. Această atenție sporită asupra conduitelor personale evidențiază importanța rolului funcționarilor ca ambasadori ai valorilor instituțiilor publice, contribuind astfel la menținerea prestigiului și legitimității administrației publice [79, pp.155-178].

Pentru asigurarea respectării acestor obligații, toate statele europene au implementat mecanisme sancționatorii bine definite în cadrul dreptului disciplinar. Astfel, funcționarii publici care încalcă normele de conduită se pot confrunta cu o gamă variată de sancțiuni, care pot merge de la sancțiuni ușoare precum votul de blam sau avertismentul, la măsuri mai severe, cum ar fi retrogradarea, reducerea remunerației sau chiar revocarea din funcție. Aceste instrumente disciplinare joacă un rol crucial în menținerea unui standard înalt de profesionalism și etică, fiind esențiale pentru prevenirea abaterilor și pentru protejarea încrederii publicului în instituțiile statului [101].

În literatura de drept public contemporană, se evidențiază clar o distincție fundamentală între conceptele „răspundere” și „responsabilitate”, o separare conceptuală care își are rădăcinile în dezbaterile filosofice ce urmăresc delimitarea între fenomenul răspunderii sociale – legată de consecințele juridice ale unor fapte sau omisiuni – și cel al responsabilității sociale, care presupune asumarea morală și civică a acțiunilor și deciziilor. Această distincție este esențială pentru înțelegerea modului în care dreptul administrativ tratează aceste noțiuni în cadrul activității publice [90, pp. 45-60].

Din perspectivă juridică administrativă, distincția se materializează în mai multe dimensiuni importante. În primul rând, dreptul administrativ studiază răspunderea și responsabilitatea care le revin autorităților publice în exercitarea atribuțiilor lor. Aceste entități pot fi supuse unei analize riguroase pentru modul în care își îndeplinesc sarcinile, iar răspunderea lor are rolul de a asigura respectarea legii și buna administrare a treburilor publice [267, pp. 110-125].

În al doilea rând, dreptul administrativ se concentrează asupra regimului răspunderii funcționarilor publici, adică persoanelor fizice care, prin statutul și funcția lor, sunt investite cu atribuții ce implică prerogative de putere publică. Aici, răspunderea capătă un caracter complex, deoarece se referă atât la faptele săvârșite în mod direct în exercitarea funcției, cât și la eventualele abateri conexe sau de natură extrafuncțională, care, deși nu au legătură directă cu exercitarea atribuțiilor, afectează imaginea și prestigiul funcționarului și al instituției pe care o reprezintă [151, pp.75-90].

În al treilea rând, dreptul administrativ nu neglijează nici responsabilitatea cetățenilor față de normele legale și răspunderea care decurge în cazul încălcării acestora, subliniind astfel interdependența între autorități și cetățeni în sistemul juridic democratic [283, pp.134-152.].

Un aspect definitoriu al răspunderii juridice este legătura sa directă cu „terenul răului înfăptuit”, adică răspunderea intervine numai după ce o abatere sau o încălcare a normelor a fost comisă. Aceasta asigură că sancțiunile și măsurile de corecție nu sunt ipotetice sau preventive, ci reacții la fapte concrete care au generat un prejudiciu sau o problemă juridică [202, pp. 23-40].

În cazul funcționarilor publici, abaterile pot apărea fie în timpul îndeplinirii atribuțiilor oficiale, fie în legătură cu acestea, fie chiar prin încălcarea unor reguli care, formal, nu sunt legate nemijlocit de funcția publică, dar care, prin impactul lor asupra reputației, pot submina încrederea în administrație. Astfel, răspunderea funcționarului public se extinde dincolo de sfera strict juridică și intră în zona de moralitate și imagine publică [122, pp. 55-70].

Regimul juridic al funcției publice trebuie să includă în mod obligatoriu mecanisme eficiente de răspundere, având scopul de a sancționa greșelile și abaterile comise de agenții publici. Această răspundere nu trebuie privită doar ca o formă de pedeapsă, ci și ca un instrument preventiv, care să descurajeze abaterile viitoare, și, conform doctrinei actuale, ca un mijloc educativ, menit să formeze conștiința profesională și civică a funcționarilor [335, pp.120-135].

În toate statele membre ale Uniunii Europene, legislația prevede condiții și proceduri clare pentru înlăturarea din funcție a unui funcționar public titular în cazul unor abateri grave. Sistemele juridice europene combină, de regulă, patru forme de răspundere pentru funcționari: răspunderea penală, care intervine în cazul infracțiunilor; răspunderea civilă, pentru prejudicii cauzate; răspunderea financiară, legată de gestionarea resurselor publice; și, foarte important, răspunderea disciplinară, care vizează respectarea normelor interne și a codurilor de etică în serviciul public [67].

Sancțiunile disciplinare acoperă o paletă largă de măsuri, până la excluderea din funcție, uneori însoțită de pierderea dreptului la pensie, cum este cazul în Franța în situații grave. Regimul juridic care guvernează răspunderea disciplinară a funcționarilor publici se află într-o relație complexă și interdependentă cu garantarea principiului stabilității în funcție și a dreptului la carieră profesională al acestora. Stabilitatea funcționarului public nu este doar un ideal, ci un element esențial al bunei funcționări a administrației publice, care necesită un cadru legal solid ce să protejeze titularii funcțiilor publice atât împotriva abuzurilor exercitate de forțele politice aflate la conducere, cât și față de presiunile sau excesele autorității ierarhice directe, fie că este vorba despre superiorul imediat sau despre conducătorul instituției sau autorității publice unde aceștia își desfășoară activitatea. Astfel, pentru ca stabilitatea să fie autentică, funcționarul trebuie să fie apărut de intervenții arbitrare care i-ar putea compromite independența și imparțialitatea în exercitarea atribuțiilor sale [335, pp. 150-165].

Sancțiunile disciplinare, care constituie un tip de măsuri administrative, se aplică independent de sancțiunile penale ce pot fi, de asemenea, imputate în cazuri de încălcare a legii. Această separare este crucială pentru a asigura un tratament echitabil și specific fiecărei dimensiuni a răspunderii – administrativă, respectiv penală – fără a le amesteca și fără a afecta drepturile funcționarului [268, pp. 200-215].

În toate statele membre ale Uniunii Europene, regimul disciplinar se bazează pe două principii fundamentale care garantează dreptul la un proces echitabil. Primul este dreptul la apărare al funcționarului public, care trebuie să fie informat în mod clar despre acuzațiile care i se aduc și să aibă posibilitatea să se apere, inclusiv prin intermediul unui avocat, dacă dorește aceasta. Al doilea principiu este garantarea dreptului la un recurs efectiv, prin care funcționarul poate contesta sancțiunile în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, ceea ce asigură un control obiectiv asupra deciziilor administrative disciplinare [68].

Pentru a îndeplini aceste condiții, regimul răspunderii disciplinare include anumite particularități procedurale, dintre care cea mai importantă este implicarea unui organ colegial, format din mai mulți membri, în procesul de examinare a cazului și de stabilire a vinovăției sau nevinovăției funcționarului. Această practică are scopul de a garanta imparțialitatea și corectitudinea procedurii, diminuând riscul deciziilor arbitrare și asigurând o analiză echilibrată a situației [86, pp. 90-105]. Prin urmare, răspunderea

disciplinară trebuie să funcționeze ca un mecanism echilibrat, care să protejeze interesele publice și să mențină integritatea administrației, fără a pune în pericol drepturile fundamentale ale angajaților săi, într-o armonie care să susțină profesionalismul și stabilitatea în serviciul public.

Modelul european consacră o combinație între autoritatea ierarhică și organisme consultative paritare. Astfel, inițiativa declanșării procedurii disciplinare aparține conducătorului instituției (ministru, director, primar etc.), iar în etapa intermediară este consultată o comisie compusă în mod echilibrat din reprezentanți ai administrației și ai personalului, aceștia fiind desemnați de sindicate sau aleși de funcționari. Deși avizul acestei comisii nu este obligatoriu din punct de vedere juridic, el are o greutate considerabilă în decizia finală a autorității ierarhice.

Un exemplu elocvent este sistemul francez, unde Consiliul de Stat a stabilit încă din 1957 că, în afara avertismentului și blamului, toate celelalte sancțiuni pot fi aplicate doar după emiterea avizului Consiliului de disciplină. În plus, există și reglementări constituționale care consacră răspunderea funcționarilor publici. Constituția Germaniei prevede că încălcarea obligațiilor profesionale atrage răspunderea statului sau a autorității de care aparține funcționarul. Justiția poate fi sesizată în caz de faptă intenționată sau neglijență gravă, fără a exclude acțiuni în daune-interese.

În Germania, procedura disciplinară are un caracter jurisdicțional: cu excepția sancțiunilor minore, toate celelalte necesită sesizarea unei instanțe disciplinare formate din magistrați profesioniști și reprezentanți ai personalului. De asemenea, poate interveni și un procuror disciplinar federal, cu atribuții similare procurorului în materie penală. Constituția Belgiei statuează că funcționarii pot fi trași la răspundere pentru „fapte din administrarea lor”, iar în Franța statutul juridic al funcționarului este reglementat prin acte normative generale și impersonale. Acesta nu are caracter contractual, iar funcționarul are posibilitatea de a contesta în justiție deciziile abuzive prin recurs pentru exces de putere. Litigiile sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.

Astfel, în majoritatea statelor europene, regimul disciplinar al funcționarilor publici este reglementat distinct și prevede implicarea reprezentanților personalului în procesul decizional. Avizul acestora, deși consultativ, exercită o presiune reală asupra autorității ierarhice. În anumite situații, se recurge chiar la tribunale disciplinare care dispun sancțiuni. Dreptul funcției publice prevede în mod expres și posibilitatea destituirii pentru incompetență profesională, cazuri ce pot include deficiențe fizice sau intelectuale. Jurisprudența din statele cu un sistem avansat de contencios administrativ confirmă dificultatea comparabilă a concedierii unui salariat privat performant și a unui funcționar public incompetent, după cum demonstrează și practica din Țările de Jos.

În jurisprudența și practica administrației europene, litigiile disciplinare inițiate fie de funcționari, fie de superiorii ierarhici, sunt soluționate de tribunale specializate pentru funcționari. Aceste comisii sau instanțe profesionale sunt formate din judecători cu competență în drept administrativ, asigurându-

se astfel respectarea riguroasă a normelor procedurale și substanțiale. Acest sistem oferă o soluție sui-generis pentru aspecte de disciplină și conduită; totuși, soluția nu este exclusivă, pentru că se menține dreptul la sesizare a instanțelor civile, ceea ce garantează accesul la o cale paralelă de judecată și amplifică protecția juridică a părților implicate [73]. Privind varietatea administrativă europeană, familiarizarea cu modelul funcției publice din statele membre UE a oferit o perspectivă complexă asupra structurii și funcționării acestora. Un studiu amplu al Comisiei Europene releva în 2018 că, în cele 28 de state examinate, există o diversitate semnificativă în organizarea cadrului administrativ, dar se observă și o tendință clară spre armonizare și simplificare, generată de nevoia de eficiență instituțională și de conformitate cu piața internă [104].

Totuși, la ziua de azi, UE este alcătuită din state cu tradiții administrative adânc înrădăcinate, cumulative de-a lungul secolelor în plan social, politic și instituțional. Aceste tradiții au generat specificități naționale în organizarea funcției publice, cum sunt criteriile de angajare, clasificarea posturilor, drepturile și obligațiile personalului public, procedura disciplinară și parcursul profesional [332]. Această diversitate reprezintă un obstacol important în calea unei armonizări de substanță. În fața acestor provocări, se impune construirea unei paradigme noi, care să îmbine elementele specifice fiecărei tradiții naționale cu obiectivul unei administrații europene eficiente și coerente.

O abordare funcțională comparată a fost promovată încă de teoreticieni ai dreptului administrativ, cum ar fi Jürgen Schwarze, care a susținut că, deși statele europene partajează principii comune (neutralitate, bună guvernare, acces la justiție administrativă etc.), ele manifestă diferențe în aplicarea lor structurată, ceea ce subliniază necesitatea unor instrumente conceptuale susceptibile să gestioneze solidar diversitatea națională fără a o ignora.

2.2. Modernizarea funcției publice în țările europene – tendințe de standardizare

Procesul de reformare a administrației publice în țările europene, inclusiv în ceea ce privește funcția publică, a fost influențat de o serie de transformări sociale, economice și politice produse în ultimele două decenii ale secolului XX și continuate în primele decenii ale secolului XXI. Aceste evoluții au generat presiuni asupra sistemului administrativ, determinând necesitatea redefinirii rolului și a misiunii serviciului public într-un stat modern. Printre principalele provocări cu care s-au confruntat administrațiile europene se numără recesiunile economice, migrația intensificată, dinamica integrării europene și riscurile terorismului internațional [232].

La sfârșitul secolului XX, administrațiile publice din statele europene prezentau o serie de disfuncționalități structurale, între care un loc important îl ocupa sistemul rigid de salarizare. În acest context, s-a conturat necesitatea instituirii unui mecanism de remunerare mai flexibil, descentralizat și corelat cu performanța profesională [350]. De asemenea, s-a evidențiat imperativul modernizării

sistemelor de recrutare, deoarece administrațiile publice întâmpinau dificultăți în atragerea de personal calificat, în competiție cu sectorul privat. În acest sens, s-a pus accentul pe evaluarea bazată pe performanță, dar și pe perfecționarea funcționarilor prin formări specifice în domenii europene și internaționale [255]. Un alt obiectiv major a fost descentralizarea managementului resurselor umane.

Aceasta a presupus metode de evaluare individualizate, bazate pe motivație și rezultate, negocierea salariilor cu partenerii sociali, flexibilizarea condițiilor de muncă, reforma sistemului de pensii, reducerea aparatului funcționăresc și orientarea activității administrative spre principiile dreptului privat. În paralel, au fost promovate egalitatea de șanse și modernizarea culturii organizaționale [75]. În democrațiile occidentale, reformele au fost puse în practică prin inițiative concrete, cum ar fi modelul agenției implementat în Olanda (1984) și în Regatul Unit (1988). Acesta presupunea transferul atribuțiilor administrative către agenții autonome, care funcționează în baza unui mandat public, dar utilizează principii manageriale din sectorul privat [108]. Totodată, au fost introduse sisteme de salarizare bazate pe performanță, mai ales în cazul funcționarilor de rang înalt, cu o dezvoltare notabilă după anul 2000 [124].

O altă inovație a fost „ghișeul unic”, care permite cetățeanului accesul la mai multe servicii publice într-un singur loc, contribuind astfel la reducerea birocrăției și a conflictelor de competență. Primele exemple de acest tip au fost înregistrate în Danemarca la sfârșitul anilor 1980 [101]. Pentru optimizarea utilizării resurselor publice, unele state membre ale UE au adoptat politici de reducere a cheltuielilor administrative, precum diminuarea numărului de angajați, externalizarea serviciilor publice, promovarea responsabilității guvernamentale, focalizarea pe rezultate. Exemple relevante provin din Belgia, Grecia, Estonia și Luxemburg [109].

În același sens, Belgia și Olanda au promovat imaginea administrației publice ca angajator modern și atractiv. Marea Britanie și Bulgaria au dezvoltat parteneriate public-private, iar abordarea cetățeanului ca beneficiar direct al serviciilor a devenit un standard european după anul 2000 [132].

Reformele participative au încurajat implicarea funcționarilor și cetățenilor în luarea deciziilor, în special prin transferul responsabilităților către autoritățile locale. Reforma inițiată în 2006 a avut ca scop reducerea instituțiilor cu atribuții similare, crearea agențiilor publice cu misiuni clare și modernizarea managementului public pentru a spori eficiența și transparența administrației [305]. Una dintre consecințele acestor reforme a fost „reglementarea negativă” (dereglementarea), exprimată prin retragerea statului din unele domenii și simplificarea cadrului legislativ. Astfel, au fost promovate contracte de muncă pe termen scurt (ex. în Slovacia și Țările de Jos), dar și angajarea cu fracțiune de normă, cum s-a întâmplat în Germania, în special pentru persoane aproape de pensionare sau cu responsabilități familiale [81].

În anul 2007, Uniunea Europeană a promovat conceptul de „flexicuritate”, menit să asigure

echilibrul între flexibilitatea pieței muncii și securitatea lucrătorilor. Această abordare se bazează pe patru piloni: contracte de muncă flexibile și sigure, învățare pe tot parcursul vieții, politici active de ocupare a forței de muncă și sisteme moderne de protecție socială [89]. În contextul modernizării administrației publice, accentul este tot mai mult pus pe dezvoltarea unui sistem avansat de securitate socială, capabil să asigure nu doar sprijin adecvat pentru venituri, dar și să faciliteze accesul și menținerea angajării, promovând totodată mobilitatea forței de muncă în cadrul unei piețe dinamice și competitive [77].

Un astfel de sistem este conceput să răspundă cerințelor unei economii deschise, în care indivizii trebuie să se poată adapta rapid la schimbările economice și structurale. În același timp, numeroase state au optat pentru reforme legislative menite să flexibilizeze statutul funcționarilor publici, în special prin introducerea unor proceduri mai simple de revocare a acestora din funcție [233]. Aceste măsuri reflectă o tendință generalizată de îndepărtare de modelul tradițional birocratic de inspirație weberiană, în favoarea unor structuri administrative mai suple, descentralizate și orientate spre eficiență și rezultate [255]. Statele membre ale Uniunii Europene s-au dovedit în mare parte favorabile acestor reforme, percepend descentralizarea ca pe o oportunitate de a redistribui responsabilitățile administrative și decizionale către nivelurile inferioare ale administrației, contribuind astfel la sporirea capacității instituționale și a eficienței serviciilor publice [108]. Descentralizarea administrativă a generat efecte pozitive incontestabile, în special prin transferul de competențe, resurse și responsabilități de la nivelul central la nivelul local. Acest proces a dus la creșterea performanței entităților locale, care au dobândit o mai mare autonomie și capacitate de decizie [246].

Totuși, din perspectiva managementului resurselor umane, descentralizarea nu este lipsită de riscuri. Printre provocările semnalate se numără diminuarea profesionalismului funcționarilor publici, erodarea eticii administrative și fragmentarea politicilor publice, ceea ce poate conduce la incoerență strategică și la dificultăți de coordonare între diferitele niveluri ale administrației [234].

Abordarea descentralizării trebuie să fie una pragmatică și funcțională, având în vedere specificul contextului instituțional și obiectivele strategice urmărite. Considerarea acestuia drept o soluție universală („panaceu”) pentru problemele administrației publice poate conduce la rezultate contraproductive. Descentralizarea excesivă, fără o delimitare clară a competențelor și fără stabilirea unor obiective coerente, poate genera disfuncționalități majore: conflicte între instituții, suprapunerea atribuțiilor, lipsa comunicării și a partajării expertizei, ceea ce poate conduce la haos organizațional și ineficiență structurală [236].

În acest context, creșterea calității și eficienței administrației publice capătă statutul de valoare socială esențială, fiind în relație directă cu încrederea cetățenilor în instituțiile statului. Contribuabilii și beneficiarii serviciilor publice evaluează constant performanța administrativă, ceea ce impune

implementarea unor standarde etice clare, menite să orienteze activitatea funcționarilor publici [87]. Aceste standarde sunt susținute de o infrastructură etică – un ansamblu de norme, mecanisme, instituții și procese care favorizează integritatea și limitează comportamentele deviante [235].

Stabilirea unor standarde etice solide în administrația publică presupune luarea în considerare a unor elemente fundamentale: caracterul profesional și social distinct al administrației, accentul pe satisfacerea nevoilor cetățenilor în locul profitului financiar, implicarea activă a cetățenilor în viața publică și respectarea principiilor statului de drept. Administrația publică trebuie să reprezinte un model de comportament etic, influențând pozitiv atât sectorul economic, cât și cel non-guvernamental, în vederea consolidării bunei guvernări și a legitimității acțiunii administrative [208].

Implementarea valorilor etice în administrație se realizează printr-un management etic eficient, care promovează responsabilitatea socială și cultivă principiile morale în rândul angajaților, mai ales în rândul liderilor instituționali. Etica publică este definită ca ansamblul de valori și norme comune în cadrul serviciilor publice, valorile indicând ceea ce este moralmente just sau incorect, iar normele stabilind criteriile de legalitate și moralitate a comportamentului profesional [71]. Această etică este strâns legată de misiunea instituțională a unei organizații publice, care reflectă scopurile și interesele actorilor implicați, fiind fundamentată pe politici publice și/sau prevederi legale [52].

În acest sens, etica publică se situează între etica normativă (bazată pe principii morale) și etica aplicată (orientată spre punerea în practică a acestor principii), promovând valori precum binele comun, justiția, echitatea, egalitatea de șanse și libertatea [333]. Discrepanțele dintre etica civică și cea birocratică se evidențiază adesea în raport cu anumite practici, precum favorizarea persoanelor apropiate, apartenența politică sau conflictele dintre responsabilitatea publică și interesele personale [90]. În cadrul administrației guvernamentale, etica presupune asumarea unor obligații și drepturi legate de poziția profesională și de relațiile instituționale, accentuând ideea de angajament etic față de îndatoririle și valorile profesionale asumate [299].

Valorile fundamentale ale administrației publice sunt modelate de sistemul politic în care aceasta funcționează și reflectă ideologiile, cultura și tradițiile societății respective. În mod firesc, aceste valori variază în funcție de gradul de dezvoltare socială, de nivelul de prosperitate și de tradițiile culturale, astfel cum se observă în comparația dintre societățile cu orientare pragmatică, precum Marea Britanie, și cele cu orientare raționalistă, precum Germania [135].

Identificarea clară a responsabilităților etice, precum și stabilirea interdicțiilor și cerințelor la care trebuie să se conformeze funcționarii publici, reprezintă o provocare majoră pentru etica profesională contemporană. În mod particular, etica profesională capătă o importanță sporită în acele domenii profesionale în care, pe de o parte, specialistul sau funcționarul acționează în beneficiul interesului colectiv sau al clientului iar pe de altă parte, clientul sau beneficiarul serviciului are o capacitate redusă

de a monitoriza și controla acțiunile acestuia.

Conceptul de „bine mai mare” cuprinde o serie de valori fundamentale care influențează în mod direct funcționarea și bunăstarea individului, cum ar fi libertatea personală, dreptul asupra proprietății private, egalitatea de șanse, accesul la cunoaștere, securitatea socială, dreptul la justiție, libertatea de exprimare și altele. Aceste bunuri, esențiale pentru o viață demnă și echilibrată, necesită o grijă continuă și o atenție constantă, întrucât „sunt perisabile și, în același timp, permanent dorite” [348]. Chiar dacă s-au făcut eforturi legislative notabile pentru a spori transparența și controlul public asupra activității funcționarilor, prin facilitarea accesului cetățenilor la informații referitoare la activitățile administrației publice, aceste măsuri se dovedesc a fi, în multe cazuri, insuficiente. Deși există numeroase mecanisme de control intern și extern asupra oficialilor guvernamentali și autonomi, în relația directă dintre politicieni, funcționari și cetățeni, puterea efectivă rămâne adesea în mâinile funcționarului public, cel care gestionează direct interesele clientului [348].

În ceea ce privește cadrul normativ european, cerințele Consiliului Europei referitoare la conținutul Statutelor și Codurilor de conduită pentru agenții publice au fost materializate printr-o serie de documente adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, ca reacție la alte documente importante adoptate anterior atât de acest for, cât și de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei [275]. Un rol esențial îl au Recomandarea nr. R/2000/6 privind Statutul agenților publice din Europa [224] și Recomandarea nr. R/2000/10 referitoare la Codurile de conduită pentru agenții publice [223].

Aceste două documente stabilesc un set complex de standarde și criterii pentru comportamentul funcționarilor publice în cadrul spațiului administrativ european. Ele sunt gândite să sprijine crearea unui spațiu public transnațional bazat pe respectarea legii, funcționarea instituțiilor democratice comunitare, promovarea dezbaterii publice, solidaritatea europeană și integrarea dimensiunilor administrative, economice, sociale și politice necesare unui spațiu european de libertate și securitate [289, 290].

În procesul adoptării Recomandării R/2000/6 privind Statutul agenților publice din Europa, Comitetul de Miniștri a subliniat mai multe considerente fundamentale, printre care: realizarea unei unități sporite între statele membre; rolul esențial al administrației publice în cadrul societăților democratice, care necesită un personal calificat pentru îndeplinirea sarcinilor; importanța stabilității și consolidării instituțiilor democratice prin funcționarea unei administrații publice conforme principiilor statului de drept, neutre și loiale; recunoașterea agenților publice ca elemente cheie în administrare, care trebuie să aibă calificarea și condițiile necesare pentru exercitarea funcțiilor; promovarea participării agenților publice în procesele decizionale privind organizarea și funcționarea instituțiilor publice; considerarea agenților publice ca cetățeni cu aceleași drepturi; tendința generală în Europa de modernizare a funcției publice pentru creșterea eficienței și calității serviciilor publice; necesitatea armonizării standardelor europene pentru asigurarea valorilor comune în funcția publică [290].

În fundamentarea acestui cadru, s-a ținut cont de faptul că în prezent agenții publici din Europa sunt supuși în principal în două sisteme majore de funcție publică: sistemul contractual de angajare și sistemul bazat pe carieră și numirea în funcție. Deși statele membre au libertatea de a alege sistemul potrivit, principiile fundamentale privind exercitarea funcției publice și bunele practici trebuie respectate universal, deoarece acestea reprezintă baza unei funcții publice eficiente și orientate spre cetățean. Prin urmare, Comitetul de Miniștri recomandă statelor să se inspire în legislația și practica proprie din principiile incluse în anexa Recomandării, care subliniază că cadrul juridic și principiile generale referitoare la Statutul agenților publici trebuie stabilite prin lege sau acorduri colective, iar implementarea lor să fie responsabilitatea guvernelor sau autorităților competente. În plus, se recomandă ca politicile privind gestionarea resurselor umane să rămână în responsabilitatea guvernului, evitându-se conflictele de competență între autorități, pentru ca funcția publică să fie eficace. Categoriile și niveluri distincte de agenți publici trebuie definite clar, conform responsabilităților exercitate.

Principiul egalității de șanse, selecția pe criterii de merit, concurența liberă și eliminarea discriminărilor sunt esențiale pentru accesul în funcția publică [289]. În acest context, pot fi impuse anumite condiții și criterii generale sau specifice de recrutare, însă orice excepție trebuie să fie justificată și prevăzută expres prin lege. Sistemele de recrutare trebuie să fie transparente, cu reguli clare care să asigure selecția celor mai potriviți candidați, în funcție de nevoile serviciului public.

De asemenea, este necesară protecția juridică a candidaților, inclusiv dreptul la recurs împotriva deciziilor autorităților și protejarea confidențialității informațiilor sensibile furnizate în procesul de selecție. Recomandările mai includ și orientări privind transferul agenților publici, care trebuie făcut cu consimțământul acestora, cu excepția cazurilor justificate de interes general sau pentru buna funcționare a administrației. Transferul nu trebuie folosit ca sancțiune mascată, iar agenții nemulțumiți trebuie să aibă acces la căi de atac împotriva abuzurilor [160]. De asemenea, criteriul meritocratic rămâne un standard fundamental în politicile de personal, iar agenții publici trebuie să beneficieze de aceleași drepturi ca orice cetățean, cu excepția unor limitări legale justificabile în vederea exercitării corespunzătoare a funcțiilor publice. Exercițiul drepturilor politice și sindicale poate fi restricționat numai în măsura strict necesară pentru buna funcționare a serviciului public [289].

Un alt set de recomandări se referă la protecția drepturilor fundamentale și interzicerea discriminării pe baza vârstei, handicapului, sexului, stării civile, orientării sexuale, rasei, etniei, clasei sociale, opiniilor politice sau convingerilor religioase, în ceea ce privește accesul și promovarea în funcțiile publice. Cu referire la implicarea agenților publici în managementul instituțional, recomandările evidențiază necesitatea ca conducerea instituțiilor să promoveze implicarea personalului în luarea deciziilor referitoare la organizarea și funcționarea instituției, precum și consultarea lor în aceste procese. În final, un standard important care se regăsește în Recomandări este cel al protecției

sociale a agenților publici. Statele au responsabilitatea fundamentală de a asigura agenților publici o protecție socială corespunzătoare, care să includă, în mod esențial, dreptul la pensii. Această protecție poate fi garantată atât în cadrul regimului general de securitate socială și pensii, cât și prin instituirea unor regimuri specifice adaptate particularităților funcției publice [264].

De menționat, că în gestionarea resurselor umane din sectorul public nu este de neglijat problema remunerării agenților publici. Remunerarea urmează să fie proporțională cu responsabilitățile și funcțiile exercitate, aceasta fiind nu este doar o recompensă financiară, ea are și calitatea de pârghie importantă care servește la motivarea personalului în atingerea obiectivelor organizaționale. De asemenea, remunerarea este și un factor important în prevenirea riscurilor de corupție. Din perspectiva standardizării abordărilor la nivel european aceste recomandări servesc în calitate de repere de referință că nu pot fi ignorate, în virtutea funcției preventive pe care o realizează.

În Recomandările privind funcția publică sunt evidențiate, pe lângă drepturile, și obligațiile agenților publici, acestea fiind formulate în spiritul respectului pentru drepturile tuturor cetățenilor și al exercitării responsabilităților inerente funcției publice. Obligațiile principale ale agenților publici includ respectul pentru statul de drept, loialitatea față de instituțiile democratice, respectarea principiului neutralității, imparțialității, reținerea în exprimarea opiniilor personale, respectarea subordonării ierarhice, precum și manifestarea unui comportament responsabil și respectuos față de public [125].

O componentă esențială a managementului funcției publice o constituie și răspunderea disciplinară a agenților publici. Aceștia răspund pentru modul în care își îndeplinesc atribuțiile, iar în situația în care încalcă obligațiile ce le revin, fie din culpă, fie cu intenție, pot fi supuși unor proceduri disciplinare care trebuie să respecte principiul contradictorialității și dreptul la asistență. Pentru a asigura dedicarea totală a agenților publici față de funcțiile pe care le dețin și pentru a limita apariția conflictelor de interese ori riscurile de corupție, agenților publici li se pot impune restricții în ceea ce privește exercitarea unei alte activități remunerate, participarea în alte afaceri sau deținerea unor funcții suplimentare. De menționat, că o cerință esențială privind sancțiunile disciplinare aplicabile, este obligatoriu să fie prevăzute expres de lege. Pentru garantarea respectării drepturilor agenților publici este necesar ca aceștia să dispună de căi de atac legale pentru contestarea deciziilor disciplinare [336].

Formarea continuă este recunoscută drept un pilon central al unei administrații publice eficiente și performante. Guvernul are obligația de a asigura personalului său public o pregătire profesională adecvată, corelată cu necesitățile specifice ale serviciului [61]. Agenții publici au atât dreptul, cât și obligația de a participa la programe de formare adaptate cerințelor funcției pe care o îndeplinesc, fără a exista discriminări de niciun fel [258]. Mai mult, participarea la formare continuă poate constitui o condiție esențială pentru promovarea în cadrul carierei publice [216]. În literatura de specialitate se face o distincție clară între conceptul de formare (pregătire) și cel de dezvoltare profesională, acesta din urmă

fiind perceput într-un sens mai amplu, care vizează acumularea de noi cunoștințe și deprinderi utile atât pentru exercitarea funcției actuale, cât și pentru pregătirea viitoarelor roluri profesionale [324].

Procesul de pregătire profesională include, în mod integrat, formarea și perfecționarea profesională, deși există opinii conform cărora perfecționarea reprezintă un stadiu avansat al formării, axat pe aprofundarea cunoștințelor profesionale de bază. În general, formarea urmărește dezvoltarea unor capacități noi, în timp ce perfecționarea are drept scop îmbunătățirea celor deja existente [165].

În cadrul Uniunii Europene, dezvoltarea profesională a funcționarilor publici este organizată pe baza tradițiilor și particularităților naționale, fără a exista un model unic sau instituții omogene. De exemplu, în Franța, politica de formare este coordonată de Ministerul Funcției Publice, care consideră dezvoltarea formării continue ca fiind elementul central al procesului de modernizare a administrației publice [96]. Instituțiile implicate în furnizarea formării continue includ Centrul Național Teritorial al Funcției Publice, centre de pregătire specializate, universități și organizații neguvernamentale [194]. În Germania, organizarea formării funcționarilor publici urmează un model similar [302].

În Grecia, formarea inițială și continuă a funcționarilor publici este integral finanțată de stat, în timp ce în Italia responsabilitatea formării revine în mare măsură autorităților locale [168]. Finlanda practică un sistem mixt, în care municipalitățile suportă taxe pentru participarea angajaților la formare, fiind susținute financiar de guvern pentru perfecționarea funcționarilor din administrația centrală [245]. În Regatul Unit, o țară non-UE, majoritatea programelor de formare sunt organizate de departamentele de personal ale autorităților centrale și locale [47].

Eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice prin profesionalizarea resurselor umane impune o identificare riguroasă a necesităților de instruire, urmată de pregătirea și perfecționarea continuă a funcționarilor publici [265]. Încetarea raporturilor de serviciu ale agenților publici trebuie să se producă doar în condițiile și pentru motivele prevăzute de lege, pentru a proteja agenții împotriva oricărui abuz de putere. În acest sens, legislația trebuie să prevadă posibilitatea recurgerii la o cale de atac jurisdicțională, oferind astfel agenților publici protecție juridică eficientă în fața angajatorului [326]. De asemenea, statul are obligația de a proteja agenții publici care, în exercitarea legală a funcțiilor lor, devin ținta unor acțiuni abuzive sau ilegale din partea unor terți [120].

Codul european de bună conduită administrativă, adoptat de Parlamentul European în 2001, oferă un cadru de referință pentru elaborarea soluțiilor naționale în domeniul bunei administrări. Acesta detaliază dreptul la o bună administrare, consacrat în articolul 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, care cuprinde dreptul oricărei persoane de a fi audiată înainte de a fi luată o măsură administrativă ce o poate afecta, dreptul de acces la dosarele proprii și dreptul de a primi o motivare clară a deciziilor administrative [112]. Acest document important pentru funcționarii publici include un set clar de principii fundamentale ale dreptului administrativ european, care sunt esențiale pentru

reglementarea și modelarea comportamentului profesional al funcționarilor din administrația publică. Principiile respective cuprind, în mod explicit, interdicția abuzului de putere, respectarea principiului legalității, precum și evitarea oricărei forme de discriminare. De asemenea, Codul pune accent pe imparțialitatea și independența funcționarilor în exercitarea atribuțiilor lor, subliniind necesitatea obiectivității, corectitudinii și politeții în relația cu cetățenii și cu alte părți implicate. Un alt aspect important al Codului este referirea la obligația funcționarilor de a respecta un termen rezonabil pentru luarea deciziilor administrative, ceea ce contribuie la eficiența și predictibilitatea activității administrative.

În plus, Codul impune cerința motivării clare a deciziilor adoptate, pentru a asigura transparența și responsabilitatea în actul administrativ. Nu în ultimul rând, Codul stabilește și responsabilitatea instituțională de a informa publicul cu privire la conținutul său, de a promova principiile pe care le conține și de a pune acest document esențial la dispoziția cetățenilor, în scopul creșterii încrederii în administrația publică și în respectarea normelor de conduită [28]. Pe lângă acest Cod, un alt instrument normativ important care influențează direct calitatea și integritatea personalului din administrația publică este Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. Aceasta reprezintă un ghid de bune practici adresat guvernelor statelor membre, recomandând aplicarea unor criterii clare, apolitice și meritocratice în procesul de recrutare și selecție a candidaților pentru posturile publice.

Recomandarea promovează un cod model de conduită profesională, menit să asigure că funcționarii publici își desfășoară activitatea în mod profesional, echitabil și neutru din punct de vedere politic, astfel încât să fie capabili să câștige și să mențină încrederea cetățenilor în instituțiile publice. Acest Cod cuprinde reguli și recomandări detaliate care vizează prevenirea conflictelor de interese, interzicând implicarea funcționarilor în activități economice externe care ar putea influența imparțialitatea lor. De asemenea, Codul reglementează acceptarea sau oferirea de beneficii, inclusiv reacția adecvată la încercările de a primi cadouri, favoruri sau alte forme de recompense nejustificate.

Totodată, acesta oferă linii directoare clare privind comportamentul funcționarilor în situații în care se confruntă cu acte ilegale sau cu încălcări ale eticii profesionale, promovând o cultură a integrității și responsabilității [288]. Din perspectiva dezvoltării și modernizării serviciilor publice, este necesară utilizarea creativă și eficientă a instrumentelor puse la dispoziție de Cadrul comun de evaluare, cu scopul de a asigura o furnizare optimă a serviciilor și produselor către cetățeni. Modernizarea funcției publice presupune o abordare participativă, care să integreze implicarea activă a cetățenilor în procesul de dezvoltare și îmbunătățire a serviciilor publice. Aceasta se poate realiza prin metode diverse, cum ar fi organizarea de interviuri, colectarea de feedback, constituirea de grupuri de discuții sau formularea de întrebări specifice prin care să se obțină opinia cetățenilor cu privire la utilitatea și calitatea serviciilor oferite, având în vedere și diversitatea nevoilor exprimate în funcție de gen sau alte criterii demografice.

Un element esențial în această strategie îl reprezintă includerea cetățenilor și a altor părți interesate în procesul de proiectare și definire a standardelor de calitate aplicabile serviciilor, produselor și informațiilor comunicate publicului. Totodată, este importantă elaborarea unor norme legale clare, accesibile și ușor de înțeles, care să asigure transparența și eficiența administrației publice.

Un alt aspect relevant îl constituie implicarea directă a cetățenilor în conceperea și adaptarea surselor și canalelor prin care informațiile sunt transmise către public, astfel încât comunicarea să fie facilitată și să răspundă nevoilor diverse ale comunității. Pentru a sprijini acest demers, administrația trebuie să asigure accesul la informații adecvate și credibile, oferind în același timp suport și asistență cetățenilor pentru o mai bună înțelegere și utilizare a acestor date. Extinderea accesibilității către instituții reprezintă un alt obiectiv fundamental, concretizat prin măsuri, precum: flexibilizarea programului de lucru al birourilor și diversificarea formatelor documentelor oficiale, inclusiv adaptarea lor pentru persoanele cu dizabilități (de exemplu, în format Braille) sau traducerea în mai multe limbi.

De asemenea, promovarea canalelor electronice de comunicare și interacțiune reprezintă o componentă-cheie a modernizării, vizând dezvoltarea unor sisteme eficiente și proceduri bine articulate care să permită oferirea de răspunsuri rapide și soluționarea promptă a reclamațiilor cetățenilor, contribuind astfel la creșterea satisfacției și încrederii în serviciile publice [45, p. 225].

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

Aplicarea conceptului de *standard* în contextul normelor de conduită socială nu constituie o practică uzuală, întrucât acest termen este asociat, în mod tradițional, cu activitățile din sfera producției de bunuri materiale. Percepția generală este că noțiunea de standard se aplică preponderent în domenii tehnice, industriale sau economice, unde se impun criterii riguroase de calitate, eficiență și conformitate.

Cu toate acestea, utilizarea termenului în sfera conduitei funcționarilor publici se dovedește a fi nu doar justificabilă, ci și oportună, mai ales în lumina cerințelor tot mai stringente de asigurare a integrității și eficienței în administrația publică. Acceptarea premiselor potrivit cărora una dintre funcțiile fundamentale ale administrației publice constă în furnizarea de servicii către cetățeni, iar actorii principali implicați în acest proces sunt funcționarii publici, conduce logic la concluzia că este necesară existența unor criterii clare și universal acceptate care să ghideze comportamentul acestora. Astfel de criterii sau repere – numite convențional *standarde* – devin fundamentale pentru garantarea calității serviciilor prestate de instituțiile publice. În absența unor standarde de conduită, riscul derapajelor comportamentale și instituționale crește, afectând grav încrederea publicului în instituțiile statului.

Recunoașterea, la nivelul politicii publice, a necesității elaborării și implementării unor cerințe unitare de conduită pentru funcționarii publici s-a realizat gradual, în cadrul unui proces de reflecție și dezvoltare instituțională de durată. Problema esențială care a stat la baza acestui demers a fost legată de

identificarea valorilor și principiilor pe care să se fundamenteze respectivele cerințe. Având în vedere faptul că administrația publică este parte integrantă a sistemului social global, valorile care ar trebui să ghideze conduita funcționarilor publici au fost identificate într-un mod relativ facil în cadrul normelor morale general acceptate.

În societățile moderne, normele morale au o funcție fundamentală în menținerea echilibrului social și în facilitarea conviețuirii armonioase între membrii colectivității. Morala se constituie ca un sistem complex de idei, reguli și norme care trasează limitele dintre bine și rău, dintre corect și incorrect, just și injust și care reglementează comportamentul indivizilor în raport cu ceilalți membri ai societății. Acest sistem funcționează ca un cod de conduită nescris, dar profund interiorizat de indivizi, contribuind astfel la modelarea comportamentului cotidian. Potrivit definiției oferite de Dicționarul explicativ al limbii române, morala este descrisă, pe de o parte, ca „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”; și, pe de altă parte, ca „disciplină științifică care se ocupă cu normele de comportare al oamenilor în societate” [143].

Ca sistem rațional de norme, morala se întemeiază pe convingerea profundă a individului că este dator să respecte anumite principii de comportament. Aceste principii se raportează, în primul rând, la relația individului cu sine, reflectând o formă de datorie morală interioară. În acest sens, comportamentul uman este permanent evaluat prin prisma valorilor morale internalizate, iar individul se confruntă, fie conștient, fie implicit, cu dileme care vizează opțiuni între ceea ce este perceput ca „bine” sau „rău”, „normal” ori „anormal”, „licit” versus „ilicit”, „corect” sau „incorrect”. Pe această bază se conturează judecata asupra comportamentului ca fiind moral sau imoral. Totuși, nu se poate afirma cu certitudine că fiecare individ este în permanență preocupat de clarificarea acestor dileme morale. Normele morale sunt, în fond, expresia unor reprezentări colective asupra binelui și răului, iar eficiența lor se bazează pe presiunea exercitată de opinia publică. Aceste norme nu sunt însoțite de sancțiuni legale formale, ci de sancțiuni de ordin moral, cum ar fi reproșul, dezaprobarea publică, marginalizarea socială sau muștrările de conștiință.

În lipsa unei internalizări reale a acestor norme, sancțiunile morale pot deveni ineficiente, mai ales atunci când individul nu se simte legat de codul colectiv de valori. Morala a existat istoric înaintea normelor juridice și a constituit forma primară de reglementare a comportamentului în cadrul colectivităților umane. Aceste norme morale au apărut sub forma obiceiurilor și a cutumelor, fiind ulterior formalizate și codificate de către legiuitori, în funcție de importanța pe care o avea fiecare regulă de conduită în contextul evoluției sociale. Din acest motiv, se susține că morala a avut și continuă să aibă un rol esențial în organizarea și reglementarea vieții sociale, contribuind implicit la menținerea ordinii publice. De altfel, în procesul de codificare, normele morale nu au ridicat dificultăți majore,

întrucât, la fel ca dreptul, se bazează pe valori universale, precum binele, adevărul, dreptatea și justiția.

Un aspect fundamental care diferențiază morala de drept este modul de apariție și aplicare a normelor. Normele morale apar în mod spontan, din dinamica internă a colectivității, fiind un răspuns organic la manifestarea unor comportamente sau situații noi. În schimb, normele juridice sunt rezultatul unui proces sistematic și conștient de elaborare, realizat de experți și specialiști în drept, care sintetizează și codifică percepțiile sociale într-o formă normativă obligatorie. Diferențele devin evidente atunci când analizăm sancțiunile aferente: în timp ce încălcarea normelor morale atrage sancțiuni informale, de natură psihologică sau socială, încălcarea normelor juridice implică sancțiuni impuse prin forța coercitivă a statului.

Cu toate acestea, în numeroase comunități, mai ales în acelea unde tradițiile și valorile culturale au o pondere semnificativă, normele morale continuă să exercite o influență considerabilă asupra comportamentului indivizilor. Eficiența acestor norme este strâns legată de nivelul de conștiință morală al indivizilor și de gradul de interiorizare a valorilor colective, astfel încât sancțiunile morale, deși neinstituționalizate, pot avea un impact profund asupra conștiinței personale.

Pe plan conceptual, morala este intrinsec legată de etică și de deontologie. Etica este știința care studiază principiile morale, regulile și legile comportamentale, precum și evoluția lor istorică și funcția lor în viața socială. Ea analizează ansamblul normelor de conduită morală proprii unei anumite clase sociale, comunități, unor grupuri profesionale, culturale, științifice sau religioase. Deontologia, în schimb, constituie o ramură aplicată a eticii, reducând domeniul normelor morale sau etice la un set de îndatoriri specifice unei profesii sau activități sociale. Astfel, deontologia vizează comportamentele așteptate în exercitarea unei funcții sau profesii, fiind esențială pentru definirea conduitei funcționarilor publici și pentru stabilirea unor standarde clare și concrete de comportament profesional.

Implementarea principiilor etice ca norme de conduită în cadrul administrației publice a fost percepută ca fiind esențială atât de către instituțiile naționale, cât și de cele europene, în special în ceea ce privește consolidarea profesionalismului funcționarilor publici. Considerând că personalul din sectorul public constituie nucleul de bază al unei administrații eficiente, iar corupția reprezintă o amenințare gravă la adresa statului de drept, a valorilor democratice, a respectării drepturilor fundamentale ale omului, precum și a echității și justiției sociale, autoritățile europene au reacționat prin adoptarea unor documente normative relevante în domeniu. Printre acestea se numără și Recomandarea R(2000)10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, care vizează în mod expres codificarea comportamentului etic al agenților publici [288].

Această inițiativă a fost fundamentată pe ideea că promovarea valorilor etice și sensibilizarea opiniei publice constituie instrumente indispensabile pentru prevenirea fenomenului corupției. Astfel, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a recomandat statelor membre să elaboreze și să adopte, în

conformitate cu specificul național și cu principiile generale care guvernează administrația publică, coduri naționale de conduită pentru agenții publici. Aceste coduri ar trebui să fie inspirate din Codul model de conduită pentru agenții publici, anexat respectivei Recomandări [288], care oferă un cadru coerent și standardizat pentru reglementarea comportamentului profesional al angajaților din sectorul public.

Anexele acestui Cod model oferă clarificări importante privind aplicabilitatea sa. Documentul vizează în mod explicit toți agenții publici, în sensul celor angajați în cadrul autorităților administrației publice. De asemenea, prevederile Codului pot fi extinse și asupra persoanelor care lucrează în cadrul unor entități private investite cu misiuni de serviciu public. Totodată, este precizat că acest Cod nu se aplică reprezentanților aleși, membrilor Guvernului sau personalului din cadrul autorităților cu atribuții jurisdicționale [288].

Conform Recomandării, la momentul intrării în vigoare a Codului de conduită, conducerea instituțiilor publice este obligată să informeze toți agenții publici cu privire la conținutul și cerințele acestuia. Odată ce aceștia au luat la cunoștință dispozițiile Codului, acestea devin parte integrantă din normele și obligațiile ce reglementează relațiile de muncă, iar funcționarii sunt obligați să respecte în mod riguros aceste standarde. Mai mult decât atât, fiecare agent public are responsabilitatea individuală de a lua toate măsurile necesare pentru conformarea cu prevederile etice stabilite de cod [288].

Scopul fundamental al Codului constă în instituirea unor norme clare și explicite în materie de integritate profesională și comportament etic, menite să ghideze conduita funcționarilor publici. Aceste norme nu doar că orientează agenții publici în activitatea lor cotidiană, ci oferă și cetățenilor informații despre comportamentul la care se pot aștepta din partea acestora. În acest mod, codul contribuie la transparența și responsabilizarea administrației publice, încurajând în același timp dezvoltarea unei culturi instituționale bazate pe corectitudine și responsabilitate [288].

Printre principiile generale enunțate în Codul model se numără obligația agentului public de a-și exercita atribuțiile cu respectarea strictă a legii, a regulamentelor interne și a normelor deontologice ale funcției publice. Acesta trebuie să adopte o atitudine de neutralitate politică, abținându-se de la orice acțiune care ar putea contracara deciziile sau politicile autorităților legitime. Loialitatea față de instituțiile naționale, regionale sau locale constituie un principiu fundamental al funcționării statului democratic [288].

De asemenea, onestitatea, imparțialitatea și eficiența sunt considerate valori centrale care structurează responsabilitatea profesională a agentului public. Acestea trebuie să fie dublate de competență, echitate și discernământ, astfel încât deciziile luate să reflecte exclusiv interesul public și să fie adaptate contextului concret al activității desfășurate. În relațiile cu cetățenii, cu superiorii ierarhici, colegii sau subordonații, agentul public are obligația de a manifesta respect și curtoazie.

Comportamentul arbitrar sau discriminatoriu este ferm interzis, iar în luarea deciziilor funcționarul trebuie să respecte legea și să utilizeze în mod echitabil puterea de apreciere care i-a fost conferită prin lege [288].

Un alt principiu esențial al Codului constă în prevenirea conflictelor de interese. Agentul public trebuie să se asigure că interesele sale personale nu se află în contradicție cu atribuțiile oficiale. Această obligație include nu doar evitarea conflictelor reale, ci și a celor potențiale sau percepute ca atare de către terți. În niciun caz, funcționarul public nu are dreptul de a folosi poziția oficială pentru obținerea unor avantaje personale, indiferent de natura sau forma acestora [288].

Pentru consolidarea încrederii publicului în integritatea instituțiilor, funcționarul public trebuie să mențină un comportament ireproșabil, care să reflecte în mod constant valori precum integritatea, imparțialitatea și eficiența. În fața autorității ierarhice, agentul public este responsabil pentru acțiunile sale, iar în situația în care i se solicită să încalce legea sau principiile etice el are obligația de a semnală neregulile prin canalele legale adecvate. În același timp, acesta trebuie să trateze cu confidențialitate absolută informațiile și documentele primite în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

În situațiile în care nu există posibilitatea de soluționare amiabilă a unor conflicte sau nereguli semnalate, iar funcționarul consideră că actele primite sunt conforme cu legea, el este obligat să le execute. Totodată, este de subliniat că conducerea instituției are datoria de a proteja orice agent public care, acționând cu bună credință și în baza unor suspiciuni rezonabile, a semnalat nereguli sau încălcări ale Codului, astfel încât acesta să nu sufere prejudicii de natură profesională sau personală. În ceea ce privește conflictul de interese, Codul model oferă o definiție clară, indicând că acesta apare atunci când un agent public deține un interes personal capabil să influențeze sau să creeze aparența influențării exercitării obiective și imparțiale a atribuțiilor sale oficiale. Interesul personal este definit într-o manieră amplă, incluzând beneficii directe sau indirecte în favoarea agentului, a familiei sale, a prietenilor apropiați ori a persoanelor sau organizațiilor cu care acesta a avut sau are relații de colaborare [288].

Una dintre cerințele esențiale stipulate în Statutul model pentru agenții publici vizează obligațiile de ordin financiar ale acestora. Mai exact, se face referire la responsabilitatea agentului public de a-și declara orice angajament financiar, inclusiv datoriile sau alte obligații susceptibile să influențeze imparțialitatea în exercitarea atribuțiilor sale. Această transparență devine imperativă în momentul în care i se solicită să confirme dacă se află într-o situație de conflict de interese. În cazul în care un astfel de conflict este identificat la nivelul unui candidat ce urmează să fie numit într-o funcție publică, acesta trebuie soluționat anterior actului de numire propriu-zis [288].

Declarația de interese reprezintă, de asemenea, un element esențial al reglementărilor incluse în Statutul model. Aceasta impune ca orice agent public, care ocupă o funcție susceptibilă de a fi influențată de interesele sale personale sau private, să declare, în conformitate cu legislația în vigoare, atât în

momentul numirii, cât și ulterior, cu regularitate, toate modificările apărute în natura și amploarea acestor interese. Regula urmărește prevenirea situațiilor de incompatibilitate care ar putea compromite buna exercitare a atribuțiilor publice.

Obligația de a evita incompatibilitățile presupune, printre altele, abținerea agentului public de la desfășurarea oricărei activități sau tranzacții ori de la deținerea unei alte funcții fie aceasta remunerată sau neremunerată care ar putea contraveni cerințelor profesionale sau care ar aduce prejudicii integrității și independenței funcției deținute. În cazurile în care există incertitudini privind compatibilitatea unei activități externe cu statutul de agent public, acesta are obligația de a solicita punctul de vedere al superiorului său ierarhic [288].

Mai mult, conform prevederilor legale aplicabile, agentul public trebuie să informeze în mod expres și să obțină acordul angajatorului său înainte de a se angaja în orice altă activitate profesională ori de a accepta o funcție publică sau privată ce s-ar desfășura în afara atribuțiilor sale oficiale. Această prevedere urmărește să prevină interferențele nelegitime între interesele personale și cele ale instituției în care activează.

Pe lângă obligațiile legate de interesele financiare și profesionale, agentul public este obligat să declare în mod oficial orice apartenență la organizații sau grupuri care ar putea afecta negativ exercitarea funcției sale ori ar putea pune la îndoială imparțialitatea sa în procesul decizional. Cu toate că aceste cerințe trebuie implementate cu respectarea drepturilor fundamentale și a garanțiilor constituționale, agentul public este dator să manifeste prudență în implicarea sa politică sau în participarea la dezbateri publice. Este esențial ca aceste activități să nu compromită încrederea cetățenilor sau a angajatorului în obiectivitatea și loialitatea cu care agentul public își exercită atribuțiile [288].

În exercitarea mandatului său, agentului public îi este interzis să utilizeze poziția deținută în scopul promovării unor interese politice partizane. De asemenea, are obligația de a respecta toate restricțiile prevăzute de lege în privința participării la activități politice, restricții care sunt justificate prin natura funcției sale și prin necesitatea menținerii neutralității administrației publice. În același timp, Codul model propune ca autoritățile competente să adopte măsuri concrete pentru a garanta protejarea vieții private a agentului public, într-o manieră proporțională cu responsabilitățile funcției [223].

Un alt aspect esențial reglementat de Codul model privește comportamentul agenților publici în situațiile în care acestora sau membrilor familiilor lor li se oferă cadouri, beneficii, invitații sau alte forme de avantaje. Se recomandă adoptarea unei atitudini prudente și evitarea acceptării unor astfel de oferte, întrucât acestea pot genera suspiciuni de corupție sau pot afecta integritatea profesională a agentului public. Codul conține, de asemenea, o serie de prevederi orientate spre întărirea imaginii funcționarului public, punând accent pe prevenirea vulnerabilității în fața influenței externe, interzicerea abuzului de poziție oficială, asigurarea unei administrări responsabile a informațiilor și resurselor

publice, verificarea integrității funcționarilor, responsabilitatea superiorilor ierarhici, normele privind încheierea raporturilor de serviciu și conduita agenților după încetarea activității în funcția publică. Nu în ultimul rând, Codul prevede obligația respectării codului de conduită și stabilirea unor sancțiuni clare în cazul încălcării acestuia [288].

Din analiza acestor reglementări reiese faptul că în Uniunea Europeană s-a conturat un cadru comun de abordare a funcției publice și a statutului funcționarilor publici. Acest cadru este fundamentat pe un set de standarde și principii general acceptate, menite să asigure uniformizarea unor practici administrative în spațiul comunitar. Deși transpunerea acestor norme se face prin acte normative adoptate la nivel național, implementarea lor nu afectează suveranitatea statelor membre și nici drepturile acestora de a adapta mecanismele interne în funcție de specificul administrativ. Se poate vorbi, astfel, de o nouă paradigmă axată pe un sistem de valori, în care principiile acționează drept jaloane etice și profesionale ce nu acceptă compromisuri. În acest context, utilizarea termenilor „principiu” și „standard” este justificată, întrucât principiile indică valorile fundamentale ce trebuie respectate, iar standardele oferă un cadru operațional pentru aplicarea consecventă și echitabilă a acestora în practica administrativă [288].

2.4. Concluzii la capitolul 2

Studierea evoluției politicilor de personal în statele europene oferă un cadru de referință semnificativ pentru fundamentarea cercetării noastre și permite formularea unor concluzii esențiale pentru înțelegerea profundă a dinamicii funcției publice în context european:

1. Dimensiunea europeană introduce o orientare valorică asupra administrației publice, care prevalează asupra abordărilor de natură geografică sau instituțională. Conceptele personal administrativ, funcție publică și funcționar public reprezintă piloni de bază în cadrul științei administrației publice și al dreptului public, în special în ramura dreptului administrativ.
2. Autoritățile publice funcționează în baza unui triptic esențial: competența atribuită legal, resursele materiale și financiare disponibile, precum și resursa umană organizată într-o ierarhie funcțională.
3. Calificarea unei persoane ca funcționar public este determinată în principal de criterii juridice, și anume: de actul de numire, regimul juridic aplicabil, precum și de drepturile și obligațiile conferite prin acest statut.
4. În statele europene există tradiții proprii privind reglementarea funcției publice. Acestea nu trebuie confundate cu existența unui statut general, unitar, pentru toți funcționarii publici. În acest context, dreptul funcției publice este definit de un nucleu normativ fundamental, aplicabil unei categorii restrânse de agenți – cei care se încadrează strict în noțiunea de funcționar public – în jurul căruia gravitează norme specifice altor categorii de angajați administrativi.

5. În doctrina de specialitate, unitatea reglementării funcției publice constă în determinarea autorității competente care are atribuția legală de a stabili normele aplicabile în acest domeniu.
6. Majoritatea constituțiilor statelor europene includ dispoziții referitoare la principiile fundamentale care guvernează funcția publică, precum și la identificarea autorităților competente în domeniu.
7. Această perspectivă permite desprinderea unui principiu esențial pentru reglementările naționale: garantarea accesului liber la funcțiile publice. În contextul doctrinei administrative moderne, se accentuează și mai puternic necesitatea respectării principiului neutralității politice în administrația publică.
8. Reglementarea funcției publice se realizează în cadrul unui sistem juridic coerent, consacrat sub forma Statutului funcționarilor publici. Acest document cu caracter normativ constituie fundamentul juridic pentru organizarea carierei, stabilirea responsabilităților, drepturilor și obligațiilor funcționarilor din administrația publică.
9. Una dintre provocările majore în asigurarea eficienței administrației publice constă în modernizarea sistemelor de recrutare. Eficiența și calitatea activității administrației publice sunt percepute tot mai mult ca valori sociale esențiale, aflate în corelație directă cu imaginea instituțiilor în ochii cetățenilor.
10. Modernizarea funcției publice presupune, de asemenea, utilizarea inovativă a instrumentelor metodologice moderne, precum Cadrul comun de evaluare (CAF), în vederea dezvoltării și furnizării de servicii publice adaptate nevoilor reale ale cetățenilor.
11. În acest demers, utilizarea conceptului de „principiu” în paralel cu cel de „standard” este justificată, întrucât principiile indică valori fundamentale care nu admit compromisuri.

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

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

După prăbușirea regimului comunist în 1989, administrația publică din România a intrat într-un amplu proces de transformare și modernizare, inspirat de modelele de guvernare democratică ale statelor membre ale Uniunii Europene. Această reconstrucție administrativă a fost determinată de necesitatea alinierii la principiile statului de drept și de integrarea în spațiul european, având la bază dispozițiile constituționale care reglementează structura și funcționarea administrației publice. Astfel, administrația publică a fost regândită ca parte integrantă a mecanismului statal și a sistemului de autoguvernare locală, în acord cu valorile democratice occidentale.

Procesul de reformă a cunoscut mai multe etape semnificative. Prima fază, situată cronologic între 1989 și 1991, corespunde începutului parcursului României spre integrarea în spațiul european, marcat de desprinderea de vechiul regim totalitar și de tranziția către un stat democratic. În acest interval, accentul a fost pus pe construcția instituțională a statului de drept, consolidând bazele legislative și organizatorice necesare funcționării instituțiilor publice. În sfera administrației publice, a funcției publice și a statutului funcționarilor publici, această perioadă a fost una de reflecție, de identificare a unei paradigme naționale compatibile cu principiile europene, în vederea fundamentării unui cadru administrativ coerent și funcțional.

Cea de-a doua etapă, desfășurată între anii 1991 și 2007, a fost caracterizată de intensificarea reformelor în plan normativ și organizațional, prin adoptarea unor acte legislative care reflectau principiile constituționale ale României. Aceste reforme au vizat adaptarea structurii administrației publice la cerințele procesului de integrare europeană și la standardele impuse de comunitatea internațională. A treia etapă a coincis cu perioada postaderare, începând cu anul 2007, când România a devenit stat membru al Uniunii Europene. Această etapă a reprezentat continuarea și aprofundarea procesului de integrare în spațiul valoric european, prin adoptarea unor politici administrative și de personal conforme principiilor și normelor europene.

Transformarea sistemului administrativ național în conformitate cu cerințele Uniunii Europene este, fără îndoială, un proces de durată, complex, care implică o reformare profundă a cadrului legal și instituțional. Referirea în titlul tezei la „standarde europene” trebuie înțeleasă ca având un caracter convențional, având în vedere că, în realitate, nu există o listă exhaustivă de standarde obligatorii, cu parametri bine definiți, care să reglementeze în mod uniform politicile de personal din administrația

publică a statelor membre sau a celor aflate pe calea integrării europene.

Această ambiguitate are două dimensiuni. Prima constă în absența unor indicatori universali și strict definiți privind funcția publică la nivelul Uniunii Europene. A doua privește utilizarea calificativului „european”, care trebuie interpretat nu doar într-un sens geografic, ci mai ales în plan valoric. Noțiunea „european” reflectă un set de valori fundamentale, precum: democrația, statul de drept, respectul pentru drepturile omului, pacea și demnitatea umană. Aceste valori depășesc granițele Uniunii Europene și pot fi regăsite în politicile de personal ale unor state din afara acesteia, care constituie exemple relevante de bune practici administrative.

În acest sens, în analiza noastră vor fi incluse nu doar documentele oficiale emise de instituțiile europene, ci și experiențele unor state non-UE, ale căror politici de personal pot constitui modele demne de urmat. Totodată, conceptul de implementare va fi analizat în mod detaliat, întrucât presupune transpunerea în realitatea organizațională a unor idei și viziuni strategice. Deși, într-un sens larg, „implementarea” poate fi percepută ca un proces de realizare, conform Dicționarului explicativ al limbii române, termenul definește acțiunea de a pune în practică sau în funcțiune un plan, o măsură sau o idee; în domeniul social și administrativ, implementarea presupune mai multe etape succesive, implicând acțiuni juridice, administrative și educaționale [143].

Este de reținut că integrarea în Uniunea Europeană nu a generat efecte imediate în structura și funcționarea administrației publice românești. Schimbările necesare pentru adaptarea politicilor de personal la standardele europene s-au realizat treptat, prin intervenții legislative, reforme organizaționale și măsuri de educație profesională și civică. Însușirea și aplicarea reală a valorilor statului de drept presupune, pe lângă modificările de ordin formal, și o transformare profundă a mentalităților colective, indiferent de statutul social sau poziția ierarhică a individului, în scopul atingerii unei conduceri administrative conforme standardelor europene.

Această abordare amplă și integratoare este esențială pentru o înțelegere profundă a procesului de implementare a politicilor de personal în România și, prin extensie, în Republica Moldova. În România, Parlamentul are competența de a elabora și adopta cadrul legislativ privind funcția publică și etica profesională a funcționarilor. Printre obiectivele esențiale enunțate se numără: promovarea unor standarde ridicate de conduită și integritate, similare celor din administrațiile publice ale democrațiilor consolidate, informarea cetățenilor cu privire la cerințele etice impuse funcționarilor, armonizarea legislației naționale cu standardele europene și adoptarea unor coduri de conduită și statute conforme reglementărilor comunitare [292].

Aceste măsuri au fost materializate prin acte legislative fundamentale, precum Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici [185] și ulterior prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ [241]. Aceste reglementări au contribuit semnificativ la

modernizarea cadrului normativ și etic în domeniul funcției publice, integrând principii europene în arhitectura administrativă națională. Cu toate acestea, provocările majore au apărut în etapa punerii în aplicare efective a acestor norme, când s-a constatat necesitatea unui angajament ferm din partea autorităților în vederea aplicării imediate, coerente și eficiente a prevederilor legislative.

Codul administrativ constituie un reper normativ esențial în organizarea și funcționarea administrației publice, reglementând în mod expres conduita profesională obligatorie pentru toți funcționarii publici, indiferent de nivelul instituției în care activează. Astfel, prin acest act normativ sunt instituite reguli de comportament care, până la momentul adoptării, nu au fost nici formalizate și nici pe deplin respectate, oferind un cadru normativ complex ce include și dispoziții referitoare la conflictul de interese sau utilizarea abuzivă a funcției publice în scopuri personale. Aceste norme vin să consolideze integritatea profesională și să prevină devierile comportamentale în exercitarea funcției publice, contribuind la construirea unei administrații etice și transparente [241].

Codul are o dublă funcție: pe de o parte, este un instrument informativ care oferă cetățenilor o imagine clară asupra conduitei la care se pot aștepta din partea funcționarilor publici, fie ei din administrația centrală sau locală; pe de altă parte, el reprezintă un mijloc eficient de cultivare și consolidare a încrederii reciproce între cetățeni și funcționari, dar și între cetățeni și autoritățile administrației publice. În acest sens, se promovează valorile respectului reciproc și ale transparenței instituționale, ca fundamente ale unei bune guvernări [241].

Din perspectiva funcționarilor publici, Codul administrativ consfințește un set amplu de norme de conduită cu caracter obligatoriu, menite să asigure un comportament profesional corect și echitabil. Funcționarilor le revine obligația de a trata în mod egal toți cetățenii în raport cu instituțiile publice, demonstrând profesionalism, imparțialitate, onestitate și corectitudine în exercitarea atribuțiilor ce le revin [244]. În mod specific, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în cadrul Capitolului V, secțiunea a 2-a intitulată „Norme generale de conduită profesională a funcționarilor publici”, stabilește cu claritate drepturile și obligațiile aferente exercitării funcției publice. Aceste norme sunt aplicabile atât funcționarilor publici permanenți, cât și celor care exercită temporar o funcție publică în cadrul autorităților sau instituțiilor administrației publice, ceea ce reflectă caracterul universal și imperativ al reglementărilor [241].

Scopul acestor dispoziții este de a crea un serviciu public caracterizat prin stabilitate, profesionalism, eficiență și imparțialitate, în deplin acord cu interesul general al cetățenilor, dar și cu necesitățile funcționale ale autorităților publice centrale și locale. Astfel, Codul administrativ definește regimul juridic general al raporturilor de serviciu, adică acele relații juridice care se stabilesc între funcționarii publici și stat, fie prin autoritățile administrației publice centrale, fie prin cele locale ori autonome. Conform reglementărilor, aceste raporturi iau naștere prin emiterea unui act administrativ de

numire, în condițiile prevăzute de lege [241].

Respectarea principiului legalității în administrația publică implică nu doar ca atribuțiile funcționale să fie conforme cu legea, ci și ca exercitarea acestora să fie realizată exclusiv de persoane investite legal în funcții publice. Așadar, doar printr-un act de autoritate, respectiv printr-un act unilateral de numire, o persoană poate deveni funcționar public, garantând astfel legalitatea și legitimitatea exercitării atribuțiilor publice [241].

Funcția publică este exercitată, de regulă, de persoane care își asumă această activitate ca pe o carieră profesională pe termen lung. Drepturile asociate exercitării funcției publice – precum promovarea, stabilitatea, inamovibilitatea sau dreptul la o remunerație corespunzătoare – capătă un caracter personal odată cu individualizarea acestora prin actul de numire. Prin urmare, dreptul de a ocupa o funcție publică devine un drept subiectiv, susceptibil de a fi apărut în instanță, în temeiul dispozițiilor legale. Aceste drepturi, deși conferite individual, au un caracter public, fiind valabile doar pe durata exercitării funcției și în interesul general al societății. Ele pot fi modificate, extinse sau retrase prin lege, în vederea optimizării eficienței serviciului public [241].

Legea-cadru privind Statutul funcționarilor publici instituie condițiile de bază privind exercitarea funcției publice, condiții aplicabile tuturor funcțiilor din cadrul unui domeniu administrativ. Această lege reglementează statutul juridic al persoanelor care activează în administrația publică, conturând o viziune asupra funcției publice ca profesie și carieră profesională. În spiritul integrării europene, Statutul funcționarilor publici a fost elaborat în conformitate cu standardele Uniunii Europene, promovând ideea unui corp de funcționari neutru din punct de vedere politic, apt să își îndeplinească responsabilitățile în cadrul unei administrații compatibile cu structurile administrative similare din statele membre ale Uniunii [241].

Consacrarea regimului statuar al funcționarului public, prin numirea în funcție realizată printr-un act administrativ unilateral, distinge în mod clar statutul acestuia de regimul contractual al angajaților în baza Codului muncii sau al convențiilor civile. Astfel, se conturează un regim juridic distinct, specific domeniului public, în care funcționarul este responsabil în fața statului și a societății [244]. Fundamentul normativ al reglementărilor privind funcția publică se bazează pe o triadă conceptuală fundamentală: serviciul public – funcția publică – funcționarul public. În spiritul acestei triade, statutul funcționarului public consacră principiul aplicabilității generale, menționând că prevederile sale sunt aplicabile tuturor funcționarilor, cu excepția celor care sunt reglementați prin statute speciale. Condițiile impuse pentru accesul în funcția publică urmăresc să asigure o combinație între calitatea de cetățean responsabil și pregătirea profesională adecvată. De asemenea, se subliniază importanța competenței profesionale, întrucât în caz de incompetență funcționarul poate fi retrogradat sau chiar eliberat din funcție [241].

Pentru garantarea stabilității în exercitarea atribuțiilor și protejarea funcționarului de influențele

politice, s-a instituit principiul stabilității în funcția publică. În mod deosebit, se acordă atenție obligației funcționarului de a-și îndeplini atribuțiile cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea. Orice faptă care ar putea aduce atingere imaginii instituției, interesului public sau demnității persoanelor fizice ori juridice trebuie evitată cu rigurozitate. Aceste cerințe sunt expres prevăzute în art. 431 alin. (1) din Codul administrativ [135].

O altă obligație esențială o reprezintă păstrarea secretului de stat și de serviciu, precum și respectarea confidențialității în ceea ce privește informațiile sau documentele la care funcționarul are acces în exercitarea funcției sale. Legea interzice în mod expres divulgarea acestora către terți în mod contrar dispozițiilor regulamentare. În același spirit, este interzisă cumularea a două funcții publice sau ocuparea unor funcții de conducere în cadrul unor entități economice, precum societăți comerciale sau regii autonome [241].

În vederea prevenirii fenomenului corupției, O.U.G. nr. 57/2019 prevede interdicția pentru funcționarii publici de a desfășura activități lucrative în cadrul unor societăți comerciale cu capital privat, dacă aceste activități sunt în legătură directă cu atribuțiile lor din cadrul funcției publice. De asemenea, funcționarilor le este interzis să acționeze în calitate de mandatar pentru terți în legătură cu atribuțiile funcției pe care o dețin, pentru a preveni orice formă de influență nejustificată asupra deciziilor administrative [241]. În conformitate cu prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, responsabilitatea funcționarilor publici este reglementată detaliat în partea a IV-a, capitolul VIII, articolele 490–501. Aceste dispoziții legale consacră faptul că încălcarea, cu vinovăție, a atribuțiilor ce revin funcționarului în exercitarea atribuțiilor de serviciu atrage după sine aplicarea unor forme de răspundere juridică, respectiv răspunderea disciplinară, civilă sau penală. Este de menționat că aceste forme de răspundere nu se exclud reciproc, ele putând fi aplicate simultan în măsura în care sunt întrunite condițiile de fond și de formă prevăzute de lege pentru fiecare tip de răspundere [241].

În ceea ce privește răspunderea disciplinară, Codul administrativ enumeră în mod expres faptele considerate abateri disciplinare, precum și sancțiunile corespunzătoare. Printre aceste sancțiuni se numără suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau de promovare în funcția publică, pe o perioadă cuprinsă între unu și trei ani. În cazuri mai grave, se poate dispune chiar destituirea din funcția publică, aceasta echivalând cu încetarea disciplinară a raportului de muncă. Articolul 494 din același act normativ stabilește că în cadrul instituțiilor publice se constituie comisii de disciplină, învestite cu competența de a cerceta faptele imputate funcționarilor publici și de a propune sancțiunile ce urmează a fi aplicate. Comisiile respective sunt create prin decizia conducătorului instituției și au o componentă stabilită pentru un mandat de trei ani. Reglementările legale instituie cu rigurozitate modalitățile de modificare, suspendare și încetare a raportului de serviciu, având în vedere echilibrul

între interesul serviciului public și protecția statutului funcționarului [241].

Potrivit articolului 524, alin. (1), coroborat cu articolul 534 din Codul administrativ, în momentul în care se produce modificarea, suspendarea ori încetarea raportului de serviciu, funcționarul public are obligația de a preda toate bunurile și lucrările ce i-au fost încredințate în scopul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu. În sprijinul bunei colaborări dintre autoritățile publice și funcționarii acestora, legea prevede înființarea, în cadrul fiecărei instituții publice, a unei comisii paritare, compuse dintr-un număr egal de reprezentanți desemnați de conducerea instituției și de organizația sindicală a funcționarilor publici.

Comisia paritară are un rol consultativ și este menită să emită avize scrise și motivate în privința măsurilor care vizează condițiile de muncă, sănătatea și securitatea muncii, contribuind astfel la buna desfășurare a activităților specifice serviciului public. De asemenea, în cadrul administrației publice se prevede constituirea unei baze de date informatizate privind evidența funcțiilor publice și a persoanelor care le ocupă, contribuind astfel la transparența și eficiența procesului administrativ. Statutul funcționarului public, așa cum este prevăzut de O.U.G. nr. 57/2019, garantează stabilitatea în funcția publică și dreptul funcționarilor de a se adresa instanțelor de contencios administrativ în cazul în care le sunt încălcate drepturile legitime. Aceste prevederi contribuie la consolidarea unui corp de funcționari publici profesionist, apolitic și stabil, capabil să asigure continuitatea administrației în pofida alternanțelor politice din viața democratică a statului [241].

Responsabilitatea gestionării funcției publice în România revine Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP), instituție care are ca principal obiectiv definirea cadrului normativ, precum și implementarea și monitorizarea mecanismelor de aplicare a legislației în domeniu. Conform articolului 400, alin. (1) din Codul administrativ, gestiunea curentă a resurselor umane și a funcțiilor publice este realizată la nivelul fiecărei autorități sau instituții publice sub coordonarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, instituție aflată în subordinea Ministerului Administrației și Internelor și având personalitate juridică.

Primul instrument, Planul Național de Ocupare a Funcției Publice, are rolul de a corela nevoile de personal ale instituțiilor publice cu strategia de reformă a administrației, reflectând o abordare anticipativă și fundamentată a resursei umane din sectorul public. Acest plan oferă o viziune unitară asupra evoluției aparatului administrativ și asigură coerența între obiectivele politicii de resurse umane și cerințele reale ale structurilor guvernamentale și ale cetățenilor.

În ceea ce privește recrutarea, aceasta vizează atragerea de candidați competenți, care dispun de abilități profesionale relevante și de integritate morală. În acest context, selecția se realizează, în mod ideal, prin proceduri transparente și competitive, care garantează egalitatea de șanse și accesul liber la funcția publică. Promovarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici presupune, la rândul său, existența unui sistem meritocratic și predictibil, care să încurajeze performanța și implicarea

profesională. Evoluția în carieră trebuie să se bazeze pe evaluarea obiectivă a competențelor și a rezultatelor individuale, în concordanță cu exigențele unei administrații publice moderne, eficiente și responsabile.

Următorul pilon, managementul perfecționării continue, reflectă angajamentul pentru o administrație adaptabilă, orientată spre învățare și inovare. Formarea continuă a funcționarilor publici contribuie la îmbunătățirea capacității instituționale, la consolidarea competențelor necesare pentru îndeplinirea sarcinilor în condiții de complexitate crescută și la alinierea cu standardele europene în materie de calitate și profesionalism.

Coordonarea acestor dimensiuni este asigurată în România de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, instituție-cheie în arhitectura funcției publice, investită cu responsabilitatea de a construi și menține un corp profesional, echilibrat și apolitic de funcționari publici. ANFP își exercită atribuțiile prin elaborarea și aplicarea politicilor de resurse umane în administrația publică, prin monitorizarea și implementarea legislației specifice și prin promovarea standardelor europene de integritate, eficiență și transparență în serviciul public. Agenția contribuie activ la alinierea administrației publice românești la cerințele acquis-ului comunitar, jucând un rol central în consolidarea capacității administrative a statului. Prin acțiunile sale, ANFP sprijină dezvoltarea unor relații durabile între administrație și societatea civilă, favorizând astfel consolidarea democrației participative și buna guvernare.

Din punct de vedere instituțional, Agenția este condusă de un președinte cu rang de secretar de stat, numit de către prim-ministru, la propunerea ministrului afacerilor interne. Acestuia i se alătură un vicepreședinte cu rang de subsecretar de stat, contribuind la asigurarea unei conduceri eficiente și la realizarea misiunii de modernizare a administrației publice din România [317].

În prezent, gestionarea funcției publice și a carierei funcționarilor publici este concepută ca un proces esențial pentru profesionalizarea și modernizarea administrației publice, având drept obiectiv principal crearea unui corp de funcționari eficienți, imparțiali și loiali interesului public. Această abordare managerială urmărește nu doar îmbunătățirea performanței instituțiilor administrative, ci și dezvoltarea unei relații funcționale și transparente între stat și cetățeni. Prin urmare, principiile pe care se bazează această gestiune nu sunt doar tehnice, ci reflectă și valori democratice fundamentale.

Funcția publică trebuie exercitată într-un cadru bine reglementat, guvernat de norme care pun accent pe legalitate, obiectivitate și responsabilitate. În acest context, printre valorile de bază se numără respectarea normelor legale, imparțialitatea decizională, transparența proceselor administrative, eficiența în utilizarea resurselor, precum și responsabilitatea față de actul administrativ și față de cetățean. De asemenea, stabilitatea în funcție este văzută ca o garanție a continuității și a profesionalismului, iar subordonarea ierarhică asigură coerența în procesul de luare a deciziilor [318].

Pentru a garanta aplicarea coerentă a acestor principii, legislația românească, în acord cu

standardele europene, reglementează clar procedura de ocupare a funcțiilor publice. Astfel, potrivit prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 611/2008, autoritățile și instituțiile publice au responsabilitatea de a stabili condițiile specifice pentru participarea la concursurile de ocupare a funcțiilor publice. Totuși, aceste condiții nu pot fi stabilite în mod unilateral, ci necesită avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care are rolul de a asigura conformitatea acestora cu cerințele legale și principiile fundamentale ale funcției publice [141].

Importanța acestui aviz este subliniată și în practica juridică. Deși avizul emis de ANFP are caracter conform, adică este obligatoriu pentru autoritatea care îl solicită, instanțele de judecată au arătat că el nu produce efecte juridice de sine stătătoare. Mai exact, acest aviz este un act premergător care însoțește procesul de numire într-o funcție publică, însă nu echivalează cu decizia finală. Din această perspectivă, el poate fi contestat numai împreună cu actul administrativ final care consfințește rezultatul concursului și numirea în funcție.

În jurisprudență, s-a considerat că avizul ANFP nu poate fi atacat separat, întrucât el nu produce efecte juridice directe asupra raportului de funcție. Conform Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, doar actul administrativ final, care are efect direct și concret asupra drepturilor sau obligațiilor persoanei, poate fi supus controlului de legalitate în fața instanței. Astfel, în eventualitatea în care un funcționar public consideră că a fost vătămat în drepturile sale, acesta poate solicita anularea actului final (de exemplu, decizia de numire sau respingere), iar în cadrul acestui proces instanța va analiza și legalitatea avizului emis anterior de ANFP [180].

Această interpretare reflectă o aplicare coerentă a principiului securității juridice și susține ideea conform căreia actele administrative premergătoare, deși relevante procedural, nu pot fi considerate decizii definitive care să afecteze direct statutul juridic al funcționarului. Această viziune susține și ideea că responsabilitatea în cadrul administrației publice trebuie să fie clar delimitată, iar funcționarul public să beneficieze de protecție juridică adecvată, fără a fi expus la decizii arbitrare sau netransparente.

Altfel spus, avizul în cauză nu determină prin el însuși modificări în raporturile juridice, ci reprezintă un act administrativ pregătitor, un instrument procedural care precedă emiterea actului administrativ final, respectiv cel prin care se validează rezultatul concursului și se dispune numirea într-o funcție publică de conducere. Consecința acestei naturi juridice a avizului constă în faptul că acesta nu poate fi contestat individual în fața instanței de contencios administrativ, întrucât nu produce efecte juridice directe. Doar actul administrativ final – cel care consfințește rezultatul procedurii de selecție și numirea în funcție – este susceptibil de a fi atacat în justiție. Astfel, orice eventuală nelegalitate asociată avizului ANFP poate fi invocată și analizată numai în cadrul contestației formulate împotriva actului administrativ final, conform dispozițiilor articolului 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care reglementează condițiile și procedura de exercitare a acțiunii în justiție împotriva actelor

administrative [180]. Această interpretare jurisprudențială reflectă o preocupare constantă a instanțelor de a distinge între actele administrative cu caracter decizional – care afectează în mod direct drepturile și interesele persoanelor – și actele pregătitoare, care, deși fac parte din procesul administrativ, nu pot constitui, prin ele însele, obiect al controlului jurisdicțional decât în contextul în care sunt invocate împreună cu actul final ce produce efecte juridice.

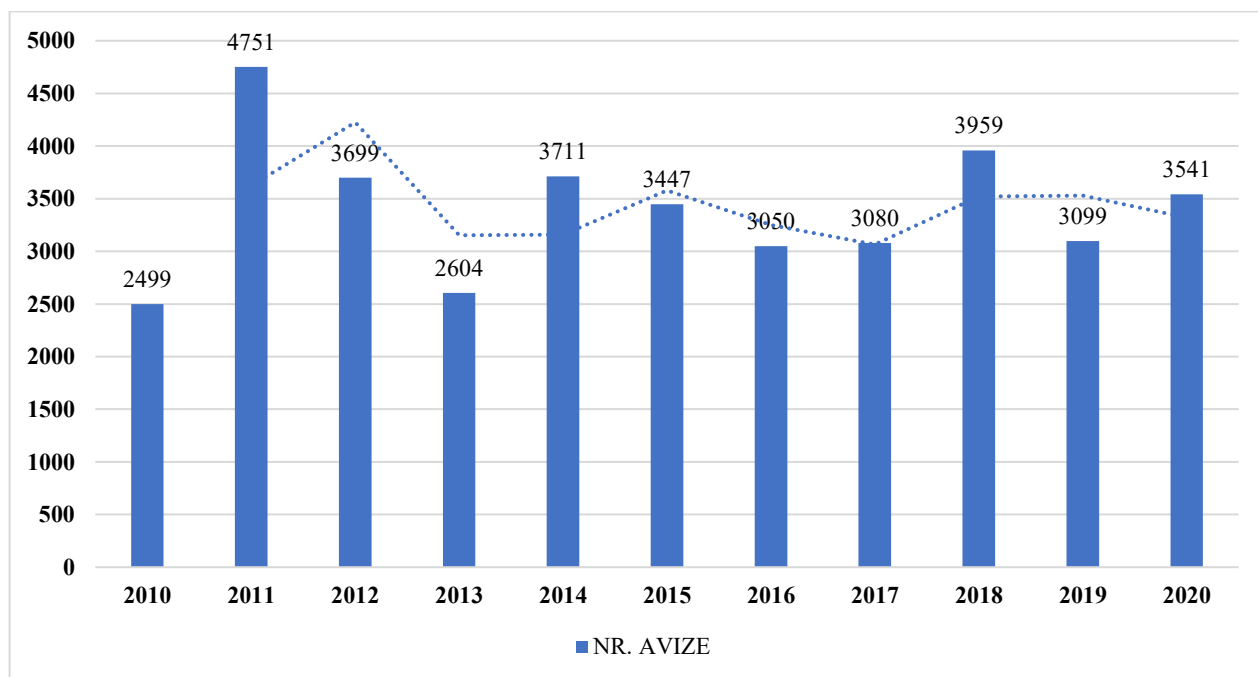


Figura 1. Evoluția numărului de funcții publice pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări

Sursa: pagina web ANFP

Analiza statistică a activității Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în ceea ce privește emiterea avizelor necesare pentru exercitarea, cu caracter temporar, a funcțiilor publice de conducere vacante, precum și a celor din categoria înalților funcționari publici – fie vacante, fie temporar vacante – relevă o evoluție semnificativă pe parcursul ultimilor unsprezece ani. În acest interval, anul cu cel mai ridicat număr de avize emise a fost 2011, când s-au înregistrat nu mai puțin de 4.751 de avize, indicând o intensă mobilitate sau o acută nevoie de ocupare temporară a funcțiilor de conducere în administrația publică [141]. Această valoare ridicată poate fi corelată cu o serie de factori contextuali, printre care restructurările instituționale, fluctuațiile de personal din administrație sau lipsa unor candidați eligibili pentru ocuparea definitivă a acestor posturi. De asemenea, în anii 2014 și 2018 s-a înregistrat, din nou, un număr ridicat de avize, fapt ce poate fi interpretat ca reflectând o intensificare a dinamicii funcțiilor publice și o recurență a nevoii de soluții temporare pentru asigurarea continuității administrative.

Aceste tendințe sunt relevante pentru înțelegerea evoluției structurii și dinamicii funcțiilor

publice în România și sunt tratate în mod detaliat în cadrul secțiunii dedicate modificărilor privind numărul și structura funcțiilor publice [141]. În contrast, anul cu cel mai scăzut număr de avize a fost 2021, când s-au înregistrat doar 1234 de avize, marcând astfel un recul abrupt față de anii anteriori. Această scădere semnificativă nu este întâmplătoare, ci se explică printr-o schimbare legislativă majoră: intrarea în vigoare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

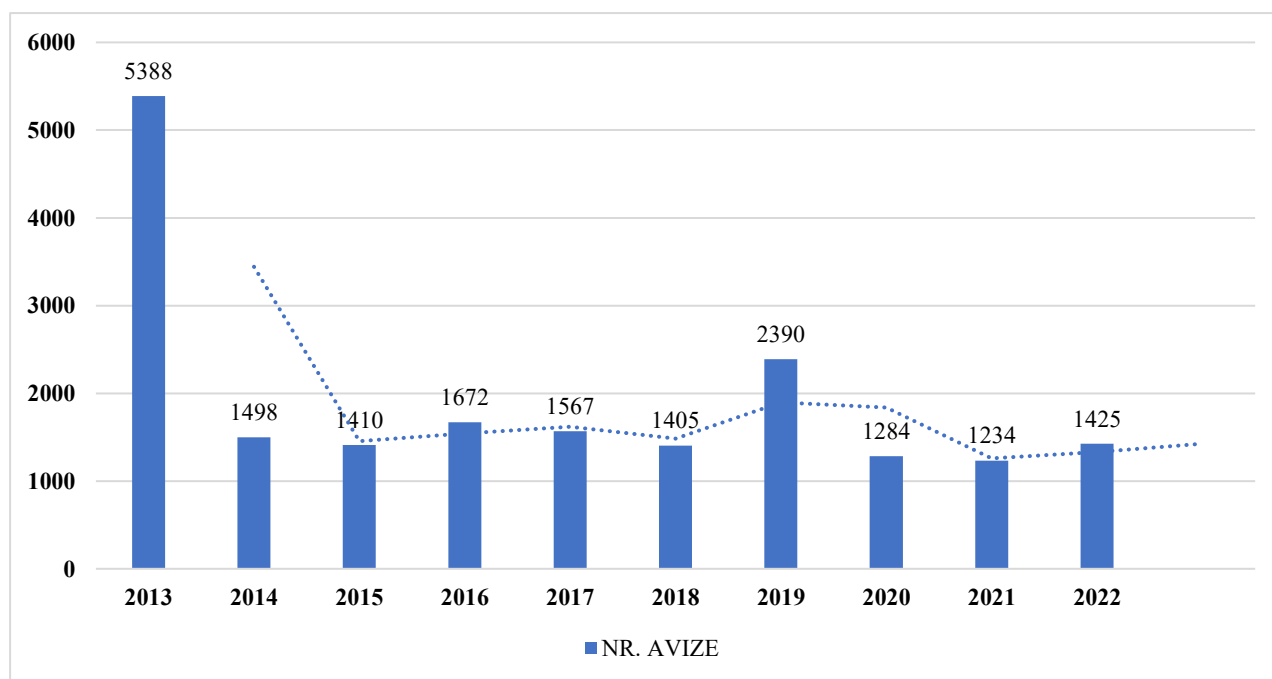


Figura 2. Scăderea bruscă a numărului de avize

Sursa: Pagina web ANFP

Începând cu aplicarea acestei ordonanțe, ANFP nu mai are atribuția de a emite avize pentru ocuparea temporară a funcțiilor publice de conducere din cadrul administrației publice locale, competențele sale fiind restrânse la o analiză ex-post a actelor administrative emise de autoritățile locale [141]. Această modificare legislativă a produs un impact semnificativ asupra practicilor instituționale, transferând o parte importantă a responsabilității și deciziei către nivelul local al administrației publice. În același timp, această reformă poate fi interpretată ca o manifestare a principiului descentralizării, urmărindu-se o mai mare autonomie a autorităților locale în gestionarea resurselor umane proprii. Totodată, această mutare a atribuțiilor presupune și o schimbare a rolului ANFP - dintr-un actor cu funcție activă și decizională într-unul cu funcție de control ulterior (ex-post), ceea ce are implicații nu doar administrative, ci și juridice și instituționale în privința responsabilității pentru legalitatea și oportunitatea deciziilor adoptate la nivel local.

Obiectivele stabilite în domeniul funcției publice au jucat un rol esențial în promovarea dezvoltării resurselor umane, recunoscute pe deplin ca o componentă centrală a procesului de reformă a administrației publice. Aceste obiective nu doar că au constituit un fundament solid pentru dezvoltarea resurselor umane, ci au reprezentat și un suport indispensabil pentru implementarea măsurilor de reformă aferente. În acest sens, planificarea resurselor umane se afirmă drept un obiectiv cardinal al managementului funcției publice și al personalului angajat în această categorie, fiind esențială pentru asigurarea funcționării eficiente și coerente a administrației publice. Un instrument managerial deosebit de important în această privință este Planul de ocupare a funcțiilor publice, prin intermediul căruia Agenția Națională a Funcționarilor Publici creează un cadru unitar și sistematic pentru organizarea și sistematizarea funcției publice, având, totodată, posibilitatea de a prognoza evoluția și dinamica funcțiilor publice pentru perioadele următoare.

Pentru o gestionare adecvată a problemelor legate de funcționarii publici, este necesar un sistem de management bine articulat, care să asigure o legătură funcțională între ANFP și celelalte autorități sau instituții ale administrației publice. Acest sistem facilitează monitorizarea situațiilor referitoare la evidența funcțiilor publice și a funcționarilor, la mobilitatea profesională și la respectarea normelor deontologice care guvernează exercitarea acestor funcții.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici joacă un rol esențial în arhitectura administrativă a statului, fiind instituția specializată în punerea în aplicare a politicilor publice și a strategiei guvernamentale în domeniul funcției publice. Misiunea sa centrală constă în consolidarea cadrului instituțional pentru un management eficient, profesionist și modern al resursei umane din administrația publică, cu accent pe meritocrație, neutralitate politică și continuitate administrativă. ANFP nu doar execută deciziile politice în materie de funcție publică, ci este și principalul motor tehnic și metodologic al reformei administrative în România.

Pentru atingerea acestor obiective, ANFP este responsabilă cu elaborarea, implementarea și coordonarea instrumentelor normative și operaționale necesare pentru profesionalizarea funcționarilor publici și optimizarea structurii de personal din instituțiile statului. Aceste instrumente includ regulamente, standarde de competență, metodologii de evaluare a performanței și proceduri de recrutare și promovare, toate gândite să garanteze un sistem administrativ bazat pe eficiență, integritate și responsabilitate [317].

Obiectivul strategic major al ANFP este de a contribui la dezvoltarea unui corp de funcționari publici de înaltă calitate, caracterizat prin stabilitate în funcție, profesionalism în exercitarea atribuțiilor și o conduită neutră față de fluctuațiile politice. Această abordare se aliniază principiilor statului de drept și cerințelor privind buna guvernare, reflectând, totodată, direcțiile trasate de Uniunea Europeană în materie de reformă administrativă [241].

În plus, un aspect fundamental al managementului funcției publice îl constituie gestionarea eficientă și strategică a înalților funcționari publici. Aceștia sunt persoane-cheie în procesul de formulare și implementare a politicilor publice, iar pregătirea, selecția și evaluarea lor necesită un tratament distinct și exigent. Ei trebuie să fie nu doar buni tehnicieni, ci și lideri care înțeleg complexitatea administrației publice, capabili să ghideze instituțiile spre atingerea obiectivelor strategice. Prin urmare, managementul înalților funcționari presupune criterii mai stricte de competență, integritate și leadership, precum și mecanisme de monitorizare și sprijin pentru asigurarea unei conduceri eficiente la toate nivelurile administrației [105].

În concluzie, rolul ANFP nu se limitează la o simplă funcție administrativă, ci reprezintă un pilon central al reformei administrației publice, fiind responsabil pentru asigurarea coerenței și calității procesului de profesionalizare a aparatului administrativ. Prin activitatea sa, ANFP contribuie la consolidarea încrederii publice în instituții, la creșterea performanței serviciilor publice și la alinierea României la standardele europene de guvernare. Activitatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este direcționată spre deservirea unui ansamblu bine definit de beneficiari, organizați în trei categorii esențiale: funcționarii publici, autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale, precum și cetățenii, în calitatea lor de destinatari finali ai serviciilor publice.

ANFP își orientează o mare parte din activitate spre asigurarea unui cadru profesional coerent, echitabil și motivant pentru funcționarii publici. În acest sens, agenția asigură supravegherea riguroasă a implementării Ordonanței de Urgență nr. 57/2019, respectiv a Codului administrativ, și a legislației secundare aferente, pentru a garanta respectarea principiului transparenței în organizarea și dezvoltarea carierei în funcția publică. Un aspect important al acestei activități este reprezentat de planificarea strategică a parcursului profesional al funcționarilor, prin elaborarea planului anual de ocupare a funcțiilor publice, fundamentat pe criterii de competență, concurență deschisă, profesionalism și egalitate de șanse.

De asemenea, ANFP sprijină instituirea unor mecanisme clare de recompensare, atât pentru performanțele individuale, cât și pentru rezultatele obținute în echipă, promovează un sistem eficient de redistribuire a resursei umane în administrație și dezvoltă instrumente de motivare, adaptate nevoilor actuale ale serviciului public. În plus, asigurarea unui sistem de salarizare unitar și coerent, precum și perfecționarea profesională continuă a funcționarilor publici sunt priorități majore ale strategiei instituției [285].

Pentru administrația publică centrală și locală, ANFP asigură o aplicare uniformă și coerentă a legislației privind funcția publică, având un rol metodologic esențial în sprijinirea compartimentelor de resurse umane din instituțiile publice. Prin ghiduri, avize și îndrumări, agenția contribuie la crearea unui cadru de lucru eficient și previzibil. De asemenea, ANFP facilitează comunicarea interinstituțională,

favorizând schimbul de bune practici și participarea în rețele internaționale de profil, colaborând activ cu instituții și organizații similare din statele membre ale Uniunii Europene și din spațiul extins al administrației publice moderne [241].

În ultimă instanță, întreaga activitate a ANFP are ca scop îmbunătățirea calității serviciilor publice oferite cetățenilor. Prin aplicarea standardelor prevăzute în OUG nr. 57/2019, agenția urmărește să contribuie la edificarea unei administrații publice eficiente, transparente, stabile și imparțiale. Se acordă o importanță majoră informării cetățenilor privind drepturile și obligațiile funcționarilor, precum și respectării Codului de conduită al funcționarilor publici, instrument fundamental în consolidarea unei relații etice între administrație și societate [192].

Potrivit Programului de Guvernare al României pentru perioada 2025–2028, executivul s-a angajat să promoveze o administrație bazată pe obiectivul de bună guvernare, ca motor al reformei statului: o administrație eficientă, responsabilă și adaptată nevoilor actuale; Respect pentru cetățeni, exprimat prin echitate, anularea beneficiilor exagerate, servicii publice de calitate și politici sociale oneste, care susțin munca, nu dependența. Performanță și responsabilitate în managementul public, Dezvoltarea unui sistem de evaluare a funcționarilor, mai simplu și direct legat de indicatorii de performanță ai managementului, respectiv cu impact direct în relația de muncă cu instituția; [Programul de Guvernare pentru perioada 2025–2028, aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 25, din 23 iunie 2025 constituie astfel baza normativă și strategică pentru activitatea ANFP, oferind direcții clare de reformă în domeniul funcției publice.

Reformarea administrației publice a ocupat un loc esențial în arhitectura modernizării statului român, fiind privită ca o condiție esențială pentru eficientizarea actului de guvernare. În acest context, funcția publică a fost abordată ca o componentă distinctă, însă integrată organic în eforturile mai largi de consolidare a capacității instituționale a administrației publice.

De-a lungul timpului, deși direcțiile strategice ale reformei au fost ajustate pentru a răspunde noilor cerințe și transformărilor sociale și economice, nucleul conceptual a rămas constant: este necesară o reconstrucție profundă a mecanismelor de gestionare a resurselor umane în administrația publică. Aceasta presupune modernizarea sistemului funcției publice, orientându-l către performanță, transparență și responsabilitate.

Printre direcțiile prioritare s-a numărat adaptarea cadrului normativ la realitățile actuale, în ceea ce privește aspecte fundamentale, precum: recrutarea și selecția funcționarilor publici, dezvoltarea carierei, evaluarea performanțelor, salarizarea echitabilă, formarea profesională continuă, precum și regimul disciplinar și promovarea dialogului social între angajatul public și instituția angajatoare. Se urmărește nu doar o simplă revizuire legislativă, ci și o profesionalizare autentică a corpului funcționarilor publici, inclusiv prin demonopolizarea formării profesionale și adaptarea acesteia la

cerințele specifice ale funcției publice moderne.

O atenție deosebită este acordată și consolidării integrității etice a aparatului administrativ. Nu este suficientă existența unui cadru legal; este necesară și asumarea responsabilității de către funcționarii publici, prin comportamente conforme standardelor etice și morale așteptate în exercitarea atribuțiilor. Acest lucru presupune nu doar sancțiuni pentru derapaje, ci și măsuri proactive de formare și sprijin administrativ, prin care angajații publici să fie ghidați și motivați spre o conduită corectă și responsabilă.

Totodată, necesitatea pregătirii funcționarilor în domenii legate de calitatea de stat membru al Uniunii Europene devine tot mai evidentă. Aderarea la UE a impus noi cerințe privind capacitatea de implementare a politicilor comunitare și de colaborare instituțională internațională, impunând o administrație publică capabilă să gestioneze fonduri europene, să colaboreze transnațional și să răspundă provocărilor complexe ale integrării europene.

O altă dimensiune critică a reformei constă în depolitizarea funcției publice. Aceasta vizează separarea clară dintre decizia politică – legitimă, dar temporară – și structura administrativă, care trebuie să rămână neutră, stabilă și profesionistă. O astfel de separare ar asigura continuitatea și predictibilitatea politicilor publice, eliminând influențele partizane din gestiunea carierei funcționarilor. În mod special, este necesară o reformă profundă a regimului înalților funcționari publici, categorie profesională cu impact strategic asupra funcționării întregii administrații.

În acest sens, o problemă majoră a sistemului actual este identificată în instabilitatea managerială – fenomenul frecvent al schimbării nejustificate și intempestive a persoanelor aflate în funcții de conducere. Această practică erodează profesionalismul administrației și afectează capacitatea instituțională de a formula și implementa politici coerente. Doar prin stabilizarea și profesionalizarea conducerii se poate crea o administrație eficientă, capabilă să contribuie activ la modernizarea statului român, consolidarea democrației și integrarea europeană autentică. Funcționarii publici stabili nu doar asigură continuitate, ci devin vectori ai progresului economic și social, sprijinind dezvoltarea unei societăți bazate pe merit, eficiență și echitate [38, p. 357].

O altă prioritate a fost întărirea capacității autorităților și instituțiilor publice de a răspunde exigențelor privind etica și integritatea în funcția publică, prin actualizarea normelor privind conduita profesională și regimul disciplinar, precum și prin adoptarea unor măsuri administrative pentru implementarea efectivă a acestora. În egală măsură, s-a urmărit creșterea gradului de responsabilizare a funcționarilor publici față de comportamentul lor în exercitarea atribuțiilor.

Pregătirea funcționarilor în domenii relevante pentru statutul României ca stat membru al Uniunii Europene, precum și în sectoare supuse reformelor, a reprezentat un alt obiectiv important. Nu în ultimul rând, s-a urmărit depolitizarea funcției publice, prin măsuri care să asigure o delimitare clară între sfera politică și cea administrativă, respectarea principiilor bunei guvernări și reformarea managementului

funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici. Unul dintre aspectele problematice majore rămâne însă frecvența schimbărilor nejustificate în rândul persoanelor care dețin funcții de conducere în cadrul administrației publice românești. Stabilitatea funcționarilor publici este crucială pentru asigurarea unei administrații capabile să contribuie esențial la procesul de integrare europeană și la dezvoltarea unei națiuni moderne, democratice și competitive din punct de vedere economic și sociocultural [38, p. 357].

Formarea și dezvoltarea funcției publice în Republica Moldova au fost strâns corelate cu transformările fundamentale survenite în urma proclamării independenței țării și a instituirii unui cadru juridic menit să susțină edificarea statului de drept. Evoluția normativă și instituțională a funcției publice reflectă, astfel, modificările esențiale care au avut loc în sistemul politic și administrativ al Republicii Moldova, aceste schimbări fiind indispensabile pentru alinierea la principiile democratice și legale ale statului de drept. Adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994, care a intrat în vigoare pe 27 august același an, a reprezentat un moment definitoriu, stabilind cadrul politico-juridic fundamental pentru organizarea și funcționarea instituțiilor statului pe baza principiilor statului de drept. Acest cadru constituțional a creat premisele necesare pentru o reformă profundă a administrației publice și, implicit, pentru dezvoltarea funcției publice ca componentă esențială a guvernării democratice. Ulterior, pe 4 mai 1995, a fost adoptată Legea serviciului public, document legislativ care a dat start unui proces amplu de reglementare a relațiilor sociale ce guvernează domeniul serviciului public, orientând astfel evoluția instituțională către profesionalism și eficiență.

În același registru, în anul 2002 a fost aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV, din 18 iulie, Concepția privind politica de personal în serviciul public. Această Concepție a reprezentat un pas important în consolidarea cadrului normativ, oferind principii clare privind recrutarea și selecția personalului, evaluarea performanțelor, dezvoltarea profesională și gestionarea carierei funcționarilor publici. Totodată, aceasta a introdus elemente privind asigurarea informațională a proceselor de administrare a resurselor umane în sectorul public, prevederi ce au fost ulterior actualizate și îmbunătățite prin alte acte normative în vederea adaptării la noile exigențe administrative și sociale.

După o perioadă de aplicare practică și evaluare a legislației inițiale, în anul 2008 Republica Moldova a realizat o reformă legislativă amplă, menită să răspundă schimbărilor continue din societate și din sistemul administrativ, precum și cerințelor procesului de integrare europeană. Astfel, în anul 2008, au fost adoptate trei legi majore care au pus bazele unui sistem modern și integrat de management al funcției publice: Legea nr. 158 privind funcția publică și statutul funcționarului public, Codul de conduită a funcționarului public [189], precum și Legea privind conflictul de interese [190]. Aceste acte normative au contribuit la consolidarea unui cadru legal coerent, care reglementează atât aspectele legate de statutul funcționarilor publici, cât și dimensiunile etice și de integritate ale funcției publice.

Pentru o înțelegere aprofundată a implementării standardelor europene în domeniul funcției publice, este esențială o analiză etapizată a principalelor componente: admiterea în serviciul public și evoluția în carieră a funcționarilor, respectarea normelor etice și de conduită profesională, precum și soluționarea problemelor legate de conflictul de interese. Astfel, evaluarea respectării acestor criterii oferă o imagine clară asupra progresului în alinierea administrației publice moldovenești la cerințele Uniunii Europene. În acest context, sondarea opiniei unui grup de experți din Republica Moldova - compus din cadre didactice universitare, cercetători și funcționari publici - privind gradul de cunoaștere și aplicare a legislației naționale în materie de politici de personal s-a dovedit a fi relevantă. Rezultatele indică un nivel mediu de familiarizare cu normele legale, ceea ce subliniază atât progresul realizat, cât și necesitatea continuării eforturilor de instruire și conștientizare a importanței respectării cadrului normativ în administrarea resurselor umane publice.

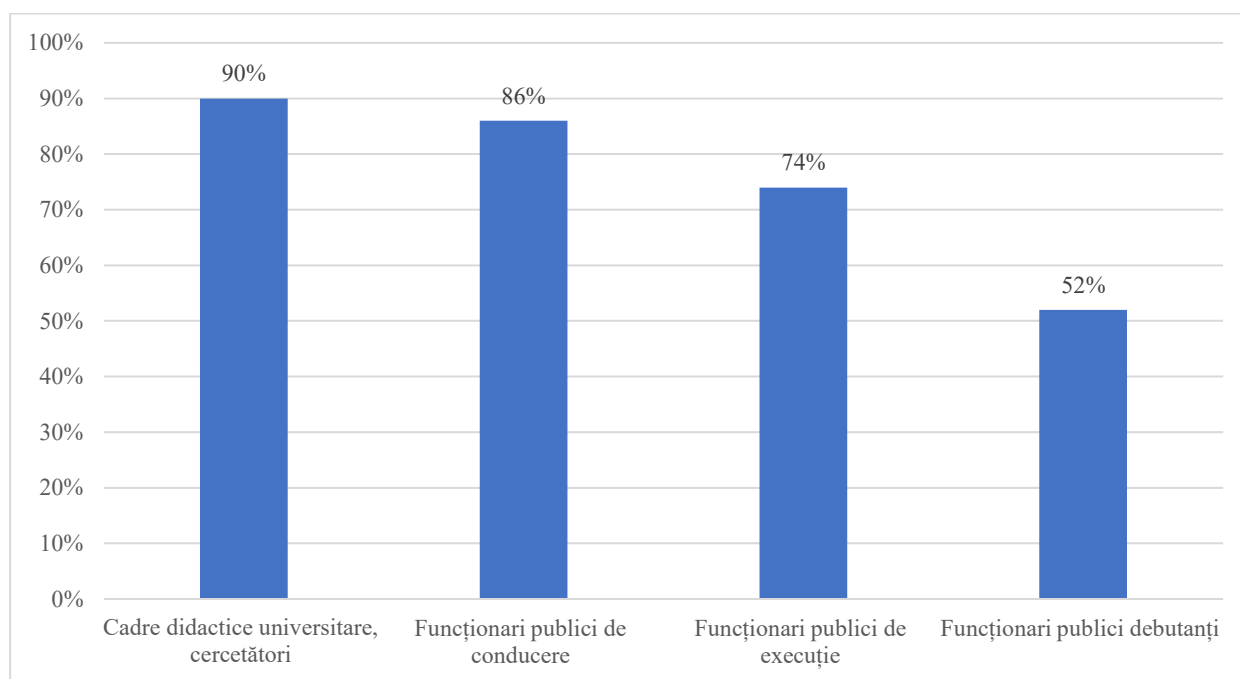


Figura 3. Cunoașterea legislației RM în materie de politici de personal
Sursa: executată de autor

În Republica Moldova, Codul de conduită a funcționarului public a fost oficializat prin adoptarea sa în lectură finală, devenind astfel Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public [191]. Această lege reprezintă un cadru esențial pentru reglementarea comportamentului etic al funcționarilor publici, fiind un instrument juridic fundamental în asigurarea integrității și responsabilității în serviciul public. În ceea ce privește gestionarea resurselor umane în sectorul public, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova exercită atribuții de monitorizare riguroasă a ocupării funcțiilor publice, fie că este vorba despre posturi nou înființate, fie despre funcții declarate vacante. Această monitorizare sistemică reflectă o organizare riguroasă și transparentă a tuturor

categoriilor de personal, conform structurii aprobate, și se concretizează în întocmirea statului de personal al autorităților publice, document esențial în administrarea resurselor umane publice.

Conform Metodologiei cu privire la completarea și avizarea statului de personal (Anexa nr 5) prevăzute în punctul 1 din Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 [138] statul de personal este definit ca un document oficial care detaliază subdiviziunile interne ale autorității publice, denumirea acestora, sarcinile atribuite, precum și categoriile de funcții publice și posturi existente în cadrul respectivei instituții. Statul de personal este elaborat de fiecare autoritate publică și, înainte de a putea demara alte proceduri legate de personal, trebuie să fie supus avizării Cancelariei de Stat. Avizarea și înregistrarea statului de personal reprezintă pași obligatorii în procesul de gestionare a personalului public.

Avizarea statelor de personal este realizată de o Comisie special constituită, denumită Comisia pentru examinarea și avizarea statelor de personal (în continuare, Comisia), care își desfășoară activitatea în baza prevederilor articolului 67, alineatul (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”, precum și în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, care reglementează aplicarea legii sus-menționate [189]. De asemenea, Comisia acționează în conformitate cu cadrul normativ-legal conex domeniului funcției publice. Obiectivul principal al constituirii și funcționării acestei Comisii constă în realizarea unei analize complexe și detaliate a documentelor și propunerilor prezentate de autoritățile publice centrale și locale, cu scopul de a oferi recomandări și soluții obiective privind elaborarea și aplicarea statelor de personal. În îndeplinirea atribuțiilor sale, membrii Comisiei promovează un dialog deschis și o comunicare eficientă cu reprezentanții autorităților publice, oferindu-le asistența metodologică necesară. Acest suport are menirea de a sprijini și îmbunătăți calitatea implementării cadrului normativ aplicabil în domeniul managementului resurselor umane din sectorul public.

Procesul de examinare a statelor de personal este realizat în cadrul ședințelor Comisiei, la care participă reprezentanți ai Cancelariei de Stat, Ministerului Finanțelor și Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Această colaborare interinstituțională este esențială pentru a asigura uniformitatea și coerența în elaborarea statelor de personal, ținându-se cont de politicile de personal, salariale și financiare aplicabile, dar și de respectarea legalității actelor administrative prin care aceste state de personal sunt aprobate și supuse avizării. Este de subliniat că procesul de avizare a statelor de personal este unul continuu și dinamic, fiind influențat atât de modificările organizaționale interne ale autorităților publice, cât și de schimbările legislative care reglementează domeniul funcției publice și statutul funcționarului public. Astfel, acest mecanism asigură adaptabilitatea și conformitatea administrației publice cu cerințele actuale ale cadrului juridic și ale politicilor publice, contribuind în mod esențial la profesionalizarea și eficientizarea funcției publice în Republica Moldova.

3.2. Gestionarea funcției publice în România și în Republica Moldova

Conform prevederilor articolului 5, litera y) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019, funcția publică este definită ca fiind totalitatea atribuțiilor și responsabilităților stabilite în baza legii, care au ca scop exercitarea prerogativelor de putere publică de către entitățile administrației publice centrale, locale, precum și autoritățile administrative autonome [186]. Astfel, această definiție clarifică faptul că funcția publică nu este doar un rol administrativ, ci implică exercitarea unor competențe legale care asigură funcționarea instituțională a statului prin intermediul structurilor sale administrative. În conformitate cu dispozițiile articolului 371, alineatul (1) din aceeași Ordonanță, funcționarul public reprezintă persoana fizică, cetățean, care a fost numită în condițiile legii într-o funcție publică, fie în serviciul unei autorități publice centrale sau locale, fie într-o instituție publică ce funcționează sub autoritatea organelor centrale ale administrației publice ori a consiliilor județene și locale, după caz. Această reglementare subliniază caracterul formal și legal al numirii în funcția publică, precum și cadrul instituțional în care funcționarul își desfășoară activitatea.

Mai mult, legea stipulează că persoana al cărei raport de serviciu a încetat din cauze care nu îi sunt imputabile păstrează în continuare calitatea de funcționar public, devenind astfel parte integrantă a corpului de rezervă al funcționarilor publici. Acest aspect este important deoarece asigură continuitatea și stabilitatea forței de muncă specializate în administrația publică, oferind o garanție suplimentară față de fluctuațiile de personal determinate de factori externi. În plus, funcționarii publici sunt cei care desfășoară activități ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică, fapt subliniat și de I. Șantai [249], ceea ce evidențiază rolul lor esențial în implementarea politicilor publice și în asigurarea ordinii administrative. Înainte de a detalia elementele ce definesc funcționarul public în administrația publică, este necesară o clarificare terminologică importantă. Astfel, funcția publică care era tradițional denumită „executivă” este mai adecvat să fie desemnată astăzi prin termenul „funcție publică administrativă”. De asemenea, în locul expresiei „autoritate de stat” se recomandă utilizarea termenului „autoritate publică”, conform terminologiei adoptate de Constituție, aceasta fiind aplicabilă atât autorităților centrale, cât și celor locale autonome. Această terminologie actualizată reflectă mai fidel realitățile și organizarea administrației publice contemporane.

În continuare, se propune realizarea unui studiu comparativ al modului în care standardele europene privind politicile de personal sunt implementate în legislația națională a României și în cea a Republicii Moldova, în special în ceea ce privește condițiile de recrutare și evoluția în carieră a funcționarilor publici. Analiza documentară a legislației acestor două state servește drept instrument de cercetare pentru a identifica gradul de conformitate și adaptare a normelor naționale la cerințele

Uniunii Europene.

Astfel, politicile de personal din administrațiile publice ale României și ale Republicii Moldova sunt reglementate, în ceea ce privește condițiile de recrutare, prin articolul 465 din Ordonanța de Urgență nr. 57/2019, respectiv prin articolul 27 din Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public din Republica Moldova [186,150]. Aceste prevederi stabilesc cadrul normativ național pentru selecția, recrutarea și promovarea funcționarilor, aliniindu-se principiilor europene. În ceea ce privește Uniunea Europeană, cadrul legal de referință privind condițiile de recrutare a funcționarilor europeni este cuprins în articolul 28 din Capitolul I, intitulat „Recrutarea”, din Titlul III „Cariera funcționarului” al Statutului funcționarilor Uniunii Europene [186]. Acest document are o valoare normativă esențială, reprezentând un etalon pentru statele membre, care își adaptează reglementările interne în funcție de particularitățile naționale, dar în acord cu principiile stabilite la nivel european.

Este important să subliniem că cerințele prevăzute în Statutul funcționarilor Uniunii Europene sunt considerate în literatura de specialitate din România drept condiții fixe, obligatorii pentru toți candidații, și anume: condiția naționalității; exercitarea drepturilor civile; îndeplinirea obligațiilor militare, conform legilor specifice; garanții privind moralitatea; promovarea prin concurs bazat pe titluri și probe, în conformitate cu prevederile Anexei III; aptitudinile fizice necesare pentru exercitarea funcției; cunoașterea aprofundată a uneia dintre limbile oficiale ale Uniunii Europene și o cunoaștere satisfăcătoare a unei alte limbi oficiale, condiții esențiale pentru exercitarea responsabilităților specifice funcției [186]. Aceste criterii fixe asigură o bază comună și standardizată pentru accesul la funcțiile publice europene.

În contrast, alte criterii, cum ar fi diplomele obținute, nivelul de experiență profesională, meritul și vechimea într-un anumit grad, sunt considerate condiții variabile, adaptabile în funcție de specificul poziției și al instituției. Această distincție între condițiile fixe și cele variabile este esențială pentru o înțelegere nuanțată a sistemului de recrutare și evoluție în carieră în cadrul funcției publice europene.

În concluzie, această clasificare și clarificare a condițiilor de acces la funcțiile publice europene constituie un punct de reper important pentru analiza comparativă pe care o vom efectua în continuare, ghidându-ne astfel în evaluarea reglementărilor naționale din România și din Republica Moldova în contextul implementării standardelor europene în domeniul politicilor de personal.

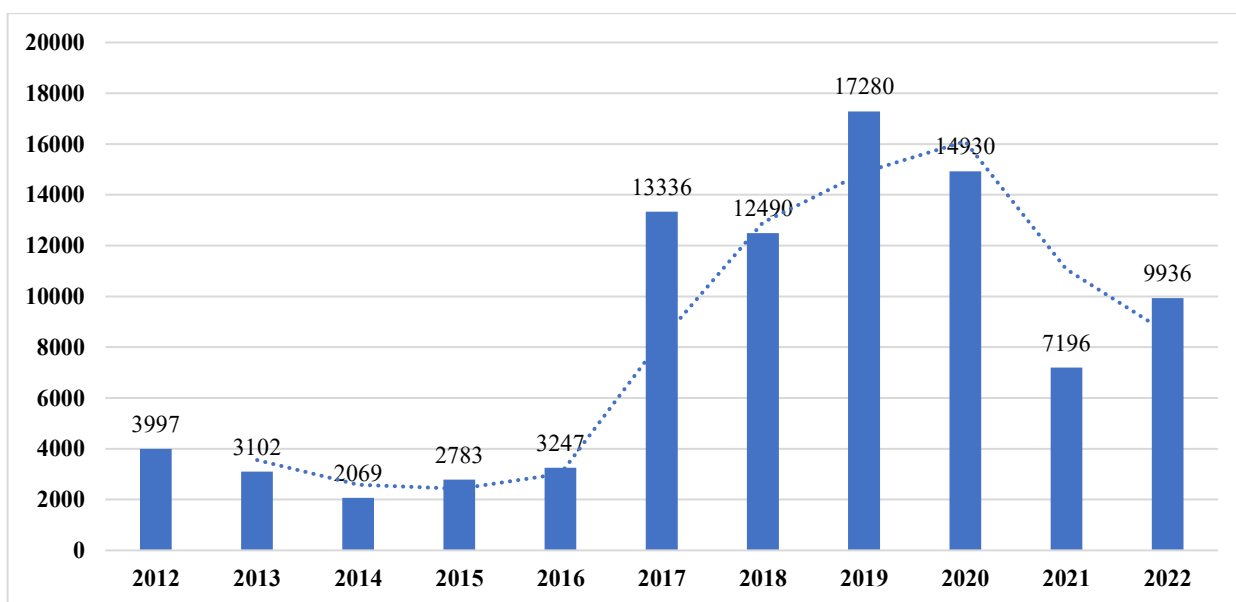


Figura 4. Evoluția numărului de funcții publice de execuție ocupate prin recrutare (2012-2022)

Condiția naționalității și a domiciliului

Condiția privind cetățenia și domiciliul în accesul la funcția publică este reglementată în mod clar și expres prin cadrul legislativ atât al României, cât și al Republicii Moldova, dar și în normele Uniunii Europene. În primul rând, în cazul României, această condiție este stabilită prin articolul 465 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019, iar în ceea ce privește Republica Moldova - prin articolul 27, alineatul 1, litera a) din Legea nr. 158/2008. Totodată, o reglementare similară, însă cu anumite particularități, este prevăzută și în dreptul Uniunii Europene, mai exact în articolul 28, litera a) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene. Această condiție, cunoscută ca „condiția naționalității și a domiciliului”, este considerată primordială pentru accesul în serviciul public atât la nivel național, cât și european.

Poziționarea acestei cerințe – cetățenia – pe primul loc în cadrul normativ nu este întâmplătoare, ci are o fundamentare solidă din punct de vedere juridic și logic. Legiuitorii României, Republicii Moldova și ai Uniunii Europene au intenționat astfel să sublinieze importanța esențială a cetățeniei în raport cu toate celelalte condiții de eligibilitate ulterioare. În esență, îndeplinirea acestei clauze de cetățenie este o premisă obligatorie fără de care celelalte criterii nu pot fi aplicate.

Este important de remarcat că articolul 465 din O.U.G. nr. 57/2019 a suferit modificări esențiale față de forma sa anterioară. Inițial, în concordanță cu articolul 16, alineatul 3 din Constituția României din 1991, condiția impunea cetățenia română exclusivă și domiciliul pe teritoriul României. Ulterior, reglementarea a fost flexibilizată prin acceptarea cetățeniei române indiferent dacă aceasta este deținută în mod exclusiv sau în paralel cu cetățenia altui stat, permițând astfel, explicit, regimul dublei cetățenii.

Această schimbare legislativă a venit în răspuns criticilor doctrinare care semnalau faptul, că

anterior, cetățenii români din diaspora, care păstrau cetățenia română dar dețineau și cetățenia unui alt stat, erau excluși de la accesul în funcția publică românească. Totodată, această aliniere legislativă a pus dispozițiile legii românești în acord cu normele Uniunii Europene privind cetățenia și accesul la funcția publică. În ceea ce privește Republica Moldova, Legea nr. 158/2008 nu impune caracterul exclusiv al cetățeniei moldovenești pentru accesul la funcția publică. Astfel, sunt considerate eligibile și persoanele care dețin cetățenie multiplă sau dublă. Cu toate acestea, pentru anumite categorii speciale de funcționari publici, în special cei cu statut special, există restricții în privința deținerii cetățeniei altor state. De exemplu, articolul 14, alineatul 5 din Legea nr. 753 din 23 decembrie 1999 privind Serviciul de Informații și Securitate stipulează clar că, pe durata activității în cadrul acestui serviciu, colaboratorii nu pot deține cetățenia altor state.

Referitor la condiția domiciliului, aceasta este prevăzută în Codul administrativ al României, prin articolul 465, litera a), fiind regăsită într-o formă similară și în majoritatea sistemelor constituționale moderne. Domiciliul este considerat o garanție esențială, alături de cetățenie, pentru exprimarea atașamentului persoanei față de statul în care exercită funcția publică, asigurând o legătură stabilă și directă între demnitar sau funcționar și guvernarea națională [101]. Astfel, pentru România, este suficient ca persoana să fie cetățean român, fie prin naștere, fie prin naturalizare, și să aibă domiciliul pe teritoriul României în momentul susținerii concursului, fără a fi impusă o perioadă minimă obligatorie de rezidență. Această interpretare a domiciliului este identică și în dreptul european, unde domiciliul reprezintă o condiție necesară pentru exercitarea efectivă a funcției, dar nu și o condiție de acces la funcția publică.

În Republica Moldova, în schimb, condiția domiciliului nu este reglementată explicit în Legea nr. 158/2008, ceea ce determină o aplicare mai permisivă a accesului la funcția publică comparativ cu România. Din acest punct de vedere, justificarea instituirii domiciliului ca cerință are mai degrabă un caracter moral, simbolizând atașamentul față de autoritatea publică, decât unul strict juridic. În dreptul Uniunii Europene, noțiunile de domiciliu și reședință sunt folosite pentru a exprima obligația funcționarului european de a locui în localitatea de repartizare sau în proximitatea acesteia, astfel încât să nu fie împiedicat în exercitarea atribuțiilor sale.

Totodată, în dreptul european domiciliul nu este o condiție de acces la funcția publică, ci o condiție pentru exercitarea acesteia. Aceasta este o diferență esențială, având în vedere că resortisanții statelor membre pot avea domiciliul în orice stat membru, indiferent că este sau nu statul al cărui cetățean sunt, mai ales că majoritatea instituțiilor europene nu au sediul în țările lor de origine. Condiția domiciliului pentru funcționarii europeni este reglementată în Titlul II, „Drepturile și obligațiile funcționarului”, articolul 20, din Statutul funcționarilor Uniunii Europene [102].

Atât legiuitorul român, cât și cel european justifică impunerea condiției domiciliului prin

necesitatea ca funcționarul să fie disponibil în orice moment pentru instituția angajatoare. În acest sens, articolul 55, alineatul 3, din Statutul funcționarilor Uniunii Europene prevede obligația funcționarului de a fi disponibil pentru instituție, inclusiv în afara duratei normale de lucru, la locul de muncă sau la domiciliu, din motive legate de necesitățile serviciului sau cerințele de securitate a muncii [187]. Această obligație reflectă un principiu fundamental în regimul juridic al funcției publice europene, interpretat și clarificat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Curtea a decis că instituția europeană trebuie să aibă acces la informațiile necesare pentru a localiza și contacta funcționarii la domiciliul lor, iar refuzul acestora de a comunica această adresă constituie o încălcare a obligațiilor prevăzute de articolul 55, alineatul 1 din Statut, atrăgând sancțiuni disciplinare [189]. În continuare, condiția capacității civile de exercițiu și cea a limitei de vârstă reprezintă a doua teză a articolului 28, alineatul 1 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, fiind considerate la fel de importante ca și cetățenia pentru accesul la funcția publică europeană. În dreptul român, această condiție este plasată imediat după criteriul vârstei minime și reprezintă a treia condiție formală pentru angajare în serviciul public. Astfel, aptitudinea pentru recrutare este corelată cu momentul dobândirii capacității depline de exercițiu conform legii civile, respectiv la împlinirea vârstei de 18 ani [273, p.164].

În mod asemănător, în Republica Moldova, Legea nr. 158/2008 reglementează accesul la funcția publică prin criteriile de capacitate deplină de exercițiu, stabilită prin atingerea majoratului, adică 18 ani, și prin discernământ, dar introduce și o limită maximă de vârstă de 63 de ani pentru ocuparea funcției publice. Astfel, condiția de capacitate deplină de exercițiu presupune nu doar împlinirea vârstei legale, ci și existența discernământului necesar exercitării atribuțiilor funcției. Această reglementare este considerată suficientă pentru accesul la funcțiile publice naționale. Totuși, nu există o corelare explicită în cadrul normativ între limita de vârstă inferioară și cerințele privind studiile.

Este de observat că, în practică, respectarea condiției minime a vârstei este depășită de cerința studiilor necesare pentru accesul în serviciul public. De exemplu, în România, pentru a putea ocupa o funcție publică, o persoană trebuie să îndeplinească și condiția studiilor liceale, care în mod implicit implică împlinirea vârstei de cel puțin 18 ani. În mod similar, în Republica Moldova, conform articolului 27, alineatul 2 din Legea nr. 158/2008, pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare, finalizate cu diplomă de licență sau echivalentă. Excepție fac doar funcțiile publice de execuție din administrația publică locală de nivelul întâi și funcția de grefier în instanțele judecătorești, unde pot fi angajate persoane cu studii medii de specialitate [147].

O condiție fundamentală pentru ocuparea oricărei funcții publice, indiferent de statul membru al Uniunii Europene, o constituie cunoașterea limbii oficiale a țării în care are loc angajarea. Această cerință este esențială nu doar din punct de vedere formal, ci și practic, întrucât exercitarea atribuțiilor

specifice unei funcții publice implică, în mod obligatoriu, comunicarea eficientă, redactarea și gestionarea actelor administrative în limba oficială a statului respectiv. Fără un nivel adecvat de stăpânire a limbii oficiale, efectuarea acestor sarcini este pur și simplu imposibilă. În contextul accesului la funcția publică în România, această condiție se traduce prin necesitatea cunoașterii limbii române, atât în forma scrisă, cât și în cea vorbită. Deși legislația română nu prevede în mod explicit un mecanism de verificare a competenței lingvistice, acesta este implicit, având în vedere faptul că concursul pentru ocuparea funcțiilor publice se desfășoară în limba română și cuprinde atât o probă scrisă, cât și un interviu, unde cunoașterea limbii este testată în mod practic [55]. Această cerință lingvistică este justificată prin prevederile articolului 13 din Constituția României, revizuită, care consacră limba română ca limbă oficială a statului. În ceea ce privește accesul cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene la funcțiile publice din România, începând cu aderarea țării la Uniune, legislația permite accesul acestora chiar dacă nu posedă un nivel avansat de cunoaștere a limbii române, atât în formă scrisă, cât și orală. Aceasta reprezintă un compromis deliberat, menit să faciliteze și să stimuleze integrarea și participarea resortisanților europeni la sistemul administrației publice românești. Totuși, această prevedere lasă deschisă problema nivelului minim de competență lingvistică necesar, textul legal neexplicând acest aspect [5].

Din perspectiva standardelor europene privind competențele lingvistice, dispozițiile referitoare la cunoașterea limbii oficiale par a fi depășite. În prezent, instituțiile europene solicită candidaților nu doar cunoașterea aprofundată a limbii materne, ci și stăpânirea unei alte limbi europene considerate limbă principală, precum și a unei limbi europene secundare la un nivel satisfăcător. Astfel, cerințele instituțiilor europene presupun stăpânirea a trei limbi europene: limba maternă și încă două limbi oficiale ale statelor membre ale Uniunii Europene. Aceste cerințe nu sunt doar pentru accesul în funcțiile publice europene, ci și pentru evoluția și promovarea în carieră a funcționarilor europeni, promovări care sunt bazate exclusiv pe meritul profesional demonstrat continuu [55].

Și în Republica Moldova competențele lingvistice constituie o condiție esențială pentru accesul la funcția publică. Legea 158/2008, art. 27 alin. 1 lit. b), stabilește ca bază cunoașterea limbii române, precum și a limbilor oficiale utilizate pentru comunicarea interetnică în teritoriul respectiv, în limitele prevăzute de lege. În plus, Legea menționează necesitatea respectării cerințelor specifice minime pentru ocuparea funcției, stabilite prin Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155 din 21 iulie 2011, care include și cerința cunoașterii unei limbi de circulație internațională la nivel B2.

Pe lângă cunoașterea limbii, o altă condiție esențială pentru funcționarea eficientă a autorităților publice este capacitatea individuală a fiecărui funcționar, inclusiv starea sa de sănătate. Condiția sănătății reprezintă un criteriu important pentru accesul la funcția publică, având în vedere că buna funcționare a instituțiilor publice nu poate fi compromisă. Totodată, această condiție trebuie aplicată fără discriminare

pe criterii de sănătate, în conformitate cu principiile egalității și nediscriminării. Potrivit articolului 465 litera e) din Codul administrativ al României, candidatul trebuie să ateste, pe baza unui examen medical de specialitate, că posedă o stare de sănătate corespunzătoare pentru funcția pentru care candidează [100]. În mod similar, Legea 158/2008, art. 127 litera e), prevede că dovada stării de sănătate corespunzătoare este certificată de o instituție medicală autorizată, dacă pentru funcția respectivă există cerințe speciale în acest sens. Legislatorul lasă la latitudinea instituției angajatoare să decidă dacă impune obligatoriu prezentarea acestui document la angajare [147].

În legislația europeană, condiția privind sănătatea este formulată mai larg, în articolul 28 litera e), din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, care prevede „condiția aptitudinilor fizice necesare pentru exercitarea funcțiilor”, încorporând astfel și starea de sănătate corespunzătoare. Totuși, în cazul funcționarilor europeni, această condiție nu este prealabilă înscrierii la concurs, ci este verificată ulterior. Comparativ, reglementările din Legea 158/2008 din Republica Moldova sunt mai permissive, însă lipsa unui act normativ clar care să specifice cazurile când dovada stării de sănătate este obligatorie poate genera riscuri de abuz și corupție.

Procedura românească aplică examinarea medicală după finalizarea concursului, înainte de numirea oficială, considerând că acest lucru reduce costurile și stresul suportat de candidați [100]. Toate aceste reglementări funcționează, dar introducerea unor mecanisme suplimentare de control și transparență este nu doar posibilă, ci și necesară. În ceea ce privește clauza studiilor, aceasta reprezintă una dintre cele mai importante condiții pentru ocuparea unei funcții publice, având implicații directe asupra profesionalismului și competenței cu care se exercită funcția respectivă [271, p. 167]. Articolul 465 litera f) din Codul administrativ prevede că candidatul trebuie să îndeplinească condițiile de studii stabilite prin lege pentru funcția publică vizată. Această condiție se interpretează conform clasificării funcțiilor publice: funcțiile din clasa I necesită studii superioare de lungă durată, cele din clasa a II-a studii superioare de scurtă durată, iar funcțiile din clasa a III-a studii medii [271]. Criticând această prevedere, profesorul Antonie Iorgovan a susținut că este o regulă generală, care nu reflectă doctrina actuală a formării profesionale, ce ar trebui să privilegieze specializarea în administrație publică pentru candidații la funcții publice [64, p. 582].

În schimb, la nivel european, condiția explicită privind studiile nu este menționată separat, dar poate fi dedusă din articolul 28 litera d), din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, care prevede necesitatea „reușirii unui concurs pe bază de titluri și probe”, acest lucru implicând și respectarea cerințelor de studii pentru postul respectiv [200]. Uniunea Europeană adoptă o abordare graduală a studiilor, în funcție de categoria de funcții, cerând niveluri corespunzătoare de calificare [205].

În Republica Moldova, clauza studiilor este reglementată prin Legea 158/2008, care lasă instituției angajatoare libertatea de a stabili cerințele specifice de studii pentru fiecare funcție publică

scoasă la concurs. O cerință generală este posesia studiilor superioare de licență, cu excepția anumitor posturi din administrația publică locală sau a funcției de grefier, unde sunt acceptate și persoanele cu studii medii de specialitate, echivalente studiilor superioare de scurtă durată din România. Pentru postul de secretar al consiliului local, legea impune studii superioare în domeniul administrației publice sau juridic. De exemplu, Legea 436/2006 la articolul 37 prevede că secretarul consiliului local trebuie să fie absolvent al unei facultăți de drept sau de administrație publică, iar în cazuri excepționale, după epuizarea repetată a concursurilor fără candidați cu astfel de studii, pot fi admiși și absolvenți ai altor facultăți [142].

Este de menționat că termenul „studii de licență” folosit în Republica Moldova după aderarea la Procesul Bologna în 2005 nu reflectă în totalitate nivelul complet al studiilor superioare, care este atins prin programele de masterat. Acestea nu doar formalizează acumularea a 300 credite ECTS, dar oferă și o pregătire profesională aprofundată în domeniul administrației publice, esențială pentru o exercitare competentă a funcției publice [271].

Clauza vechimii în specialitatea studiilor și experiența profesională necesare exercitării funcției publice.

Clauza referitoare la vechimea în domeniul studiilor specifice necesare pentru exercitarea funcției publice pentru care se candidează nu este prevăzută în Statutul funcționarilor Uniunii Europene. Această condiție este însă reglementată expres în articolul 468 din Codul administrativ al României, precum și în Legea Republicii Moldova nr. 158/2008 din Republica Moldova. Mai mult, această cerință este legată de o serie de condiții speciale, precizate suplimentar în Legea nr. 155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice (art.3). Conform acestor acte normative, candidații la o funcție publică trebuie să îndeplinească condiții minime obligatorii de vechime, însă acestea diferă între cele două state. Astfel, în cazul României, candidații trebuie să dovedească vechime în specialitatea studiilor necesare pentru exercitarea funcției publice respective, așa cum este precizat în fișa postului pentru care aplică.

În schimb, în Republica Moldova, este obligatorie experiența profesională efectivă în domeniul specific funcției, aceasta putând varia de la o perioadă minimă de șase luni până la cinci ani (conform prevederilor legale). Prezența acestei clauze în legislația ambelor țări are ca scop primordial asigurarea unui nivel înalt al calității serviciului public și, implicit, a eficienței funcționării autorităților publice, prin introducerea graduală a criteriului experienței profesionale ca element esențial de selecție. Cu toate acestea, se impune sublinierea faptului că definirea profesionalismului exclusiv prin prisma vechimii constituie un criteriu insuficient și neadecvat pe deplin. Din această perspectivă, în temeiul celor menționate, se impune aplicarea unor metodologii complexe și multidimensionale care să permită evaluarea completă a competențelor și oportunității angajării persoanelor într-o anumită funcție publică.

Clauza lipsei antecedentelor penale și moralitatea în exercitarea funcției publice

Încrederea cetățenilor în instituțiile publice reprezintă un element fundamental al coeziunii sociale și al stabilității statului. Funcționarii publici, în calitatea lor de intermediari între cetățeni și autoritatea publică, trebuie să aibă o imagine impecabilă, care să inspire respect și încredere. Acest standard este garantat, în special, prin impunerea condiției inexistenței antecedentelor penale care ar putea afecta integritatea morală și profesională a candidaților la o funcție publică. În acest sens, dispozițiile articolului 465 litera h) din Codul administrativ român (O.U.G. nr. 57/2019) stipulează că persoana care candidează nu trebuie să fi fost condamnată pentru infracțiuni grave precum cele contra umanității, contra statului sau contra autorității de stat, infracțiuni comise în legătură cu serviciul public, fapte de corupție, fals sau alte infracțiuni săvârșite cu intenție, care o fac incompatibilă cu exercitarea funcției publice. Excepția o constituie situațiile în care condamnatul a beneficiat ulterior de reabilitare juridică. Această enumerare este de natură enunțiativă și nu limitativă, făcând trimitere și la alte infracțiuni intenționate ce ar putea afecta incompatibilitatea candidaturii. Lipsa antecedentelor penale presupune, așadar, atât o condiție subiectivă - respectiv garantarea unei reputații morale ireproșabile -, cât și o condiție obiectivă, ce se probează prin prezentarea certificatului de cazier judiciar eliberat de autoritățile competente [241].

Adoptăm opinia prof. univ. dr. Virginia Vedinaș, care apreciază formularea legislativă ce nu impune lipsa absolută a oricărui antecedent penal, ci doar a celor care generează incompatibilitate cu funcția vizată. Totodată, există categorii specifice de funcționari (cum sunt polițiștii), pentru care legea impune inexistența absolută a oricăror condamnări penale, iar orice astfel de condamnare atrage încetarea raportului de serviciu [274]. În ceea ce privește funcționarii Uniunii Europene, condiția lipsei antecedentelor penale este reglementată prin articolul 28 litera c) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, unde este utilizat termenul „garanții de moralitate”.

Această condiție se verifică, de asemenea, prin prezentarea unui certificat de cazier judiciar emis de autoritățile statului al cărui cetățean este candidatul, iar integritatea acestuia poate fi susținută și prin referințe sau recomandări atașate dosarului de candidatură (Statutul funcționarilor UE, art. 28 c).

Aspecte legislative privind antecedentele penale în Republica Moldova și în România

Clauza lipsei antecedentelor penale se regăsește și în Legea nr. Republicii Moldova nr. 158/2008 a Republicii Moldova, art. 27 alin. (1) literele h), i) și j), care stipulează următoarele condiții pentru candidați: să nu aibă antecedente penale nestinse pentru infracțiuni comise cu intenție, să nu fie privați de dreptul de a ocupa anumite funcții ca urmare a unei sentințe judecătorești definitive și să nu aibă interdicția de a ocupa funcții publice, stabilită prin act administrativ al Autorității Naționale de Integritate. În cazul României și Republicii Moldova, precizarea că antecedentele penale trebuie să fie nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție este esențială, deoarece reflectă latura morală subiectivă

a persoanei și relevanța acesteia în exercitarea funcției publice. Este însă discutabilă dispoziția literei j) din Legea 158/2008, care restricționează accesul la funcția publică printr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate. Considerăm că dreptul constituțional al cetățeanului de a participa, direct sau indirect, la exercitarea puterii publice nu poate fi restricționat printr-un act administrativ. Orice limitare a acestui drept fundamental trebuie să fie decisă exclusiv de o instanță judecătorească, printr-o hotărâre definitivă și irevocabilă [189].

Noutăți europene privind condiția de integritate în recrutarea funcționarilor publici

O completare importantă a cerințelor pentru candidații la funcțiile publice este reprezentată de introducerea condiției privind inexistența destituirii dintr-o funcție publică în ultimii șapte ani. Această prevedere este o noutate față de forma anterioară a legislației naționale și își are fundamentul în articolul 101 alin. (1) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene. Potrivit acestui articol, destituirea unui funcționar public poate interveni în două situații: (a) ca sancțiune disciplinară pentru abateri repetate sau grave și (b) în cazul existenței unui motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul nu ia măsuri pentru remedierea acesteia în termen de 10 zile calendaristice de la data apariției situației incompatibile. Această măsură reprezintă un pas important pentru garantarea integrității și responsabilității funcționarilor publici, asigurând astfel o administrare publică performantă și demnă de încrederea cetățenilor [341, art. 101].

Analizând condițiile de eligibilitate pentru accesul la funcția publică, se impune o distincție clară între diferitele situații care pot conduce la interdicții în acest sens. În primul rând, situația prevăzută la litera a), care implică destituirea dintr-o funcție publică ca sancțiune disciplinară, reprezintă un motiv întemeiat și justificat pentru a împiedica accesul unei persoane la o nouă funcție publică. Această justificare derivă atât din caracterul repetitiv al abaterii disciplinare, cât și din gravitatea consecințelor generate de aceasta asupra bunei funcționări a administrației publice. Prin urmare, destituirea ca sancțiune disciplinară constituie o barieră legitimă și necesară în procesul de selecție pentru funcția publică. În schimb, situația reglementată la litera b), care se referă la un caz legal de incompatibilitate, nu pare să justifice în mod automat aceeași măsură restrictivă în privința accesului la funcția publică. Această diferență de abordare reflectă o nuanțare a gravității și a efectelor pe care diferitele cauze de excludere le pot avea asupra integrității serviciului public. În contextul legislativ din Republica Moldova, această condiție este prevăzută expres în Legea nr. 158/2008, art. 27 alin. (1) lit. g), care stipulează că persoana care solicită accesul la funcția publică „nu a fost destituită dintr-o funcție publică conform art. 64 alin. (1) lit. a), b) și f), sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare” în ultimii cinci ani. Această prevedere reflectă o tendință de consolidare a integrității și profesionalismului în administrația publică, prin impunerea unor criterii riguroase de selecție, care includ și aspecte de moralitate și încredere.

Similar, în România, O.U.G. nr. 57/2019 introduce o clauză comparabilă, menită să asigure o selecție riguroasă a personalului din administrația publică, subliniind importanța criteriilor etice și morale în procesul de recrutare. Deși astfel de norme nu se regăsesc explicit în legislația europeană, la care se face referire ca model sau standard, aceasta nu diminuează relevanța acestor prevederi naționale. Necesitatea garantării ordinii generale și a calității serviciilor publice justifică menținerea unor criterii stricte care să prevină accesul la funcția publică al persoanelor cu antecedente disciplinare grave sau repetate.

Un aspect particular în ceea ce privește condițiile de eligibilitate îl constituie efectuarea stagiului militar. Această cerință nu este prevăzută în mod expres în reglementările naționale din România și din Republica Moldova privind accesul la funcția publică, dar este o condiție integrantă în cadrul Uniunii Europene, conform articolului 28 litera b) din Statutul model al funcționarilor publici europeni. Această reglementare reflectă obligația cetățeanului de a-și apăra țara prin serviciul militar, considerând această datorie atât un drept, cât și o obligație civică fundamentală.

În România, prin Legea adoptată la 23 octombrie 2006 [143], a fost eliminată obligativitatea serviciului militar, acesta devenind voluntar, însă tinerii care ating vârsta de 18 ani trebuie să se înregistreze la oficiile teritoriale pentru evidența militară. În schimb, în Republica Moldova, obligația de a presta serviciul militar este reglementată prin legislație specială [146], iar nerespectarea acestei obligații, în cazul în care motivele sunt neimputabile persoanei, atrage răspunderea penală [145] și, implicit, neeligibilitatea pentru funcția publică. Aceste diferențe legislative indică o orientare mai liberală a României în domeniul normelor sociale, ceea ce facilitează accesul unui număr mai mare de cetățeni la funcția publică.

Un criteriu specific și relevant în unele țări cu trecut autoritar sau totalitar îl reprezintă condiția ca persoana să nu fi desfășurat activități în cadrul poliției politice. Scopul acestei prevederi este de a exclude din administrația publică persoanele care au colaborat cu structurile de securitate ale regimurilor totalitare, evitând astfel compromiterea valorilor democratice și a integrității instituțiilor. Legislativul român face referire la O.U.G. nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea fostei Securități, însă legislația Republicii Moldova nu prevede explicit o astfel de obligație. Totuși, introducerea acestei condiții ar putea contribui la îmbunătățirea imaginii administrației publice moldovenești. Dintr-o perspectivă istorică, această cerință are o semnificație mai degrabă simbolică, având în vedere schimbarea generațiilor, iar la nivel european nu se solicită îndeplinirea unei astfel de condiții pentru accesul la funcția publică.

În concluzie, aceste condiții de acces reflectă un set de standarde europene privind calitățile și criteriile pe care trebuie să le întrunească candidații la funcția publică. Autoritățile competente din România și din Republica Moldova au inițiat și implementat politici de personal menite să apropie

legislația națională de standardele europene, urmărind asigurarea unui management eficient și transparent al resurselor umane din administrația publică.

Un capitol esențial în analiza politicilor de personal europene îl reprezintă organizarea și desfășurarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice. Principiul egalității de șanse, care asigură accesul echitabil la aceste funcții, nu implică neapărat accesul universal și nelimitat, ci presupune existența unui proces riguros de selecție. Scopul acestui proces este dual: pe de o parte, departajarea corectă a candidaților, iar, pe de altă parte, recrutarea celor mai competenți și potriviți candidați pentru nevoile serviciului public. Astfel, respectarea egalității de șanse impune administrației anumite constrângeri, însă dorința de a selecta candidați capabili le conferă autorităților o marjă de apreciere largă în evaluarea candidaților. Această dualitate servește atât intereselor administrației, cât și ale candidaților, prevenind intervențiile externe sau criteriile neadecvate în procesul de selecție. Solicitarea unui număr cât mai mare de candidaturi este esențială pentru a permite o selecție optimă, în interesul bunei funcționări a administrației publice, atât în România, cât și în alte state europene.

În România, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 611/2008, art. 11, accesul în corpul funcționarilor publici se face exclusiv prin concurs de recrutare, organizat conform reglementărilor acestei hotărâri sau în conformitate cu regulile specifice pentru funcțiile publice de conducere. Organizarea concursurilor implică derularea etapelor legale, de la solicitarea avizului până la asigurarea publicității concursului, conform art. 16 din aceeași hotărâre. Recrutarea funcționarilor publici are loc în limita funcțiilor vacante stabilite anual în planul de ocupare a funcțiilor publice. Modelul românesc este unul apropiat de sistemele occidentale care promovează concursurile ca principală modalitate de selecție.

Potrivit art. 464 din O.U.G. nr. 57/2019, accesul în corpul funcționarilor publici se realizează exclusiv prin concurs organizat de autoritatea sau instituția publică responsabilă, doar dacă există un post vacant. Candidații declarați admiși devin funcționari publici conform art. 473 din aceeași ordonanță.

În Republica Moldova, Legea nr. 158/2008, art. 28, prevede că funcțiile publice pot fi ocupate prin concurs, transfer, detașare sau interimat al funcțiilor de conducere. În România, concursurile de recrutare se organizează, de regulă, trimestrial, și pot participa orice persoane care îndeplinesc condițiile generale și specifice prevăzute de lege.

Condițiile specifice pentru participarea la concurs sunt stabilite pe baza fișei postului, iar competența de organizare a concursurilor poate aparține agenției de recrutare sau autorităților publice centrale sau locale, în funcție de natura postului. Pentru posturile din zone cu minorități naționale semnificative, se impune cunoașterea limbii minorității respective în cadrul serviciilor cu contact direct cu cetățenii. Aceste reglementări reflectă preocuparea pentru diversitate, incluziune și eficiență în administrația publică. Publicarea condițiilor de desfășurare a concursurilor reprezintă o obligație legală esențială, care asigură respectarea transparenței și caracterului public al procedurilor de recrutare în

sectorul public. Astfel, pentru a garanta un acces echitabil și o informare completă a candidaților interesați, condițiile privind organizarea și desfășurarea concursului trebuie să fie făcute publice cu un termen suficient înaintea datei desfășurării acestuia.

În România, potrivit normelor legale, aceste condiții trebuie publicate în Monitorul Oficial, Partea a III-a, cu cel puțin 30 de zile înainte de data concursului, iar responsabilitatea acestei publicări revine autorității sau instituției publice care organizează concursul. În plus, este obligatorie și publicarea acestor informații pe site-ul oficial al autorității publice respective, precum și afișarea lor la sediul instituției, în spații accesibile publicului. Aceleași prevederi privind termenul minim de 30 de zile se aplică atât pentru afișarea la sediu, cât și pentru publicarea pe pagina de internet, ceea ce întărește principiul transparenței și accesibilității informației către potențialii candidați [227]. Această cerință legală nu trebuie însă interpretată într-un mod restrictiv, ci mai degrabă ca un minim obligatoriu, lăsând loc pentru extinderea modalităților de publicitate a concursurilor în funcție de resursele financiare disponibile ale instituțiilor. O promovare mai amplă poate contribui la atragerea unui număr mai mare de candidați valoroși și bine pregătiți. Termenul de o lună impus în legislația românească se aliniază și cu cerințele europene, unde, în unele cazuri, termenul de publicare este chiar extins la două luni înaintea susținerii probelor, pentru a oferi candidaților un timp suficient pentru pregătirea și organizarea participării la concursuri, în special la probele preliminare.

În ceea ce privește planificarea concursurilor, acestea sunt adesea incluse într-un calendar provizoriu, care însă are caracter informativ și nu creează o obligație strictă de respectare a fiecărei date planificate. În Republica Moldova, prevederile legale sunt similare, fiind reglementate de Legea 158/2008 privind funcția publică, care stipulează la articolul 29, alineatul (3), obligația publicării condițiilor de desfășurare a concursului. Astfel, informațiile referitoare la concurs trebuie să fie afișate pe portalul guvernamental dedicat funcțiilor publice, pe pagina oficială a autorității care organizează concursul, precum și pe panoul informațional de la sediul instituției, într-un loc vizibil și accesibil publicului, cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de data concursului [227].

Totodată, autoritățile publice din Republica Moldova au posibilitatea de a extinde această publicitate prin utilizarea publicațiilor periodice sau a altor mijloace mass-media. Totuși, termenul de 20 de zile calendaristice pentru publicarea avizului privind desfășurarea concursului este mai scurt decât cel prevăzut în legislația română și față de cerințele Uniunii Europene, fapt care poate fi considerat un dezavantaj, întrucât reduce timpul disponibil candidaților pentru a studia bibliografia și alte documente necesare pregătirii pentru probele concursului.

În România, conform articolului 21 din Hotărârea Guvernului nr. 611/2008, în cazul concursurilor de recrutare organizate de agențiile și autoritățile publice centrale, instituțiile sunt obligate să solicite avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) cu cel puțin 45 de zile înainte de data

desfășurării probei scrise. Această prevedere asigură o verificare prealabilă a respectării condițiilor legale și a principiilor care guvernează organizarea concursurilor, garantând astfel o procedură transparentă și corectă.

Un element definitoriu al concursurilor îl reprezintă publicarea bibliografiei, care trebuie să includă acte normative, lucrări, articole de specialitate și alte surse de informare relevante pentru funcția publică vacantă. Această bibliografie este obligatorie atât în România, cât și în Republica Moldova și trebuie să cuprindă documente fundamentale precum: Ordonanța de Urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ (titlurile I și II ale părții a VI-a), Constituția României (varianta republicată), Ordonanța nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea discriminării, Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse între femei și bărbați, precum și Legea 25/2008 privind Codul de conduită al funcționarilor publici în Republica Moldova.

Pentru concursurile organizate de autoritățile publice locale, legislația românească impune o obligație similară de notificare a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, aceasta trebuind să fie făcută cu cel puțin 40 de zile înainte de data probei scrise. Agenția poate emite aviz favorabil, aviz favorabil cu observații - care se pot remedia fără a afecta desfășurarea concursului - sau aviz nefavorabil, în situația în care nu sunt respectate condițiile legale și principiile organizării carierei publice. În ultimul caz, autoritățile organizatoare trebuie să reia procedura concursului, conform prevederilor legale.

În ceea ce privește termenele de emitere a avizelor, Agenția Națională a Funcționarilor Publici este obligată să răspundă în termen de 10 zile lucrătoare de la data primirii solicitării, atât în cazul concursurilor centralizate, cât și pentru cele organizate la nivel local. În cazul în care condițiile legale nu sunt îndeplinite sau principiile organizării carierei nu sunt respectate, Agenția poate dispune amânarea concursului, conform Hotărârii Guvernului nr. 611/2008.

Referitor la etapa finală a procesului, numirea în funcțiile publice pentru care s-au organizat concursuri se face prin act administrativ emis de conducătorii autorităților publice centrale sau locale, cu avizul ANFP, în cazul funcțiilor ce necesită formare specializată în administrația publică. Pentru alte funcții, cum sunt cele de execuție sau funcții specifice, numirea este realizată prin acte administrative emise de autoritățile publice competente. Astfel, actul de numire poate fi definit ca un act juridic unilateral, emis în scris de autoritatea abilitată, prin care persoana desemnată obține calitatea de funcționar public, fie pentru o funcție cu caracter permanent, fie temporar. Un aspect fundamental al numirii în funcția publică îl constituie depunerea jurământului, reglementată expres în legislația românească (art. 529, alin. 4 din O.U.G. 57/2019). Aceasta este o condiție obligatorie de numire, un element distinctiv al funcției publice din România, deși în context european nu există un echivalent obligatoriu al acestei practici [186].

Jurământul a generat în mediul academic dezbateri semnificative, unii autori susținând că nu

reprezintă o esență a funcției publice. Totuși, dispozițiile constituționale contrazic această opinie, întrucât articolul 56 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova prevede clar că „Cetățenii cărora le sînt 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.”. De asemenea, obligația depunerii jurământului este reglementată la art. 32 din Legea Republicii Moldova privind funcția publică și statutul funcționarilor publici nr. 158/2008, conform căruia funcționarul public trebuie să rostească solemn un jurământ prin care se angajează să respecte Constituția, să apere suveranitatea și integritatea teritorială a țării, să respecte drepturile fundamentale ale omului, să îndeplinească obiectiv și imparțial atribuțiile funcției și să respecte normele de conduită profesională [147]. Procedura depunerii jurământului este reglementată prin aceeași lege, iar refuzul de a depune jurământul atrage destituirea din funcția publică. Această obligativitate este susținută și la nivel constituțional, prin articolul 56 din Constituția Republicii Moldova, care prevede că „cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice... răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în cazurile prevăzute de lege, depun jurământul cerut de ea” [54].

O prevedere specială ce caracterizează procesul de admitere în funcția publică o constituie perioada de probă, cunoscută în literatura de specialitate și în legislația atât europeană, cât și română sub denumirea de „stagiu”. Această perioadă are drept scop esențial evaluarea capacităților profesionale ale funcționarilor publici aflați la început de carieră, în vederea îndeplinirii cu succes a atribuțiilor și responsabilităților specifice funcției publice. În același timp, perioada de probă este destinată facilitării formării practice a acestora, oferindu-le posibilitatea să se familiarizeze cu particularitățile administrației publice, cu cerințele și exigențele sale specifice, așa cum este prevăzut în mod expres de articolul 474 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ [186].

La nivelul Uniunii Europene, conform prevederilor articolului 34 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, perioada standard de probă este stabilită la 9 luni, fără a putea depăși însă un termen maxim de 15 luni [101]. În ceea ce privește funcția publică din România, durata perioadei de stagiu este diferențiată în funcție de clasa funcționarului public, conform articolului 474 din același Cod administrativ: 12 luni pentru funcționarii din clasa I de execuție, 8 luni pentru clasa a II-a și 6 luni pentru clasa a III-a. În Republica Moldova, perioada de probă este, de asemenea, aplicabilă funcționarilor publici debutanți, aceștia fiind definiți ca persoane care exercită o funcție publică pentru prima dată sau care au avut o funcție publică anterior, însă au încetat raporturile de serviciu înainte de evaluarea activității la finalul perioadei de probă. Durata perioadei de probă în Republica Moldova este stabilită la 6 luni [147].

O particularitate importantă în regimul perioadei de stagiu în cadrul funcției publice din România este asimilarea, ca parte a acestei perioade, a timpului în care candidatul a urmat și promovat programe de formare specializată în domeniul administrației publice, programe care constituie o condiție

prealabilă pentru numirea într-o funcție publică definitivă. Această asimilare reprezintă o derogare semnificativă față de practicile europene, unde, în schimb, promovarea unor cursuri de formare profesională reprezintă fie o condiție pentru accesul la anumite funcții, fie un criteriu pentru încadrarea pe un grad superior al postului, dar nu scutește funcționarul de parcurgerea perioadei obligatorii de stagiu. În continuare, promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor lor profesionale constituie un element fundamental în organizarea și dezvoltarea carierei în sectorul public, această carieră fiind fundamentată pe principii clare, precum competența, competiția, egalitatea de șanse și transparența. Acest aspect este stipulat explicit în articolul 2 alineatul 2 din Hotărârea Guvernului nr. 611/2008. Promovarea presupune accesul funcționarului public la funcții superioare, în conformitate cu nivelul său de competență și cu contribuția adusă la îndeplinirea obiectivelor autorităților și instituțiilor publice [150].

Având în vedere faptul că legislația face o distincție între trei categorii de funcții publice, stabilite în raport cu nivelul atribuțiilor, putem identifica, în mod corespunzător, o ierarhie a funcționarilor publici. Astfel, categoria înalților funcționari publici și a funcționarilor publici de conducere face parte din clasa I, pentru care nivelul studiilor obligatorii este superior, iar în conformitate cu articolul XVII din Legea nr. 161/2003, studiile postuniversitare devin obligatorii începând cu anul 2006. În cazul funcționarilor publici de execuție, cerințele privind nivelul studiilor variază: pentru funcțiile de expert, consilier, inspector, consilier juridic și auditor, acestea trebuie să fie de nivel superior, în această ordine ierarhică; pentru funcția de referent de specialitate, studiile trebuie să fie de scurtă durată, iar pentru funcția de referent se admite nivelul mediu de studii [137].

În prezent, ierarhia funcțiilor publice este determinată prin actele de înființare, organizare și funcționare a serviciilor publice sau prin acte normative distincte. Codul administrativ, prin Ordonanța de Urgență nr. 57/2019, include în anexă o listă detaliată a funcțiilor publice, precizând totodată că funcțiile publice specifice unor autorități sau instituții publice sunt stabilite de conducătorii acestora, cu acordul autorităților ierarhic superioare și cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici [186]. Un aspect important ce necesită o analiză atentă este cel referitor la promovarea funcționarilor în posturi de conducere, dat fiind impactul direct pe care această selecție îl are asupra activității instituționale. În literatura de specialitate se discută dacă funcționarii de conducere ar trebui selectați din interiorul instituției sau din exteriorul acesteia. Avantajul promovării interne constă în faptul că persoanele respective sunt deja familiarizate cu specificul activității instituției, fiind astfel motivate să-și perfecționeze competențele profesionale pentru a accede la funcții de conducere. Cu toate acestea, cunoștințele și aptitudinile demonstrate în funcțiile de execuție nu sunt întotdeauna suficiente pentru a asigura succesul în roluri de conducere, care necesită o viziune strategică asupra administrației, o înțelegere amplă a poziției instituției în ansamblul sistemului public și capacitatea de a orienta progresul

acesteia. Totodată, un sistem bazat exclusiv pe promovarea internă poate limita posibilitățile de selecție și poate genera riscul „devalorizării sociale” în cadrul grupurilor închise, așa cum remarcă doctrina [267].

În ceea ce privește criteriile de promovare, Codul administrativ din România prevede că pentru avansarea pe trepte superioare profesionale în funcțiile de execuție este necesar ca funcționarul să fi obținut, în ultimii doi ani, cel puțin calificativul „bine” la evaluarea performanțelor individuale (art. 479 lit. c) din O.U.G. 57/2019). În schimb, pentru funcțiile de conducere și pentru înalte funcții publice această condiție nu se aplică. Promovarea în aceste funcții superioare este condiționată de succesul la concursurile sau examenele organizate în vederea ocupării posturilor vacante, nu de calificativele obținute anterior [138].

În prezent, promovarea funcționarilor publici este reglementată de Capitolul VI – Carieră, Secțiunea a 3-a – „Promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor profesionale” din O.U.G. 57/2019. Aceasta prevede că funcționarul public poate promova în funcții superioare și poate avansa în treptele de salarizare, în condițiile legii, fără ca promovarea să fie condiționată de existența unui post vacant. Astfel, legislația românească include atât promovarea pe grade profesionale, cât și avansarea în trepte salariale, permițând funcționarilor să avanseze profesional și financiar chiar dacă rămân pe același post, în funcție de performanțele și perfecționarea lor [101].

În Republica Moldova, promovarea funcționarilor publici este reglementată de Legea nr. 158/2008 și reprezintă o componentă esențială a managementului funcției publice. Potrivit articolului 45 al acestei legi, promovarea este modalitatea prin care se dezvoltă cariera profesională, prin ocuparea unei funcții publice superioare celei exercitate anterior, iar aceasta se face pe baza principiului meritocrației. De asemenea, legea stipulează că un funcționar public care are sancțiuni disciplinare nestinse nu poate fi promovat, iar în situația în care mai mulți candidați îndeplinesc condițiile de promovare, selecția se realizează prin concurs [147].

Astfel, condițiile și modul de promovare a funcționarilor publici din Republica Moldova reflectă o abordare bazată pe principii meritocratice și reputaționale, în concordanță cu standardele europene privind managementul funcției publice. Principalul efect al promovării este ocuparea unei funcții publice superioare, care permite funcționarului să își valorifice mai bine cunoștințele profesionale în beneficiul său personal, al instituției și al cetățenilor deserviți.

Doctrina subliniază faptul că promovarea constituie o avansare în ierarhia administrativă, aducând funcționarului nu doar o majorare a remunerației, ci și o poziție cu un caracter mai autonom și cu o responsabilitate sporită. Evaluarea activității funcționarilor publici reprezintă astfel o componentă esențială a politicilor de personal și a managementului carierei în sectorul public. În doctrina occidentală contemporană, avansarea profesională este tratată împreună cu notarea performanțelor funcționarilor,

unde rezultatele evaluărilor și experiența profesională cumulată devin factori decisivi în procesul de promovare și dezvoltare a carierei [266].

În literatura juridică occidentală contemporană, procesul de avansare în cariera funcționarilor publici este strâns legat de evaluarea lor periodică, denumită notare. Aceasta are un rol esențial deoarece, pe lângă vechimea în muncă care reflectă experiența acumulată, rezultatele obținute în urma notării determină posibilitatea promovării în funcțiile superioare. Spre deosebire de sistemele tradiționale de notare numerice, evaluarea funcționarilor publici europeni se realizează printr-o procedură standardizată, care pune accent pe criterii calitative, printre care se numără îndeplinirea sarcinilor specifice postului și competențele lingvistice.

Această evaluare se bazează pe un set complex de patrusprezece criterii, repartizate în trei categorii: competența profesională, reflectată prin șase criterii ce analizează modul de îndeplinire a responsabilităților de serviciu; randamentul activității, evaluat prin patru criterii care măsoară eficiența și productivitatea; și conduita profesională, apreciată prin ultimele patru criterii, ce vizează comportamentul etic și respectarea normelor instituționale. Sistemul de notare utilizează calificative calitative, variind de la „excelent” până la „lasă de dorit”, evitând astfel reducăționismul notării numerice [1].

De asemenea, evoluția profesională și disciplinară a fiecărui funcționar public este monitorizată și apreciată anual prin întocmirea fișelor de evaluare, care contribuie la o apreciere corectă și obiectivă a performanțelor, oferind totodată oportunități de dezvoltare și perfecționare continuă [1].

[1] [39, pp. 345–372].

În vederea facilitării unei mai bune cunoașteri de către instituțiile publice a potențialului funcționarilor în ceea ce privește promovarea, repartizarea și utilizarea rațională a acestora, s-a realizat o analiză comparativă între răspunderea materială a militarilor și răspunderea civilă a funcționarilor publici [228, pp. 56-60]. Această comparație are un rol esențial în conturarea perspectivelor de dezvoltare profesională și a oportunităților de mobilitate în cadrul sectorului public. În plus, sistemul anual de evaluare servește ca un instrument prin care funcționarii publici își pot autoaprecia nivelul propriu al performanței profesionale și morale, având în vedere gradul de pregătire și experiență acumulată. În România, această practică este formalizată printr-un sistem anual de evaluare a performanțelor individuale, care are ca obiective principale: avansarea în treptele salariale, retrogradarea, promovarea în funcții publice superioare, eliberarea din funcție și stabilirea nevoilor de formare profesională continuă a funcționarilor publici.

Metodologia privind evaluarea performanțelor profesionale individuale în România este aprobată prin hotărâre de guvern, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și după consultarea organizațiilor sindicale reprezentative la nivel național [228, p. 27-33]. Evaluarea se

realizează în baza criteriilor elaborate de ANFP, care sunt comunicate în scris fiecărui funcționar public, la începutul anului, de către conducătorii compartimentelor. Aceste criterii sunt adaptate categoriei, gradului și clasei funcției ocupate de fiecare funcționar.

Pe parcursul anului, conducătorii compartimentelor completează fișele de evaluare cu notele aferente performanțelor profesionale înregistrate în ultimele 12 luni. Evaluarea finală poate conduce la atribuirea unuia dintre următoarele calificative: „foarte bine”, „bine”, „satisfăcător” sau „nesatisfăcător”. În situația în care un funcționar public primește calificativul „nesatisfăcător”, conducerea instituției are obligația să dispună eliberarea din funcție. De asemenea, în cazurile de restructurare a numărului de posturi, rezultatele evaluărilor anuale sunt luate în considerare pentru decizii privind menținerea sau reducerea personalului. Se consideră că opinia cea mai relevantă în evaluarea funcționarului este cea a superiorului direct, care cunoaște cel mai bine atât performanțele, cât și comportamentul angajatului. În alte state, procesul de evaluare este mai complex, incluzând opinii ale specialiștilor în relații cu personalul și chiar ale colegilor, ceea ce face mai ușor acceptarea unor măsuri administrative precum promovarea sau acordarea salariilor de merit.

Pentru ca sistemul de evaluare să fie eficient, este necesar ca evaluările să fie realizate cu bună credință, să reflecte realitatea și să depășească simpla completare a unor formulare sau chestionare. Evaluarea trebuie să constituie o analiză detaliată a activității desfășurate, a trăsăturilor personalității și a perspectivelor de dezvoltare al funcționarului. Aplicarea obiectivă a criteriilor legale și consecvența în întocmirea aprecierilor contribuie la realizarea unei politici administrative unitare și eficiente, evitând evaluările superficiale sau subiective, care pot conduce la scăderea motivației și a performanței profesionale viitoare a angajaților. Pentru a preveni astfel de situații, cei nemulțumiți de evaluare au dreptul, conform legii, să depună contestații.

Performanța administrației publice și dezvoltarea unui management modern în serviciul public depind în mare măsură de calitatea resurselor umane, adică de profesionalismul, integritatea și abilitățile manageriale ale funcționarilor publici, care trebuie să servească interesul public. Evaluarea performanțelor profesionale individuale este un instrument managerial esențial pentru creșterea productivității, avansarea în carieră și identificarea nevoilor de dezvoltare profesională. Reglementările privind evaluarea performanțelor profesionale sunt aliniate standardelor europene, însă, conform opiniei cercetătoarei Ana Vărzari, implementarea acestora în România este afectată de mai multe dificultăți, inclusiv lipsa de consecvență în realizarea reformelor, suprapunerea reformelor cu alte inițiative, schimbările frecvente ale guvernelor și instabilitatea politică [270].

Formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici reprezintă o componentă fundamentală a politicii de personal atât din perspectiva standardelor europene, cât și în cadrul concepțiilor naționale privind administrația publică. În România, de la începutul anilor '90, această

responsabilitate a fost asumată de instituții specializate, cum ar fi Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA). În Republica Moldova, până în 2022, această funcție a fost realizată de Academia de Administrare Publică (AAP), care, pe parcursul a aproape trei decenii, a pregătit peste 6140 de absolvenți în domenii conexe administrației publice, dreptului public, managementului și relațiilor internaționale [69].

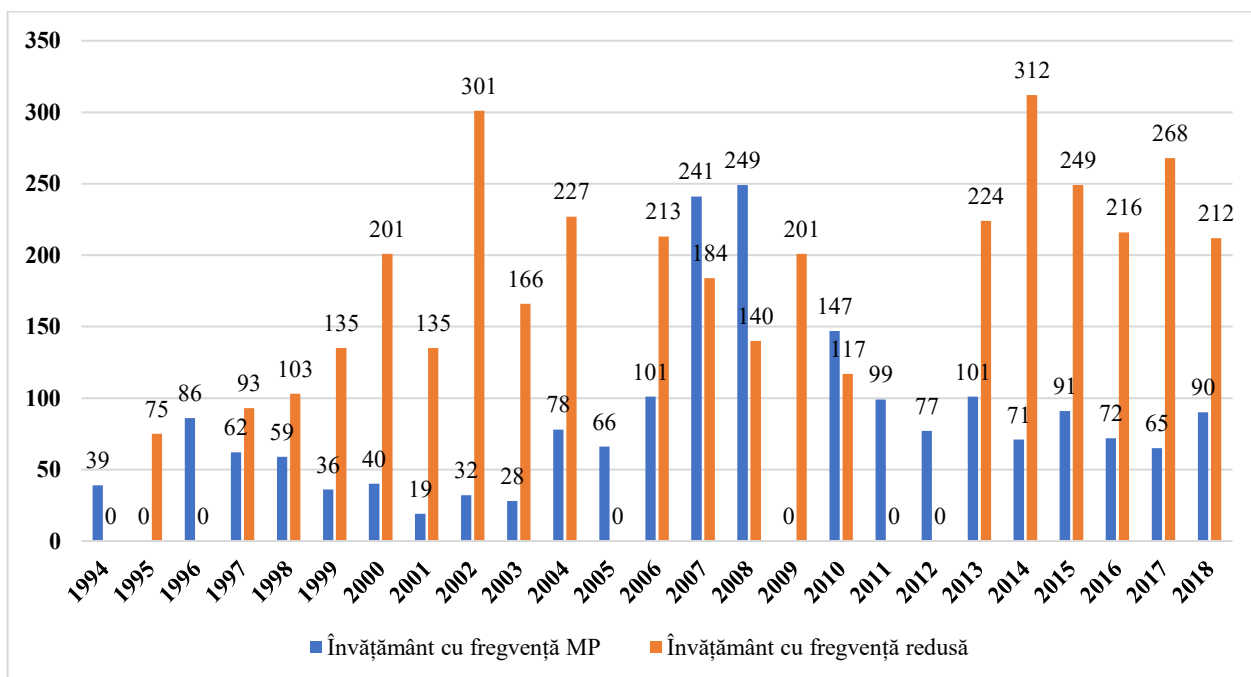


Figura 5. Tipuri de învățământ cu frecvență

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 [69].

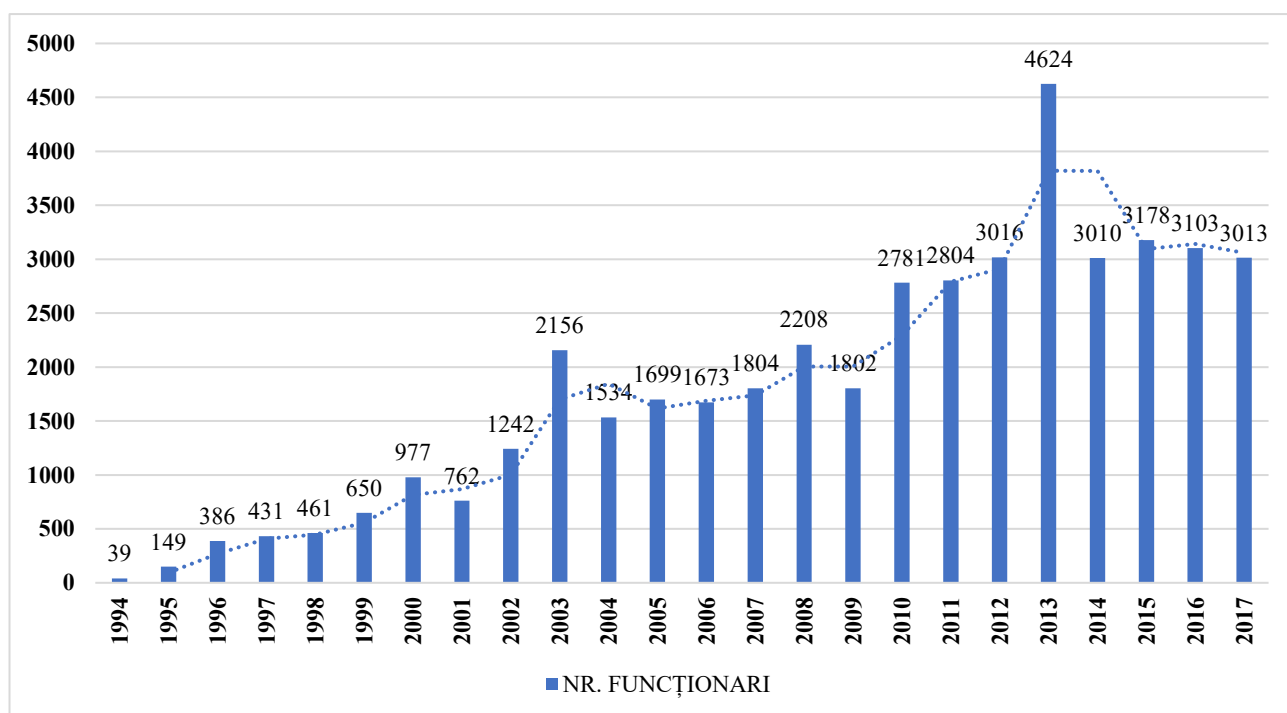


Figura 6. Funcționari calificați în perioada 1994 - 2017

Implementarea politicilor de personal în cadrul administrației publice din Republica Moldova este analizată în detaliu în Hotărârea Guvernului nr. 126/2023 din 15 martie 2023, prin care a fost aprobată *Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030* [57]. Documentul oferă o imagine amplă asupra stării actuale a managementului funcției publice, reliefând principalele disfuncționalități sistemice, precum și acțiunile necesare pentru remedierea acestora. Unul dintre aspectele centrale identificate este slaba capacitate instituțională în elaborarea, promovarea și monitorizarea politicilor publice aferente funcției publice și funcționarilor publici, cauzată în mare parte de reorganizările succesive ale Cămarilor de Stat realizate în anii 2016 și 2019. Aceste modificări structurale au condus la diminuarea considerabilă a atribuțiilor Cămarilor în acest domeniu, reducându-i rolul la simple activități administrative precum avizarea statelor de personal sau coordonarea programelor de formare profesională [103].

Deși în decembrie 2022, prin Hotărârea Guvernului nr. 789/2022 privind modificarea unor hotărâri ale Guvernului, a fost creată Direcția managementul funcției publice – structură autonomă compusă din opt unități de personal, această intervenție instituțională nu este suficientă pentru a asigura o acoperire eficientă și coerentă a funcțiilor esențiale ce revin autorității centrale în domeniu. Dimensiunea redusă a noii direcții limitează capacitatea sa de a desfășura în mod sistemic sarcinile privind monitorizarea, evaluarea și raportarea implementării politicilor publice în domeniul funcției publice, precum și de a analiza petițiile și plângerile venite din partea funcționarilor publici care reclamă încălcări ale drepturilor prevăzute de legislație [103].

Un alt aspect esențial pentru eficientizarea politicilor de personal îl constituie integrarea tehnologiilor informaționale în procesele administrative. În acest sens, Republica Moldova a lansat în anul 2014 *Sistemul informațional național de administrare a resurselor umane din serviciul public*, menit să sprijine managementul funcției publice. Cu toate acestea, din cauza unor deficiențe tehnice și organizatorice persistente, sistemul respectiv nu funcționează conform așteptărilor, având capacități limitate din perspectiva funcționalităților operaționale [103].

Problemele de fond ale managementului funcției publice sunt amplificate de lipsa unor politici coerente de atragere și menținere a tinerilor profesioniști în sectorul public. Cariera în funcția publică este percepută ca neatractivă, ceea ce contribuie la o insuficiență cronică de resurse umane calificate în administrație. La nivel național, funcționarii publici reprezintă doar 4,2% din forța de muncă și aproximativ 27% din personalul angajat în sectorul bugetar. În ceea ce privește repartitia între nivelurile administrației, 59% din funcțiile publice sunt ocupate în administrația publică centrală și doar 41% în administrația publică locală [103].

Strategia relevă o serie de cauze structurale care stau la baza acestor carențe: remunerația inadecvată a muncii prestate în sectorul public; lipsa unor pachete compensatorii care să atenueze incompatibilitățile și restricțiile impuse de statutul de funcționar public; impredictibilitatea carierei în sectorul public; perpetuarea unei culturi organizaționale de tip birocratic; absența unui cadru integrat al competențelor generale și specifice; supraîncărcarea angajaților din instituțiile publice; precum și exodul tinerilor absolvenți, care preferă să își construiască cariera în afara țării, în condițiile în care și oferta universitară pentru formarea funcționarilor este limitată [103].

Un domeniu esențial pentru consolidarea politicilor de personal rămâne dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Deși Republica Moldova dispune de un cadru instituțional destinat formării continue a angajaților din administrația publică, acest sistem nu reușește să răspundă în mod adecvat nevoilor reale ale serviciului public, atât din perspectiva instituțională, cât și individuală. Situația este deosebit de problematică în administrația publică locală, unde accesul la formare profesională este și mai limitat. Conform cadrului normativ în vigoare, fiecare funcționar public are dreptul la cel puțin 40 de ore de formare profesională anuală. Cu toate acestea, în anul 2021 doar 16% dintre funcționarii debutanți au beneficiat de numărul minim legal de ore de instruire [103].

Toate aceste constatări demonstrează necesitatea imperativă ca statul să adopte o abordare strategică și sistemică în promovarea standardelor europene în domeniul politicilor de personal din administrația publică. În prezent, există probleme de sistem care nu mai pot fi soluționate prin intervenții punctuale, ci presupun o reconceptualizare a întregului mecanism de management al funcției publice, în spiritul unei noi filosofii administrative [103]. Din perspectiva alinierii Republicii Moldova la standardele europene în materie de politici de personal, este relevant și gradul de familiaritate a experților

autohtoni cu politicile promovate la nivelul Uniunii Europene. În cadrul unui sondaj tematic, informațiile furnizate de respondenți privind cunoașterea politicilor europene în acest domeniu s-au dovedit a fi mai puțin relevante decât în cazul altor teme, ceea ce indică necesitatea intensificării eforturilor de formare și informare a factorilor decizionali și a personalului implicat în elaborarea și aplicarea acestor politici [106].

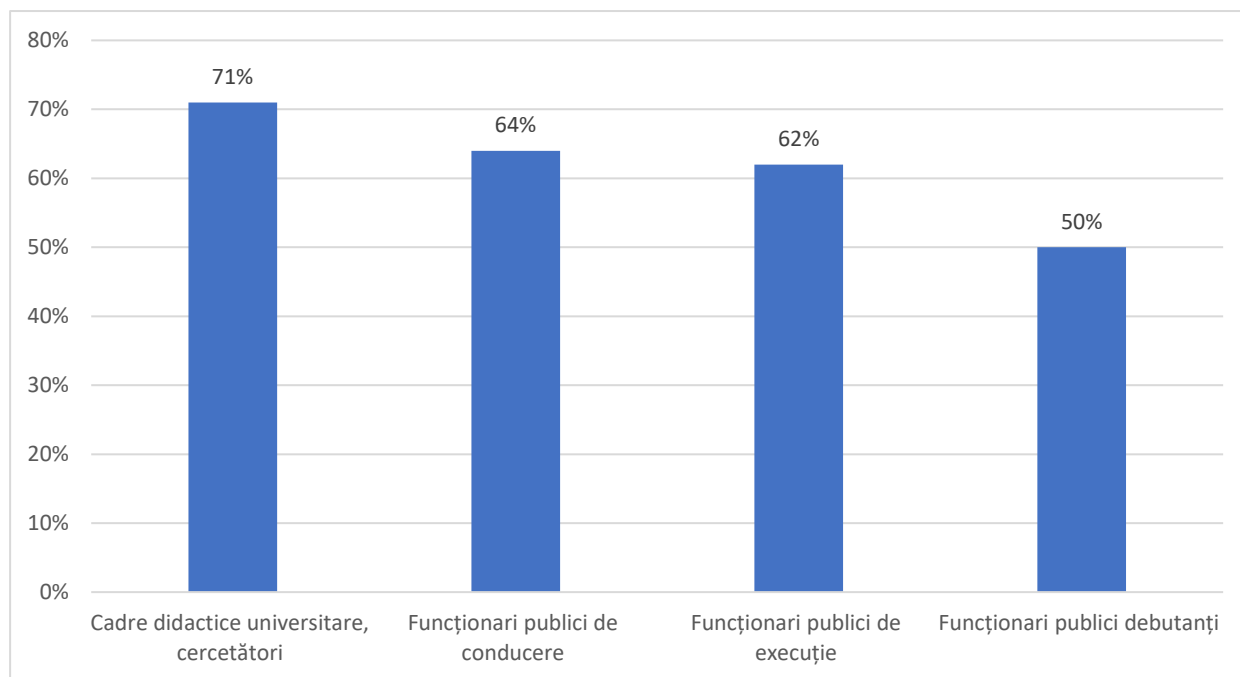


Figura 7. Cunoașterea politicilor de personal din țările europene
Sursa: executată de autor.

3.3. Standarde europene de conduită a funcționarilor publici din România și din 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 au fost adoptate conform art. 368 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ și sunt stipulate în Codul de conduită 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 ce urmează.

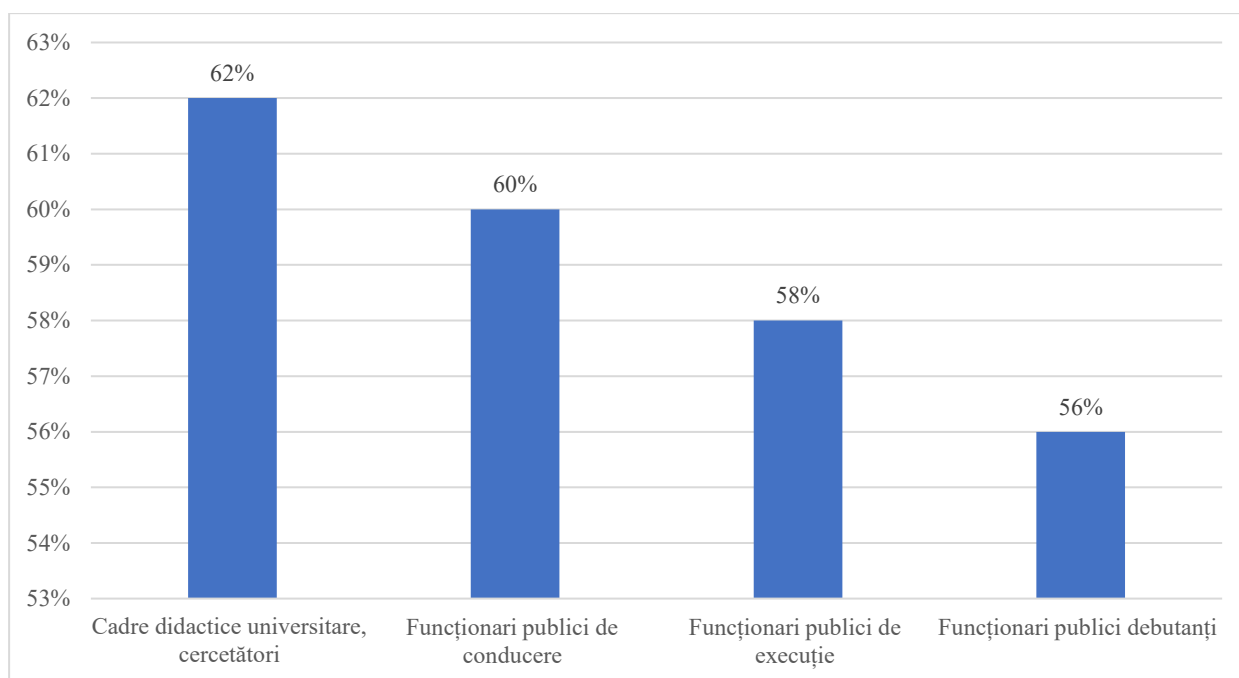


Figura 8. Aprecierea situației cu implementarea standardelor europene în RM
Sursa: executată de autor.

Adoptarea Codului de conduită a funcționarilor publici urmărește reglementarea riguroasă a comportamentului profesional al persoanelor care exercită funcții publice în cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice de la nivel central și local, dar și în structurile administrative autonome. Acest document normativ, cu caracter obligatoriu pentru toți funcționarii publici, vizează instituirea unor standarde clare de comportament, menite să asigure profesionalismul, integritatea și responsabilitatea în exercitarea funcției publice. Printre obiectivele fundamentale ale acestui Cod se numără îmbunătățirea calității serviciilor furnizate publicului, consolidarea bunei guvernări în procesul de satisfacere a interesului public general, precum și diminuarea excesului de birocrație și a comportamentelor corupte în cadrul administrației publice. De asemenea, documentul oferă o serie de instrumente și mecanisme prin care aceste obiective pot fi atinse, stabilind o arhitectură normativă clară și coerentă.

În acest sens, sunt evidențiate și principiile generale care fundamentează comportamentul funcționarului public, acestea servind drept ghid în activitatea zilnică a acestuia și reflectând valorile de bază ale unui sistem administrativ modern și eficient. Pentru a evita suprapunerile și redundanțele în analiza actualului Cod, este necesară o examinare detaliată și a Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova, adoptat prin Legea nr. 25 din 16 februarie 2008, întrucât acesta constituie un exemplu relevant de aplicare a principiilor eticii și integrității în administrația publică națională [191].

Asemenea oricărui act normativ, Codul moldovenesc are un obiect de reglementare clar definit

– comportamentul funcționarului public în exercitarea atribuțiilor sale – și urmărește realizarea unui scop precis. Acesta este explicitat în art.1, alineatele (1) și (2), al legii, în care sunt enunțate trei direcții esențiale: (i) instituirea unor norme de comportament pentru funcționarii publici și informarea cetățenilor cu privire la conduita așteptată în exercitarea funcțiilor administrative; (ii) asigurarea unei administrații publice eficiente, orientate spre realizarea interesului colectiv; și (iii) prevenirea și combaterea corupției, prin promovarea transparenței și a unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice.

De o importanță aparte este delimitarea clară a sferei de aplicare a codului. Conform alineatului (3), din același articol, prevederile codului sunt aplicabile tuturor funcționarilor publici, fără excepție. Această formulare cuprinzătoare se referă atât la funcționarii cu statut general, cât și la cei cu statut special. În ceea ce-i privește pe aceștia din urmă, aplicabilitatea Codului este condiționată de compatibilitatea normelor sale cu reglementările deontologice stabilite prin legi speciale sau prin coduri de conduită sectoriale. Astfel, dacă există discrepanțe între normele generale ale codului și cele specifice unui anumit domeniu (de exemplu, poliția, serviciile vamale, administrația penitenciară), se aplică prevederile sectoriale, în măsura în care ele nu contravin principiilor generale.

Este de menționat că Codul de conduită nu se aplică demnitarilor sau magistraților. Această categorie include Președintele Republicii Moldova, deputații în Parlament, membrii Guvernului, judecătorii, procurorii, primarii, consilierii locali, precum și alte persoane aflate în funcții electivă sau care exercită atribuții cu caracter politic ori jurisdicțional. Excluderea acestor categorii din aria de aplicare a Codului este justificată de articolul 1, paragraful 4, al Codului-model, care prevede expres neaplicabilitatea acestuia față de anumite funcții de demnitate publică sau autorități constituționale.

În ceea ce privește caracterul obligatoriu al normelor prevăzute în Codul de conduită, acestea sunt valabile pentru întregul corp al funcționarilor publici, indiferent de statutul lor însă, pentru cei cu statut special aplicabilitatea este limitată la acele situații în care normele generale nu contravin legislației sectoriale în vigoare. Personalul contractual, precum și categoriile de demnitari și magistrați menționate anterior, sunt exceptate în mod expres. În caz de încălcare a prevederilor Codului, funcționarul public este pasibil de răspundere disciplinară, contravențională sau penală, în funcție de gravitatea și natura normei încălcate.

Un segment fundamental al Codului este constituit de principiile de conduită, care sunt prezentate într-o manieră structurată, reflectând influența Codului-model, dar și a reglementărilor similare din statele membre ale Uniunii Europene. Primul și cel mai important dintre acestea este principiul legalității, enunțat în articolul 3, sub denumirea „Legalitatea”. Acest principiu exprimă exigența respectării stricte a legii, ca fundament al activității funcționarului public și ca pilon de susținere a statului de drept.

Respectarea legii reprezintă nu doar o cerință formală, ci o componentă esențială a ordinii sociale într-un regim democratic, fiind expresia voinței colective și a intereselor generale ale societății. Prin urmare, legea devine instrumentul indispensabil pentru desfășurarea coerentă și armonioasă a activităților în toate domeniile vieții publice. În același timp, supunerea față de un sistem juridic democratic nu este impusă doar din exterior, ci este resimțită de cetățeni ca o obligație morală și rațională, întrucât normele legale formulate prin voința colectivă corespund, în mare măsură, intereselor și necesităților indivizilor. Această viziune integratoare asupra funcției publice, consacrată în Codul de conduită, este menită să contribuie la profesionalizarea administrației publice și la promovarea unei culturi instituționale bazate pe integritate, transparență și responsabilitate, elemente esențiale pentru consolidarea încrederii cetățenilor în instituțiile statului și în actul de guvernare în ansamblul său [191].

Într-o societate democratică, supremația legii constituie fundamentul funcționării statului de drept, iar orice abatere de la normele juridice echivalează nu doar cu o sfidare a ordinii de drept, ci și cu o desconsiderare a voinței colective, întrucât legea reflectă interesul general al cetățenilor. În acest sens, nerespectarea prevederilor legale afectează direct substanța democratică a ordinii juridice și, prin extensie, integritatea relațiilor sociale reglementate de aceasta [69].

Statul de drept presupune o organizare a vieții sociale întemeiată pe respectarea strictă a normelor legale. Stabilitatea și dezvoltarea democratică nu pot fi concepute în afara unei structuri juridice solide, care să asigure aplicarea uniformă și coerentă a legii. Prin urmare, legalitatea devine o condiție esențială pentru progresul și echilibrul social, având caracter obiectiv și universal [189].

Principiul legalității se impune ca unul dintre pilonii fundamentali ai sistemului juridic, având o valabilitate generală și obligatorie pentru toți subiecții de drept, indiferent de natura acestora – fie că vorbim despre persoane fizice, entități juridice, instituții publice, organizații neguvernamentale sau alte structuri colective. Acest principiu presupune supunerea față de Constituție, de legislația primară și secundară, precum și față de actele administrative normative și individuale emise în baza legii, cu aplicabilitate directă asupra raporturilor sociale în care aceștia sunt implicați [189].

Aplicarea acestui principiu în activitatea funcționarului public comportă o dimensiune deosebit de importantă. Acesta este obligat să acționeze cu deplină conformitate față de Constituția Republicii Moldova, legislația internă și tratatele internaționale ratificate de stat. Acțiunile, deciziile și comportamentul funcționarului trebuie să reflecte fidel dispozițiile legale, contribuind astfel la implementarea și consolidarea statului de drept [189].

Pentru a preveni eventualele abuzuri sau interpretări eronate ale dispozițiilor primite, legea oferă o delimitare clară a ceea ce constituie o dispoziție ilegală. Astfel, o astfel de dispoziție este considerată contrară legii dacă: (i) intră în contradicție cu legislația în vigoare; (ii) depășește competențele autorității emitente; sau (iii) impune realizarea unor acțiuni ce nu pot fi îndeplinite legal de destinatarul dispoziției

[147]. În cazul în care funcționarul public se confruntă cu îndoieli privind legalitatea unei dispoziții, acesta are obligația să comunice în scris aceste dubii autorului dispoziției și să informeze, în același timp, conducătorul ierarhic superior al persoanei care a emis dispoziția respectivă [189]. O eventuală omisiune în a semnală dubiile privind legalitatea dispoziției, lipsa informării conducerii superioare sau executarea propriu-zisă a unui ordin ilegal constituie o abatere disciplinară. Conform prevederilor articolului 57 litera j) din Legea nr. 158-XVI coroborate cu articolul 23 alineatul (3) din aceeași lege, o astfel de conduită atrage răspunderea disciplinară a funcționarului public [189].

Pe lângă cazurile în care dispozițiile ilegale provin din interiorul ierarhiei administrative, există și situații în care presiunile de a încălca legea vin din partea terților – persoane fizice sau juridice cu care funcționarul public nu are relații de subordonare. Astfel de solicitări pot proveni de la colegi, parteneri externi sau alte entități. În asemenea cazuri, articolul 3 alineatul (2) din Codul de conduită, alături de articolul 12 din Codul-model de conduită, precum și memoriul explicativ aferent, prevăd obligația funcționarului de a raporta aceste tentative către conducerea instituției și către autoritățile competente [190].

Un alt principiu fundamental ce guvernează activitatea funcționarilor publici este cel al imparțialității, consacrat în articolul 4 al Codului de conduită. Această obligație decurge din articolul 16 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova, care garantează egalitatea tuturor cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, indiferent de rasă, etnie, limbă, religie, sex, opinii, apartenență politică, statut social sau avere [69]. Astfel, funcționarul public este obligat să-și exercite atribuțiile cu obiectivitate, fără a fi influențat de presiuni externe, interese personale sau influențe politice.

În ceea ce privește comportamentul în raport cu publicul și cu colegii, normele de conduită stabilesc că interacțiunile trebuie să se desfășoare într-un cadru de respect reciproc, decență și profesionalism. Comunicarea trebuie să fie civilizată, încurajând o autocenzură pozitivă din partea tuturor celor implicați. Astfel, calitatea serviciilor publice depinde în mod direct de calitatea relațiilor interumane, indiferent dacă actorii acestor relații sunt funcționari publici sau cetățeni [191].

În ceea ce privește folosirea poziției oficiale, articolul 3 alineatul (3) din Codul de conduită prevede în mod expres interdicția ca funcționarul public să utilizeze funcția deținută sau influența dobândită în exercitarea acesteia în scopul de a favoriza sau prejudicia persoane fizice ori juridice. În esență, principiul imparțialității, susținut de normele Codului-model de conduită și de standardele europene, solicită ca funcționarul public să manifeste o atitudine egalitară față de toate persoanele cu care intră în contact, fără a face discriminări bazate pe criterii etnice, lingvistice, religioase, politice sau de altă natură [191].

Nu în ultimul rând, principiul independenței are o importanță crucială în garantarea unui comportament etic și autonom al funcționarului public. Acesta presupune separarea clară dintre

activitatea profesională și apartenența politică, asigurând protecția administrației publice față de ingerințele politice. Funcționarilor publici le este interzis să participe la activități de colectare de fonduri pentru partide politice sau alte organizații social-politice, să utilizeze resursele administrative pentru campanii electorale, să afișeze materiale cu caracter politic în instituțiile publice ori să promoveze în mod direct partide sau candidați. De asemenea, aceștia nu pot contribui la înființarea de structuri politice în cadrul instituțiilor statului [191].

Principiul independenței funcționarului public constituie una dintre pietrele de temelie ale unei administrații publice profesioniste și echidistante. Acesta este consacrat în legislația Republicii Moldova, mai ales în contextul delimitării activității funcționarilor publici față de implicarea politică activă. Conform prevederilor articolului 16 din Legea nr. 158-XVI privind funcția publică și statutul funcționarului public, este permis ca funcționarii publici să fie membri ai partidelor politice sau ai organizațiilor social-politice legal constituite, însă doar în limitele stabilite de cadrul legal aplicabil. Legea stabilește și o excepție notabilă de la această regulă permisivă, care vizează anumite categorii de funcționari publici, în special pe cei cu statut special – cum ar fi angajații în cadrul instituțiilor de forță sau securitate – cărora le este interzisă în mod expres apartenența la formațiuni politice, în conformitate cu reglementările speciale [189].

În vederea protejării neutralității și obiectivității în exercitarea funcției publice, independența nu este lăsată la latitudinea exclusivă a comportamentului funcționarilor, ci este reglementată prin norme juridice cu caracter prohibitiv. Astfel, legea stabilește în mod clar interdicții referitoare la desfășurarea unor activități politice partizane în timpul exercitării atribuțiilor profesionale. Această obligație este menționată și în articolul 15 din aceeași lege, care, sub titlul „Dreptul la opinie al funcționarului public”, stipulează la alineatul (4) că funcționarul public trebuie să se abțină, pe durata exercitării atribuțiilor sale, de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice, precum și de la orice acțiune care ar putea favoriza un anumit partid politic sau o organizație social-politică [189].

Formularea acestor prevederi ne permite să deducem că obligația de neutralitate politică se aplică în mod strict doar în perioada în care funcționarul se află efectiv în exercitarea atribuțiilor sale. Prin interpretare *per a contrario*, în afara acestei perioade, respectiva constrângere nu este aplicabilă în aceeași măsură, deși, în practică, este recomandabil ca funcționarul să manifeste reținere și în spațiul public general pentru a proteja prestigiul instituției. Aceeași linie de reglementare este continuată de Codul de conduită a funcționarului public. În articolul 5, alineatul (1), se prevede că afilierea politică nu trebuie să influențeze comportamentul, deciziile sau acțiunile funcționarului public și, prin extensie, nici politicile și deciziile instituției publice în cadrul căreia acesta activează. Cu alte cuvinte, chiar dacă funcționarului îi este recunoscut dreptul de a fi membru al unei formațiuni politice, în exercitarea atribuțiilor sale profesionale, acesta este obligat să acționeze imparțial, fără a ține cont de directivele sau

promisiunile formulate în cadrul activităților electorale sau al documentelor interne ale partidului din care face parte [189].

În practică, această independență presupune o delimitare clară între interesele partidului și interesele instituției publice. Dacă, în procesul elaborării unei politici publice, în urma unei analize riguroase și colaborative, funcționarul public identifică soluții care diferă de cele propuse în programul partidului politic din care face parte, dar care sunt mai eficiente și mai potrivite pentru interesul public, acesta are obligația profesională de a promova opțiunea autorității publice, nu pe cea a partidului. Astfel, loialitatea trebuie să fie direcționată exclusiv către instituția publică și interesul cetățeanului.

Totodată, este esențial de înțeles că, în exercitarea funcției, funcționarul nu poate desfășura acțiuni care să conducă la avantaje politice pentru partidul său. Apartenența politică nu trebuie să afecteze nici comportamentul individual, nici performanța instituțională [189].

În paralel cu principiul independenței, un alt concept fundamental în etica funcției publice este profesionalismul, recunoscut atât în legislația națională, cât și în documentele europene de referință. Codul de conduită a funcționarului public, în articolul 6, stabilește că profesionalismul presupune îndeplinirea atribuțiilor de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine.

Funcționarul public este responsabil nu doar în fața superiorului său ierarhic direct, ci și în fața autorității publice în ansamblu, reflectând astfel responsabilitatea colectivă și personală pentru actul administrativ. Profesionalismul se manifestă, în primul rând, prin asumarea responsabilității pentru propriile acțiuni. Funcționarul public trebuie să răspundă pentru deciziile și faptele sale în contextul atribuțiilor ce îi revin. În al doilea rând, competența implică deținerea cunoștințelor și abilităților profesionale necesare, precum și a unei atitudini corespunzătoare, pentru a răspunde eficient cerințelor funcției. Eficiența, ca alt atribut esențial, presupune utilizarea judicioasă a resurselor publice, evitarea risipei și orientarea către maximizarea rezultatului în raport cu investiția realizată.

Este de subliniat că eficiența nu trebuie percepută doar în termeni contabili sau procedurali, ci mai ales în raport cu oportunitatea cheltuielilor și impactul obținut. Astfel, responsabilitatea pentru utilizarea fondurilor publice trebuie împărțită între subdiviziunile economico-financiare și cele de specialitate, care trebuie să asume răspunderea pentru propunerile și proiectele promovate. Promptitudinea în serviciu se referă la capacitatea funcționarului de a răspunde rapid și adecvat sarcinilor ce îi revin, în conformitate cu urgențele și prioritățile instituției publice.

În ceea ce privește corectitudinea, aceasta se referă la exercitarea funcției publice cu bună-credință și integritate. Funcționarul este dator să respecte normele de conduită morală și profesională, acționând în conformitate cu legea și valorile etice ale administrației publice. Pentru consolidarea profesionalismului, statele, inclusiv Republica Moldova, au instituit mecanisme de dezvoltare

profesională continuă, atât în cadrul autorităților publice, cât și prin instituții specializate, cum ar fi Academia de Administrare Publică, fondată în 1993 și integrată ulterior, în anul 2022 în Universitatea de Stat din Moldova.

Astfel, dezvoltarea profesională are o dublă dimensiune: pe de o parte, ea este un drept al funcționarilor, care le permite să-și îmbunătățească competențele și performanțele, iar pe de altă parte, reprezintă o obligație, fiind o condiție indispensabilă pentru exercitarea funcției publice în mod eficient și responsabil.

În concluzie, funcționarul public este obligat să-și îndeplinească sarcinile în mod profesionist, utilizând competențele dobândite prin formare teoretică și practică, dar și prin instruire continue. Profesionalismul și independența, ca principii fundamentale ale funcției publice, contribuie decisiv la asigurarea unui serviciu public eficient, echitabil și orientat spre interesul general. Principiul loialității în funcția publică presupune, la prima vedere, „servirea cu bună-credință” a autorității publice. Totuși, termenul „a servi” are, în limba română, multiple nuanțe – de la simpla îndeplinire a sarcinilor până la sensuri precum „a sluji” sau chiar „a slugărnic”. Astfel, obligativitatea loialității nu înseamnă supunere oarbă sau devoțiune personală, ci comportament profesional și echilibrat. Or, obligația principală a funcționarului – conform art. 22 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 158-XVI – este de a-și îndeplini atribuțiile cu responsabilitate, obiectivitate, promptitudine, spirit de inițiativă și în mod colegial [150]. Așadar, interpretarea voluntară a loialității ca supunere necriticată contravine acestei prevederi esențiale.

În consecință, principiul loialității trebuie interpretat în relație directă cu celelalte principii de conduită al funcționarului public. Loialitatea nu vizează persoanele conducătoare, ci instituția în sine – autoritatea publică în care activează și este remunerat. Angajamentul trebuie orientat către valorile și obiectivele instituției, nu către capriciile sau insatisfacțiile personale legate de anumiți lideri. Este acceptabil ca funcționarii să manifeste nemulțumiri la adresa unor colegi sau superiori, însă nu este permisă divulgarea acestor nemulțumiri în mod public în așa fel încât să prejudicieze imaginea entității. Criticile interne au loc, dar folosirea lor pentru a sabota instituția sau pentru a-i defăima conducerea este contrar spiritului loialității – excepție făcând situațiile în care există fapte evidente și grave de ilegalitate, care trebuie aduse la cunoștința publicului. Prin urmare, principiul loialității impune intervenții și atitudini care păstrează bunul renume și buna funcționare a instituției, fără a încuraja subordonare oarbă sau obediență față de lideri – aceste atribuții ale funcționarului sunt delimitate clar de loialitate. Un alt aspect important este transparența și accesul la informație – piloni esențiali ai unui stat de drept. Republica Moldova, în aliniere cu valorile democratice europene, a adoptat acte normative care reglementează comunicarea oficială a autorităților. Astfel, doar funcționarul public împuternicit de conducător poate exprima poziția oficială a instituției. Dacă un alt funcționar participă la dezbateri sau emisiuni, trebuie să declare explicit că opiniile exprimate nu reprezintă poziția oficială a autorității.

Aceeași clarificare este obligatorie atunci când subiectul abordat depășește mandatul pe care l-a primit de la conducere.

Integritatea în utilizarea bunurilor publice este esențială – resursele provenite din contribuțiile cetățenilor trebuie utilizate exclusiv în interes public. Drept urmare, legislația contravențională și penală interzice folosirea bunurilor publice în scop personal. Codul de conduită stipulează detaliat aceste obligații: funcționarul trebuie să protejeze proprietatea publică și să utilizeze timpul de lucru și echipamentele doar pentru activitatea oficială. Folosirea lor în scopuri personale – inclusiv publicistice, didactice, științifice – este permisă doar în măsura în care nu afectează funcția publică și nu este interzisă de lege. Alineatele (2)-(4) din art. 1. al Codului reglementează explicit aceste aspecte: funcționarul trebuie să își direcționeze timpul și resursele strict spre sarcini oficiale, evitând orice activități care compromit capacitatea de îndeplinire a funcției. Abandonul atribuțiilor în favoarea unor activități personale diminuează eficiența și contravine spiritului serviciului public. Mai mult, activitatea nu se limitează la birou; adesea, aceasta include prezența la conferințe, delegații sau activități internaționale. În aceste contexte, conduita funcționarilor trebuie să fie impecabilă: trebuie să respecte protocolul, normele țării gazdă și standardele de curtoazie. Nu au voie să formuleze opinii personale pe teme sensibile, chiar nuanțe, care ar putea afecta relațiile diplomatice sau imaginea instituției. În situații delicate, exprimarea unei poziții personale este interzisă.

În final, toate deciziile funcționarului trebuie să fie bazate pe lege și interesul public, menținând echidistanța față de cetățeni și organizații – atât naționale, cât și internaționale. Căi posibile de influență, precum oferirea de cadouri, favoruri sau avantaje, sunt clar reglementate. Codul de conduită, la articolul 11, interzice funcționarilor „să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj „destinate personal acestuia sau familiei sale” [191]. În ceea ce privește conflictul de interese, legislația moldovenească, în paralel cu standardele internaționale (ex., Codul-model și OECD), definește trei forme de conflict - potențial, actual și consumat – și prevede proceduri clare pentru declarare și soluționare [112]. Conflictul apare atunci când un funcționar participă la o decizie de interes și, concomitent, are un interes personal direct. Această definiție coincide cu cea din art. 13 alin. (1) al Codului-model și cu recomandările OCDE. Opiniile experților relevă un progres constant și o deschidere către integrarea acestor standarde europene în administrarea publică moldovenească.

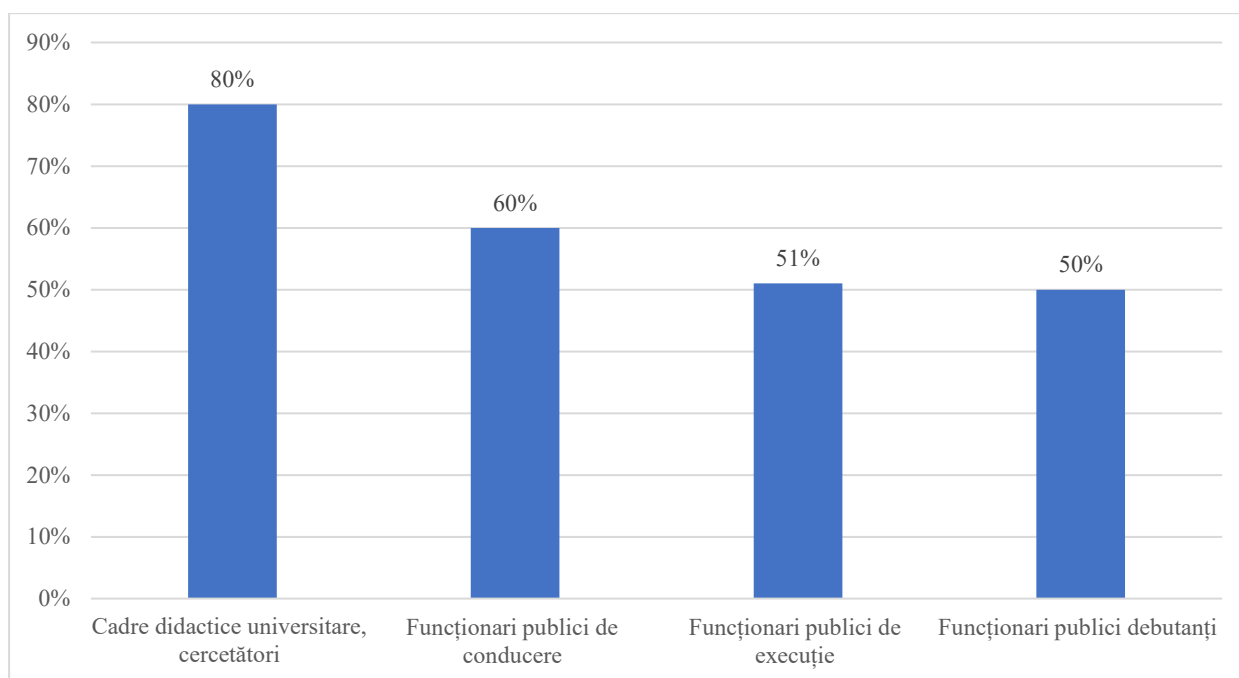


Figura 9. Propuneri de perfecționare a sistemului de management al funcției publice

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

Analiza procesului de implementare a standardelor europene în domeniul politicilor de personal în România și în Republica Moldova relevă o dinamică complexă, structurată pe trei dimensiuni esențiale: legală, organizațională și educațională. Studiul aprofundat al traiectoriei europene a ambelor state în ceea ce privește reforma administrației publice, coroborat cu examinarea legislației relevante și a acțiunilor concrete întreprinse de autoritățile publice, permite formularea unor constatări semnificative.

1. Atât România, în urma prăbușirii regimului comunist în decembrie 1989, cât și Republica Moldova, după proclamarea independenței în august 1991, au optat pentru integrarea în sistemul valoric european. Această opțiune strategică a presupus, printre altele, adaptarea structurilor statale și a instituțiilor administrației publice la cerințele unei guvernări democratice, transparente și eficiente. Modernizarea acestora s-a concretizat printr-o serie de reforme instituționale și legislative, aliniate standardelor promovate de Uniunea Europeană.

2. În ambele state, reglementarea politicilor de personal cade în sarcina legislativului – Parlamentul –, care și-a asumat în mod clar stabilirea obiectivelor strategice privind funcția publică. Aceasta include nu doar organizarea sistemului funcționarilor publici, ci și conturarea unor principii solide de etică profesională. Accentul este pus pe asigurarea unor standarde înalte de conduită și integritate, compatibile cu cele din statele europene dezvoltate, ceea ce reflectă angajamentul ambelor țări față de construirea unui serviciu public de calitate, bazat pe merit și responsabilitate.
3. Aderarea la valorile și cerințele europene în domeniul funcției publice constituie un reper fundamental în viziunea autorităților naționale. În acest sens, România a adoptat Legea privind statutul funcționarilor publici, urmată ulterior de Codul administrativ, iar Republica Moldova a elaborat și aprobat Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Aceste acte normative au avut drept scop instituirea unui cadru legislativ modern, care să reglementeze activitatea administrației publice dintr-o perspectivă juridică, morală și etică coerentă, în conformitate cu cerințele internaționale.
4. Responsabilitatea pentru administrarea și coordonarea politicilor în domeniul funcției publice revine unor structuri specializate. În România, acest rol este asumat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în timp ce în Republica Moldova atribuțiile sunt exercitate de Cancelaria de Stat. Aceste entități au misiunea de a elabora cadrul legislativ secundar, de a stabili mecanismele de implementare, dar și de a asigura monitorizarea și controlul aplicării efective a legislației în vigoare privind funcția publică.
5. Un sistem eficient de management al resurselor umane în administrația publică presupune cooperare și coordonare între ANFP și celelalte instituții sau autorități publice centrale și locale. Acest tip de colaborare contribuie la buna guvernare, la dezvoltarea capacității administrative și la consolidarea unei culturi organizaționale bazate pe merit, responsabilitate și transparență.
6. În cadrul programelor naționale de reformă a administrației publice, funcția publică a constituit un domeniu prioritar, tratat distinct în cadrul măsurilor menite să consolideze capacitatea instituțională. Această abordare a avut în vedere eficientizarea structurilor administrative, profesionalizarea funcționarilor publici și creșterea calității serviciilor oferite cetățenilor.
7. Un aspect central al politicilor de personal îl constituie evaluarea performanțelor și dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici. Această componentă este considerată esențială nu doar din perspectiva armonizării cu standardele europene, ci și din necesitatea promovării unei administrații publice competente și orientate către rezultate. Investițiile în formare și evaluare contribuie la creșterea eficienței și integrității serviciului public.
8. Codurile naționale de conduită profesională au fost elaborate pe baza principiilor etice promovate la nivel european. În ambele state, aceste coduri stabilesc norme obligatorii de comportament

pentru toți funcționarii publici, indiferent de statutul lor – general sau special. Astfel, sunt instituite criterii clare privind responsabilitatea, imparțialitatea, loialitatea și transparența în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

9. Deși atât România, cât și Republica Moldova au realizat pași importanți în direcția armonizării cadrului normativ cu exigențele europene, provocarea majoră rămâne implementarea efectivă și uniformă a acestor standarde în toate autoritățile publice. În mod concret, problema nu constă în adoptarea legislației, ci în respectarea ei riguroasă de către fiecare instituție publică și de fiecare funcționar public în parte. Această situație reflectă necesitatea consolidării mecanismelor de control și responsabilizare instituțională.
10. Această realitate constituie o provocare majoră pentru autoritățile cu responsabilități în domeniul funcției publice. În cazul Republicii Moldova, este evidentă nevoia de întărire a capacității instituționale prin crearea unei structuri publice specializate, cu atribuții clare și resurse suficiente pentru a coordona, monitoriza și îmbunătăți constant politicile de personal. Doar printr-o astfel de reformă instituțională se pot depăși disfuncționalitățile actuale și se poate construi un serviciu public performant, în deplin acord cu valorile și cerințele europene.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Analiza aprofundată a procesului de implementare a standardelor europene în domeniul funcției publice în România și în Republica Moldova evidențiază faptul că problema de cercetare formulată inițial a fost tratată în mod cuprinzător, iar obiectivele propuse în cadrul studiului au fost atinse. Studiul demonstrează că procesul de aliniere la cerințele și valorile europene în materie de administrație publică se află într-un stadiu semnificativ de dezvoltare, însă rămâne condiționat de desfășurarea continuă a unor acțiuni coordonate atât la nivel legislativ, cât și organizațional. Această realitate permite formularea unor concluzii relevante și bine fundamentate științific.

1. Tema cercetării se dovedește a fi de un interes major atât pentru România, cât și pentru Republica Moldova, fiind susținută de un volum consistent de studii și lucrări elaborate de cercetători din cele două state. Interesul manifestat nu se limitează la o singură disciplină, ci este reflectat în cercetări interdisciplinare care îmbină elemente de drept administrativ, științe politice, management al resurselor umane, etică profesională și psihologie organizațională. Această abordare complexă confirmă importanța temei în contextul reformei administrației publice și a procesului de europeanizare.
2. Modernizarea funcției publice constituie un pilon esențial în cadrul procesului de evaluare a performanței administrative a statelor membre, reflectând capacitatea acestora de a răspunde eficient, echitabil și profesionist provocărilor guvernării moderne. Această modernizare nu se limitează doar la perfecționarea cadrului legal, ci implică o viziune strategică pe termen lung privind recrutarea, pregătirea, motivarea și evaluarea funcționarilor publici, precum și digitalizarea proceselor administrative, transparența decizională și adaptabilitatea instituțională. Prin urmare, capacitatea unei administrații de a oferi servicii publice de calitate, de a păstra echilibrul între stabilitate și inovație, dar și de a asigura un climat de integritate și responsabilitate profesională devine un criteriu-cheie în aprecierea evoluției și eficienței sistemului administrativ. În acest context, funcția publică devine nu doar un mecanism de execuție a politicilor publice, ci un indicator al maturității democratice și al sustenabilității instituționale.
3. Administrarea funcției publice în România se realizează dintr-o perspectivă predominant material-funcțională, accentul fiind pus pe aplicarea practică a instrumentelor juridice și administrative care asigură funcționarea coerentă și eficientă a sistemului public. Acest mod de abordare evidențiază o serie de componente manageriale esențiale, prevăzute expres în cadrul legislativ, care alcătuiesc pilonii de bază ai gestiunii funcției publice. Printre acestea se numără planificarea strategică a necesarului de funcționari publici, realizată prin intermediul planului național de ocupare a funcției publice, ca mecanism prin care se stabilește, într-un mod structurat și anticipativ, necesarul de resurse umane în administrație.

Un alt element central este reprezentat de procesul de recrutare, care urmărește selecția celor mai competenți candidați în funcție de principiile meritocrației, transparenței și egalității de șanse. Recrutarea este urmată de promovarea și dezvoltarea carierei, dimensiuni care vizează asigurarea unei traiectorii profesionale continue și coerente pentru funcționarii publici, în baza performanței, experienței acumulate și nevoilor instituționale. În acest sens, cariera funcționarilor publici devine nu doar un traseu profesional individual, ci o investiție strategică a statului în consolidarea competențelor administrației publice. De asemenea, un alt aspect indispensabil al gestiunii moderne este managementul formării continue, care urmărește adaptarea constantă a personalului administrativ la evoluțiile legislative, tehnologice și sociale.

4. Statutul funcției publice este intrinsec legat de ideea de carieră profesională în administrația publică. El reprezintă cadrul normativ și instituțional care reglementează toate etapele acestui parcurs profesional. În acest sens, cariera funcționarului public debutează cu recrutarea – un proces reglementat riguros – urmat de desfășurarea concursurilor publice pentru ocuparea posturilor, care se organizează în conformitate cu criterii prestabilite de competență și integritate. Numirea în funcție consfințește intrarea oficială în corpul funcționarilor publici și este urmată de o perioadă de stagiul obligatorie pentru funcționarii debutanți, menită să le asigure integrarea și adaptarea profesională.

În final, promovarea în funcție apare ca un rezultat firesc al unei activități eficiente, al unei conduite profesionale ireproșabile și al unei implicări active în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Astfel, întregul sistem funcționează astfel ca un ansamblu coerent, în care fiecare etapă este interconectată cu celelalte, urmărindu-se consolidarea unui corp de funcționari bine pregătiți, responsabili și capabili să răspundă cerințelor administrației moderne și nevoilor cetățenilor.

5. Standardele europene în domeniul politicilor de resurse umane servesc drept modele de referință pentru modernizarea sistemului funcției publice din România. Aceste standarde promovează profesionalismul, echitatea, stabilitatea în carieră, precum și delimitarea clară între funcția publică și influența politică. Prin preluarea și adaptarea acestor modele, România poate avansa în consolidarea unui serviciu public eficient și responsabil.
6. În Republica Moldova, politicile de personal din administrația publică beneficiază de un cadru normativ relativ bine dezvoltat și de implicarea unor structuri instituționale specializate în gestionarea funcției publice. Cu toate acestea, se constată lipsa unei strategii naționale coerente care să asigure implementarea unitară a standardelor europene. Managementul funcției publice rămâne dispersat și insuficient coordonat, ceea ce limitează eficiența reformelor administrative și creează vulnerabilități în sistem.

În acest context, politicile profesionale de resurse umane trebuie să fie formulate și aplicate astfel încât să asigure atragerea și menținerea în sistem a celor mai competenți funcționari. Consolidarea unei

administrații publice moderne și performante impune dezvoltarea unui cadru strategic pentru promovarea standardelor europene în domeniul funcției publice.

Recomandări pentru consolidarea funcției publice în România și în Republica Moldova:

1. **Focalizarea autorităților publice din România** pe implementarea riguroasă a standardelor europene în politicile de personal.
2. **Reconceptualizarea politicilor de personal** în Republica Moldova prin integrarea standardelor și bunelor practici promovate la nivelul administrațiilor publice europene.
3. **Instituirea unor mecanisme solide de garantare a stabilității funcției publice**, care să prevină ingerințele politice în procesul de gestionare a carierei funcționarilor.
4. **Elaborarea și implementarea unei strategii naționale coerente** privind alinierea politicilor de personal la standardele europene, în special în Republica Moldova.
5. **Crearea unei autorități publice centrale în Republica Moldova**, cu responsabilități clare în domeniul managementului funcției publice, care să asigure coordonarea strategică și implementarea politicilor unitare la nivel național.
6. **Generalizarea codurilor etice în administrația publică**, astfel încât toate instituțiile să funcționeze pe baza unor norme de conduită clar definite și universal aplicabile.
7. **Reformarea sistemului de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici**, cu accent pe dobândirea competențelor practice necesare pentru integrarea în spațiul administrativ european.

BIBLIOGRAFIE

1. ADAMS, J. Stacy, Inequity in Social Exchange. În: *Advances in Experimental Social Psychology*. ed. Vol. 2. New York: Academic Press, 1965, pp.267–299.
2. ALEXANDRU, M. *Funcția publică în dreptul comparat* București: CH: Beck, 2018, p.52.
3. ALEXANDRU, A. Managementul resurselor umane în administrația publică. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2020.
4. ALEXANDRU, I. *Administrația publică: teorii, realități, perspective*. București: Lumina Lex, 2006, p. 495, ISBN:978-973-758-057-3
5. ALEXANDRU, I. *Administrație publică*. Școala Națională de Studii Politice și Administrative. București, 2003. p.163.
6. ALEXANDRU, I., CĂRĂUȘAN, M., BUCUR, S. *Drept administrativ*. - Ed. a 2-a, rev. și adăugită București : Lumina Lex, 2007 ISBN: 978-973-758-121-1 583 p.
7. ALEXANDRU, I. *Management public*. București: Editura Economică, 2016, p. 112.
8. ALEXANDRU, I. *Tratat de administrație publică*. Universul Juridic, București, 2008. p.969, ISBN 978-973-127-080-7. P.972.
9. ALEXANDRU, I. ș.a. *Drept administrativ*. Brașov: Omnia, 1999 p.742, ISBN: 9739478042
10. ALEXANDRU, I., *Politică, administrație, justiție*, București: Editura All Beck, 2004. p. 163-164, ISBN:9736554112
11. ALEXANDRU, I. *Funcția publică*. București: Editura Economică, 2005. pp.41–43.
12. ANDERSON, P., *Cariera funcționarului public în Europa*. Londra: Routledge, 2020, 150-165.
13. ANDRONICEANU, A. *Managementul funcției publice în statele Uniunii Europene în Administrație și managementul public*. 2004, ISBN 978-606-28-1071-9
14. APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*, Vol. I. C.H.Beck, București: Beck, 2008, p.392. ISBN: 978-973-115-369-8
15. APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ. Tematica prelegerilor. Repere bibliografice*. Vol. I. Colecția Curs universitar. București: All Beck 2003, p. 280. ISBN:9789736554018, 973655401
16. APOSTOL TOFAN, D. *Instituții administrative europene*, C. H. București: Beck, 2006, p. 256, ISSN978-973-115-022-2.
17. APOSTU, I., *Administrația publică: teorie și practică*. Chișinău: CEP USM, 2019, p. 87.
18. ARISTOTEL. *Politica*. Bucuresti: IRI, 2001, p. 520. ISBN 973-8064-91-0
19. ARMSTRONG, M. *Managementul resurselor umane. Manual de practică*. București: Codecs, 2003, p. 872, ISBN 9738060605
20. AUBY, J.M. *Droit de la fonction publique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2009 ISBN13

978-2-247-08038-0, p.670

21. AUBY, J.M. et AUBY, J.B. *Institutions administratives. Organisation generale. Fonction publique. Contentieux administratifs. Interventions de l'administrations dans l'economie. Prix. Planifications. Amenagement du territoire.* 7e édition. Paris: Dalloz, 1997, , p.583, ISBN: 2-247-02381-9
22. AUBY, J.M.; AUBY, J.B. *Droit de la fonction publique. Fonction publique de l'Etat; Fonction publique teritoriale; Fonction publique hospitaliere*, Dalloz, Paris: Dalloz, 1997. ISBN: 2-247-02551-X (br.) : 172 FRF
23. AUBY, J.M.R., DUCOS-ADER. *Droit administratif. 7eme,edition.* Paris: dalloz, 1986, p. 4 și urm. ISBN-13978-2247006878.
24. BABBIE, E. *The Practice of Social Research.* 15th ed. Boston: Cengage Learning, 2021, ISBN 0357360818, 9780357360811, p. 575
25. BABUN, R., BOURN, SIR J. *Public Sector Management.* U.K.Ltd, Printice Hall International, 1995, p. 583. ISBN: 978-1855215177
26. BAKER, R. *Comparative public management. Putting US public policy and implementation in context, Wesport.* Conecticut: Praeger Publications, 1994, p. 283. ISBN- : 978-0275943479
27. BANTUȘ, A. Delimitări conceptuale ale modalităților de înfăptuire a administrației publice locale. În: *Administrarea Publică*, 2011, nr. 3 (71), pp.42-49. ISSN 1813-8489
28. BĂLAN, D. *Epistemologia științelor sociale.* Iași: Polirom, 2009, pp. 34–45.
29. BĂLAN, E. *Drept administrativ.* Vol. I: *Teoria generală.* Ed. a 4-a. București: C.H. Beck, 2021.
30. BĂLAN, M. Funcția publică și statutul funcționarului public în Republica Moldova. Chișinău: Cartier Administrativ, 2016, pp. 95–98.
31. BĂLUȚĂ, I., *Funcția publică și funcționarul public în administrația publică europeană* București: Editura Universitară, 2015, pp.112–114.
32. BEER, M. *Managing human assets*, NEW York: Free Press, 1985, p. 215, ISBN 0-02-902390-4
33. BELGIAN FEDERAL PUBLIC SERVICE PERSONNEL AND ORGANISATION. *Guidelines on Appropriate Conduct for Civil Servants.* Brussels, 2020.
34. BERMAN, E. *Human resourses in public service: paradoxes and proplems.* London SAGE Publications Inc., 2010. P. 433. ISBN: 978-1-4129-9167-4
35. BÎRCĂ, A. *Managementul resurselor umane: Manual.* Chișinău ASEM, 2005, p. 522. ISBN 9975-75-295-0
36. BOGDAN, S. *Comparative Public Administration: Structures and Functions.* București: Editura ASE, 2020, pp.131–135.

37. BOGHIAN, V. Dimensiuni ale profesionalizării funcției publice în România. În: *Administrarea Publică* 2020, nr. 2 (106), p.357. ISSN 1813-8489
38. BOGHIAN, V. 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
39. BOGHIAN, V. Reglementări privind funcția publică și funcționarul public în Uniunea Europeană, În: *Administrarea Publică* 2020, nr. 2 (106) ISSN 1813-8489
40. BOGUȘ, A. Specificul gestiunii resurselor umane în administrația publică. În: *Competitivitatea și Inovarea în Economia Cunoașterii*, 28-29 septembrie 2018, Ed, 21. Vol. 2, Chișinău:: Departamentul Editorial-Poligrafic al ASEM, 2018, pp. 287-292. ISBN 978-9975-75-931-1
41. BOTEA, E. Managementul resurselor umane în administrația publică. Iași: Polirom, 2019, pp. 114–119.
42. BOURKE, R. *Imperiu și revoluție: viața politică a lui Edmund Burke*. Princeton University Press, 2015, p.1032, ISBN: 9780691175652
43. BOVENS, M. Public Accountability. În: *The Oxford Handbook of Public Accountability*, (ed. Mark BOVENS, R. E. Goodin and Thomas Schillemans), Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 17–33.
44. BRAIBANT, G. În: *Revue française d'administration publique*, 1993, no. 68, pp. 613, ISNI: 0000 0001 0862 3921
45. BRAIBANT, G. *Existe-t-il un système européen de fonction publique ?*, În: *Revue française d'administration publique*, 1993 no. 68, 1993, p. 611. www.persee.fr/issue/rfap_0152-7401_1993_num_68_1
46. BROUARD, S. SMITH, A. and HAYWARD, J. *The French State in Question: Public Administration and Reform in the Fifth Republic*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 94–95.
47. BROWN, S. Training and Development in UK Public Administration. În: *British Journal of Public Administration*, vol. 22, 2019, nr. 2, pp. 40–59
48. BRUNSSON, N. și colab. *O lume a standardelor*. Oxford University Press, 2002, p.198, ISBN: 9780199256952
49. BRYSON, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 2018, p. 87.
50. BUCUR, S. ALEXANDRU, I. CĂRĂUȘAN, M. *Drept administrativ*, București: Universul Juridic, 2009, p.529. ISBN:978-973-127-114-9

51. BUSCH, L. *Standarde: Rețete pentru realitate*. The MIT Press, 2011, p.353. ISBN:978-0-262-01638-4
52. CARDONA, F. *European Principles for Public Administration*. Sigma Papers, No. 27. Paris: OECD Publishing, 1999, pp. 45–47
53. CARDONA, F. *Europeanising the Civil Service*. OECD, Sigma Programme. Disponibil:???
54. CARDONA, F. *Liability of Civil Servants and Public Administrations*. Paris: OECD-SIGMA, 1999, pp.11–14.
55. CARTA EUROPEANĂ „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată de România prin Legea 199/1997. În *Monitorul Oficial al României* nr. Nr. 331 din 26.11.1999
56. CHANDLER, J.A. , *Comparative Public Administration*, Copyright 2014. ISBN: ???
57. CHEVALLIER J. *Science administrative*. Paris: Dalloz, 2014, p. 102–104.
58. CHEVALLIER J. *Science administrative*. Paris: Presses Universitaires de France, 2015, pp. 201–203. ISBN-13 : 978-2130814924, p. 616
59. CHRISTOPHE, R. *L'accès à la fonction publique: principes et réalités*. Bruxelles: Bruylant, 2010, pp. 93–96.
60. CHUNQING. L. și colab. *Cercetări privind standardele și reglementările tehnice străine obligatorii*. China Standard Press, 2013.
61. CIOBANU, V. *Formarea continuă a funcționarilor publici*. Cluj-Napoca: Editura Universitară, 2018.
62. CLAISSE, M., MEININGER, M. - C. *Fonctions publiques en Europe*, Pris: Montchrestien, 1994, pp. 549-550; www.persee.fr/doc/rfap_0152_7401_1994_num_71_1_2845_t1_0549_0000_3.
63. Code pénal, Article 432-13, République Française. Accesat în iunie 2025 de la <https://www.legifrance.gouv.fr>].
64. COJOCARU, S. *Managementul resurselor umane*. Chișinău: Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2008. 115 p.
65. 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 Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. 2011. p 184. 013.-C.354-357.
66. COJOCARU, S. ș.a. *Managementul resurselor umane în administrația publică*. Chișinău: Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2013, pp. 354-357. ISBN 978-9975-66-326-7
67. COMISIA EUROPEANĂ. Raport privind integritatea și răspunderea în administrația publică

- europeană. Bruxelles, 2022.
68. COMISIA EUROPEANĂ. Standarde europene privind procedurile disciplinare în administrația publică. Bruxelles, 2020.
 69. CONSTITUȚIA REPUBLICII MOLDOVA adoptată la 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994 nr. 1.
 70. 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.
 71. COOPER, T. L. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass, 2012, pp. 22–24.
 72. CORNEA, S., FILIPOV, I. *Politici de personal în administrația publică*, Cahul. 2009, p. 266, ISBN 978-9975-4051-0-2
 73. COUNCIL OF EUROPE. JUDICIAL REVIEW – A comparative analysis inside the European legal system, 2010.
 74. CRAIG, P. *Administrative Law*. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2021, 267.
 75. CRAIOVAN, V. Funcția publică și statutul funcționarilor publici în România. Târgu Jiu: Editura Academica Brâncuși, 2018, pp. 78–81.
 76. CRAIOVAN, Vasile *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*. București: All Beck, 1998, p. 231.
 77. CRESWELL, J. W. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2014.
 78. DANISH MINISTRY OF FINANCE. *Code of Conduct for Danish Public Servants*. Copenhagen, 2017. ISBN: 87-7956-497-6, p.60
 79. DE WILDE, P. Public Trust and Integrity in Belgian Civil Service. În: *Journal of Public Administration*, vol. 45, 2021, no. 2, pp. 155–178.
 80. DECI, E.L. and Ryan, R.M. *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. New York: Plenum Press, 1985. ISBN 978-1-4899-2273-1, p.45
 81. DEMMKE, C. and MOILANEN, T. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2010, 288. ISBN 9783631604663
 82. DEMMKE, Ch. *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?* Maastricht: European Institute of Public Administration, 2005, pp. 12–14.
 83. DEMMKE, Ch. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil*

- Service*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2007.
84. DENHARDT, J. V., and Denhardt, R.B. *The New Public Service: Serving. Not Steering*, New York: Routledge, 2015, pp. 59–60.
 85. DG Emploi, *Social Affairs and Inclusion*. (op.europa.eu).
 86. DINCĂ, I. D. Răspunderea disciplinară a funcționarilor publici în dreptul comparat. București: Editura Academiei Române, 2018, pp. 90-105].
 87. DINCĂ, I.D., *Responsabilitate și răspundere în dreptul administrativ*. București: Editura Academiei Române, 2017, pp. 45-60.
 88. DOBRE Elena Dobre, *Evaluarea funcționarilor publici*. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2021, p. 35.
 89. DREYFUS, F., Les fondements philosophiques et politiques des systmes de fonction publique. Le cas franais et britannique. În: *Revue du droit public*, 1993, no. 1, p. 73 Cod de bar SEN00287251.
 90. DULSCHI I. Dimensiuni etice ale culturii profesionale a funcționarilor publici. În: *Materiale ale Conderinței științifico-practice „Teoria și practica administrației publice”*, 17 mai, 2019, pp. 39-41. ISBN 978-9975-3240-4-5
 91. DULSCHI I. Premisele culturii profesionale a funcționarului public, În: *Administrarea Publică*. 2014, nr. 3. pp. 11-15. ISSN 1813-8489
 92. DULSCHI I. Repere teoretice în formarea culturii profesionale a funcționarilor publici. În: *Administrarea Publică*, 2019, nr.1. pp. 11-17. ISSN 1813-8489
 93. DULSCHI, I. Unele aspecte metodologice privind cercetarea în administrarea publică. În: *Materialele Conferinței internaționale științifico-practice Teoria și practica administrării publice*, Chișinău: Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2013, pp.14-16. ISSN 1813-8489 .
 94. DULSCHI, I., Țepordei, A. Formarea și dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică: provocări și soluții. În: *Administrarea Publică* nr.2, 2021, pp. 97-103. <https://oaji.net/articles/2021/8641-1625210831.pdf>.
 95. DUMITRESCU, R. *Răspunderea disciplinară în funcția publică*. București: Hamangiu, 2016.
 96. DUPONT, J. *La politique de formation dans la fonction publique française*. Paris: Presses Universitaires de France, 2017.
 97. DUPONT, J. *Statutul funcționarilor publici în dreptul comparat*. Paris: Éditions Juridiques, 2016, pp. 45-50.
 98. EIPA. *One-Stop Shops: Improving Public Service Delivery*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008, pp. 12–14.

99. EUROPEAN COMMISSION, *Public Administration Characteristics and Performance in EU28*. Brussels, 2018, Country Reports.
100. EUROPEAN COMMISSION, *Towards Common Principles of Flexicurity*. COM(2007)359, Brussels, 2007.
101. EUROPEAN COMMISSION. *Disciplinary Procedures and Sanctions in Public Administration: A Comparative Study*. Brussels, 2021.
102. EUROPEAN COMMISSION. *European Governance: A White Paper*, Brussels, 2001, p. 10.
103. EUROPEAN COMMISSION. *Public Administration Characteristics and Development*. Brussels: European Union, 2019.
104. EUROPEAN COMMISSION. *Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Synthesis Report*. Brussels: European Commission, 2018.
105. EUROPEAN COMMISSION. *Public Administration Principles for EU Enlargement Countries*. Brussels: Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 2020.
106. EUROPEAN COMMISSION. *The European Pillar of Social Rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, pp. 5–6.
107. EUROPEAN COMMISSION. *Transparency and Open Government: An Overview of European Policies and Practices*, Brussels, 2020.
108. EUROPEAN COMMISSION. *White Paper on European Governance*, Brussels: COM (2001) 428 final, 2001, pp. 10–12.
109. EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION, *Public Administration in the EU Member States: A Comparative Overview*. Maastricht: EIPA, 2015, pp. 41–45.
110. EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL. Directive 2003/98/EC on the Re-use of Public Sector Information. In: Official Journal of the European Union, 2003.
111. EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL. Regulation (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation), In: Official Journal of the European Union, 2016;
112. EUROPEAN PARLIAMENT. *European Code of Good Administrative Behaviour*. Strasbourg: European Parliament, 2001.
113. EUROPEAN PARLIAMENT. *Labour Market Flexibility and Security in the EU: Flexicurity Concept*. Brussels, 2012, p. 18.
114. EYMERI-DOUZANS, J.M. and BOUCKAERT, G. *Training Civil Servants in the EU: The Quest for Competence and Professionalism*. Brussels: Bruylant, 2013, pp. 112–114.
115. FAYOL, H. *General and Industrial Management*. London: Pitman, 1949, pp. 19–40.

116. FORTIER, C. La consolidation juridique du lien fonction publique - service public. În: *L'Actualité juridique - Droit administratif*, 1999, no 4, pp. 291-300. ISSN: 1272-9116
117. Francisco, C. European Principles for Public Administration. Sigma Papers, No. 27. Paris: OECD Publishing, 1999, pp.45–47].
118. GAILLARD, J. *Standardizarea industrială: principiile și dezvoltarea sa*. H.W. Compania Wilson. New York, 1934.
119. GELLNER, E. *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London: Penguin, 1996, p. 98.
120. GEORGESCU, A. *Protecția funcționarilor publici împotriva acțiunilor abuzive*. Cluj-Napoca: Dacia, 2019.
121. GERSON, D. Pay for Performance: OECD Country Experiences. În: *OECD Working Papers on Public Governance*, 2011 no. 3, pp. 8–9.
122. GHEORGHE, I. Prestigiul funcționarului public și implicarea morală în răspundere, *Studii Administrative*, vol. 10, 2019, nr. 1, pp. 55-70.
123. 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
124. GHEORGHITĂ, T., MELNIC, L., LITVINENCO, S. *Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova*. Ghid metodic. Chișinău, 2013. (cancelaria.gov.md)
125. GHIDUL ISO/IEC 2. 2004:12. <https://www.iso.org/standard/39976.html>.
126. GICQUEL, J. Droit constitutionnel et institutions politiques. 21e édition. Paris: Montchrestien, 2015, ISSN: 2968-7454, p. 973
127. 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>
128. GRIGORESCU, A. *Obligațiile funcționarilor publici și statul de drept*. Iași: Polirom, 2020.
129. GROTIUS, H., <http://www.stiucum.com/management/management-public/Relatia-dintre-administratia-p91126.php> /Vizitat la 21.12.2018.
130. GUIZOT, F. Istoria civilizației în Europa. De la căderea imperiului român până la Revoluția Franceză, București: 2000, p. 272. ISBN: 973-50-0063-6
131. GUȚULEAC, V. *Drept administrativ*. Chișinău, 2017, p.587, CZU 3429(0758)
132. HAMMERSCHMID, G. et al., *Public Administration. Reforms in Europe: The View from the Top*, Cheltenham: Edward Elgar, 2016, pp. 103–106

133. HAURIOU, M. *Principes de droit administratif*, 8th ed. (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1923, p. 102.
134. HAURIOU, M. *Precis de droit administratif et de droit public*. Paris, 1919.
<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb373915308>.
135. HOFSTEDE, G. *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001, p. 112.
136. HOOD, C. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 1998, ISSN: 1096-7494, Vol: 2, Issue: 2, pp. 389-392
137. HOTĂRÂREA GUVERNULUI Republicii Moldova nr. 126/2023 din 15.03.2023 *cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova 2023, nr. 130-133.
138. HOTĂRÂREA GUVERNULUI Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009. *privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 55–56.
139. HOTĂRÂREA GUVERNULUI Republicii Moldova nr. 789 din 16.11.2022 *pentru modificarea unor hotărâri ale Guvernului (privind reorganizarea structurală a unor autorități publice)* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 363-373.
140. HOTĂRÂREA GUVERNULUI României nr. 1000 din 02.08. 2006 *privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici*, În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 698 din 15 august 2006.
141. HOTĂRÂREA GUVERNULUI României nr. 611 din 04.06.2008 *pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici*. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.530 din 14 iulie 2008.
142. HOUSE R. J. A Path-Goal Theory of Leader Effectiveness, În: Administrative Science Quarterly, vol. 16, 1977, no. 3, pp. 321–339
143. <https://dexonline.ro/definitie/standard>.
144. [https://one.oecd.org/document/CCNM/SIGMA/PUMA\(99\)44/En/pdf](https://one.oecd.org/document/CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/En/pdf).
145. https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2023/Rapoarte/1_Raport%20Managementul%20Funcției%20Publice%202022_30.05.2023.pdf.
146. HUBERTS, L. W.J.C., Integrity: What It Is and Why It Is Important. În: Public Integrity, vol. 16, 2014, no. 2, p.185.
147. IANCU, G. *Administrația publică în România*. București: Lumina Lex, 2003. P. 98.
148. IANCU, G. *Drept administrativ și instituții politice*. București: All Beck, 2003, p. 212.
149. IANCU, G. *Tratat de administrație publică*. București: Universul Juridic, 2014, pp. 57–60.

150. IONESCU, A. *Drepturile și obligațiile funcționarilor publici*. Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2019, pp. 78-85.
151. IONESCU, A. *Statutul funcționarului public și regimul răspunderii*. București: C.H. Beck, 2019, pp. 75-90.
152. IONESCU, C. *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente, 1741-1991*, Ediție revăzută și adăugită, București, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 2000. ISBN 978-606-18-0615-7
153. IONESCU, M. Legitimitatea funcționarului public în contextul politic. În: *Revista Română de Administrație Publică*, vol. 23, 2020 nr. 2, pp. 89-95.
154. IONESCU, M. *Remunerarea ca instrument de prevenire a corupției în sectorul public*. În: *Revista de Științe Administrative*, vol. 12, 2018, nr. 3 pp. 45–62.
155. IONESCU, R. *Drept administrativ și instituții publice*. Vol. 1, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1995, p.78-80.
156. IONESCU, R. *Drept administrativ*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970: OCLC Number / Unique Identifier: 237311838
157. IORGOVAN, A., *Tratat de drept administrativ.Vol. II*. București: All Beck, 2005, pp. 234–235.
158. IORGOVAN, A. *Drept administrativ*. Tratat elementar, 1994. ISBN/Cod: 973-96616-8-8
159. IORGOVAN, A. *Drept administrativ*. Tratat elementar. Vol. I. București: Hercules, 1993, pp. 85-86. ISBN/Cod: 973-96351-2-1
160. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, 2005, p. 704. ISBN/Cod: 976-655-790-1
161. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, vol. II. București: Editura ALL Beck, 2005, p. 237
162. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. 2. București: Editura All Beck, 2003, p. 1348
163. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, Vol. I. Introducere. Organizarea administrativă. București: All Beck, 2001,p. 624. ISBN: 9789736551444
164. IORGOVAN. A., *Tratat de drept administrativ*. Ediția a III-a. Vol. I, București. All Beck, 2001, pp. 624, 602. ISBN/Cod: 973-655-144-X
165. ISTRATE, L. *Formare versus perfecționare profesională*. În: *Jurnalul Managementului Public*, vol.6, 2018, nr. 3, pp. 25–39.
166. JALENCU. M. *Managementul resurselor umane*. Chișinău: UCCM, Elena -VI. SRL, p. 117. ISBN 978-9975-4241-7-2
167. JON, P. (ed.) *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public*

- Administration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, p. 145.
168. JUC, V. Opțiunea europeană a Republicii Moldova: oportunități și constrângeri. In: *Congresul Național al Istoricilor Români*, Ed. Ediția a 4-a, 27-31 august 2024, Chișinău. Chișinău: Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices” SRL, 2024, p. 152. ISBN 978-5-36241-280-7.
 169. KATSAROS, D., PAPADOPOULOU, M. *Formarea funcționarilor publici în Grecia și Italia*. În: *Journal of Public Administration*, vol. 10, 2017, nr. 4, pp. 120–138.
 170. KATZEL, R. and C. An Integrative Model of Work Motivation. În: *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 16, 1976, no. 2, pp. 167–189.
 171. KATZELL, R. A., and THOMPSON, D.E. An Integrative Model of Work Attitudes, Motivation, and Performance. *Human Performance*, vol. 1, 1988, pp. 63–85.
 172. KATZELL, R. THOMPSON, D. *Work Motivation: Theory and Practice*. [online]. [citat16.10.2017].
Disponibil:http://johncollinscareerdevelopmentplan.weebly.com/uploads/2/4/4/0/24401899/american_psychologist_work_motivation_theory_and_practice_1990.pdf.
 173. KETTUNEN, A., KALLIO, S., Balancing Politics and Administration: Towards a New Understanding. În: *Public Administration Review*, vol. 79, 2019, no. 4, pp. 612–621.
 174. KLIGNER, D., NALBANDIAN, I. LLORENS, J. *Public personel management: context and strategies*. Upper Staddle: River (USA) Pearson Education. 2009, p. 372. ISBN9781315271255
 175. KÖNIG, K. The German Civil Service: Between Tradition and Modernization. În: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, 1999, nr. 2, pp. 223–240.
 176. LAJOUS, A. *La Fonction Publique en France*. Paris: La Documentation Française, 2010, p. 118–119.
 177. LAUBADÉRE A. *Traité du droit administrative*, Vol.2, Paris: Mouton, 1984, pp.532, ISBN: 9782275014098
 178. LECLERC, F. *Stagiatura în funcția publică franceză*. Lyon: Presses Universitaires, 2014, pp. 33-40.
 179. LEGEA administrației publice locale, nr. 215/2001. Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20.02.2007.
 180. LEGEA contenciosului administrativ nr. 554/2004, În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 07.12.2004.
 181. LEGEA nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. În: Monitorul Oficial al României nr. 279 din 29.04.2003.
 182. LEGEA nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Republicată în Monitorul Oficial

- al României, Partea I, nr. 365 din 29.05. 2007, cu modificările ulterioare.
183. LEGEA nr. 371/2005 *pentru aprobarea OUG nr. 65 privind modificarea și completarea Legilor nr. 53/2003*. În: Monitorul Oficial al României nr. 1147 din 19.12.2005.
 184. LEGEA nr. 393/2003 *privind Statutul aleșilor locali*,. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 912 din 07.10. 2004.
 185. LEGEA nr. 436/2006 *privind administrația publică locală*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35.
 186. LEGEA nr. 446/2006 *privind pregătirea populației pentru apărare*. În: Monitorul Oficial al României nr. 990 din 12.12.2006.
 187. LEGEA nr. 985/2002 *privind Codul penal al Republicii Moldova*. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 72-74.
 188. LEGEA nr.1245/2002 *cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 137-138.
 189. LEGEA nr.158/2008 *cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232 .
 190. LEGEA nr.16/2008, *cu privire la conflictul de interese*. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 72-75/231.
 191. LEGEA nr.25/2008 *privind Codul de conduită a funcționarului public*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 74-75.
 192. LEGEA *privind Codul de conduită a funcționarilor publici*. nr. 7/2004. În: Monitorul Oficial al României nr. 157 din 23.02.2004.
 193. LEGEA *Serviciului public* nr. 443/ 1995, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, Nr. 61.
 194. LEMOINE, P. *Institutions de formation continue en France*. În: *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 14, 2018. no. 1, pp. 56–71.
 195. LOCKE, E. A. and LATHAM, G.P. *A Theory of Goal Setting and Task Performance*. CLIFFS Englewood, N J: Prentice-Hall, 1990, p. 1–10.
 196. LODGE, M., and DEREK, G. *Public Management and the Competences of Public Servants: What Works?* Paris: OECD Publishing, 2011, pp. 38–40.
 197. MACHIAVELLI, N. *Principele*. București: Antet, 2000, p. 96, SKU: 978-973-636-490-7
 198. MANDA, C. *Administrația publică locală*. București: Lumina LEX, 1999, ISBN:3959735881802, p.395
 199. MANDA, C., *Drept administrativ*. București: Editura “Victor” , 2000. SBN/ISSN: 978-973-127-116-3, p. 183

200. MANOLESCU, A. *Managementul resurselor umane*. București: Economica, 2001. p. 560.
ISBN/Cod: 973-590-463-2
201. MARCOU G. *Decision gouvernementale en Europe*. LAVOISIER S.A.S., 1996, p. 319. ISBN: 2738443958
202. MARIN, Gh. *Răspunderea juridică și efectele sale*. Cluj-Napoca: Editura Universitară, 2016, pp. 23-40.
203. MARIN, Gh. *Sisteme și clasificări ale drepturilor funcționarilor publici*. Iași: Polirom, 2017, pp. 102-110.
204. MARINESCU, E. *Sisteme de remunerare în administrația publică*. Cluj-Napoca: Dacia, 2017.
205. MARTIN, J.L. *Fonction publique et bureaucratie en France*. Paris: Presses Universitaires de France, 2018, pp. 101-110.
206. MASLOW, A. *Motivație și personalitate*. ed. 2013. ISBN:9789737079053.
207. MATEI L. și MATEI A. *Etica în administrația publică*. București: Editura Economică, 2011, pp. 55–57.
208. MATEI L. și MATEI A. *Management public*. București: Editura Economică, 2008, pp. 204–209.
209. MATEI, A. *Funcția publică între eficiență și etică*. București: Editura Economică, 2006, p. 63.
210. MATEI, A. *Regimul juridic al funcției publice în dreptul administrativ comparat*. București: C.H. Beck, 2016.
211. MATEI, L. *Management public. Între tradiție și modernitate*. București: Editura Economică, 2006, pp.142–145.
212. MATEI, L. *Resursele umane în administrația publică*. București: Editura ASE, 2013, pp.119–122.
213. MATSUURA, S. *Principiile standardizării industriale* (ediția chineză). Technical Standard Press, 1981.
214. McCLELLAND, D. C., *The Achieving Society*. New York: Van Nostrand, 1961, pp. 45–70.
215. MENDES, J. The Foundations of EU Administrative Law as a Scholarly Field. În: *European Constitutional Law Review*, vol. 18, 2022, no 4.
216. MIHAI, F. *Cariera în funcția publică și dezvoltarea profesională*. București: Tritonic, 2020.
217. MOLDOVAN, O. Motivația și performanța profesională în administrația publică. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2015, nr. 1(36) pp. 82–89.
218. MONJAL, P.-Y. *Droit de la fonction publique européenne*. Paris: Dalloz, 2018, pp. 63–65.
219. MONTESQUIEU, CH. *Despre spiritul legilor*. Vol II, București: Editura Științifică, 1970.
220. MORARU, V. Vocația europeană a Republicii Moldova. În: *Europenizarea: fațetele procesului*,

- Chișinău: 2013, pp. 7-12. ISBN 978-9975-57-064-0
221. MURARU, I. TĂNĂSESCU, S. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. București: C.H. Beck, 2011, pp. 198–200.
222. NEAGU, S. *Perfecționarea profesională în administrația publică*. Iași: Junimea, 2016.
223. NEGOIȚĂ, A. *Drept administrativ și instituții publice*, Vol. I. București: Universul Juridic, 2019, pp. 134–136.
224. NEGOIȚĂ, A. *Drept administrativ*. Partea generală. București: Oscar Print, 2003, p. 211.
225. NEGOIȚĂ, A. *Funcția publică și funcționarul public în dreptul românesc*. București: Lumina Lex, 2008, pp. 105–106.
226. NEGOIȚĂ, A. *Funcția publică și statutul funcționarilor publici în dreptul românesc și comparat*. București: Universul Juridic, 2018, pp. 49–50.
227. NEGOIȚĂ, A. *Știința administrației*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, p. 213, Număr OCLC / Identificator unic: 3537938
228. NEGULESCU, P. *Drept administrativ*. București: All Beck, 2002. p.221.
229. NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: Tipografia „Cultura Națională”, 1925, p. 215.
230. NICOLESCU, O. *Managerii și managementul resurselor umane*. București: Editura Economică, 2004, p. 464. ISB 973-709-034-9
231. 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), Bruxelles: Bruylant, 2007.
232. OECD, *Government at a Glance 2019*, Paris: OECD Publishing, 2019, p. 23.
233. OECD, *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*. Paris: OECD Publishing, 2021, pp. 42–44.
234. OECD. *Decentralisation and Performance: Issues and Challenges*. Paris: OECD Publishing, 2007, pp. 18–20.
235. OECD. *Ethics in the Public Sector: Current Issues and Practice*. Paris: OECD Publishing, 1996, p. 17.
236. OECD. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers* (Paris: OECD Publishing, 2019, p. 270.
237. OECD. *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. Paris: OECD Publishing, 2003, pp. 35–40.
238. OECD. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. Paris: OECD Publishing, 2010, pp. 23–30.

239. ORDONANȚA DE URGENȚĂ 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 calitate de stat membru al Uniunii Europene. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 749 din 6 noiembrie 2008.
240. ORDONANȚA DE URGENȚĂ nr. 45/2008 privind unele măsuri pentru întărirea capacității administrative a României în vederea îndeplinirii obligațiilor ce îi revin în calitate de stat membru al Uniunii Europene. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 322 din 23 aprilie 2008.
241. ORDONANȚA DE URGENȚĂ nr. 57/2019 privind Codul administrativ. În: Monitorul Oficial al României nr. 555 din 5 iulie 2019.
242. OROVEANU, M. *Tratat de drept administrativ*. București: Editura Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, 1994, p. 488. ISBN/Cod: 973-562-033-2
243. OSTROM, E. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, Cambridge University Press, 2003.
244. PALIHOVICI, S. *Reforma administrației publice din Rerublica Moldova în contextul integrării europene*. Auroreferat al tezei de doctor în științe politice. Chișinău, 2008, p. 22.
245. PEKKA V. *Public Sector Training in Finland*. Helsinki: Finnish Institute of Public Administration, 2018.
246. PETERS, B. G. *The politics of Bureaucracy: An introduction to comparative Public administration*. London: Routledge, 2018, pp. 145-146.
247. PETERS, B. G. and PIERRE, J. *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. London: Routledge, 2004, pp.15–17.
248. PETERS, M., *The Politics of Bureaucracy*. New York: Routledge, 2010, pp. 78-82.
249. PIERRE, J. *Politics of Public Administration*. New York: Routledge, 2019, pp. 112-115.
250. PLATON. *Opera integrală*. V, III. București, Humanitas, 2022, p. 504. ISBN: 9789735076689
251. PLATON, M. *Administrația publică. Curs universitar*. Chișinău: Universul, 2008. 928 p.
252. PLATON, M. *Serviciul public în Republica Moldova*. Chișinău: Secția Editare, A.S.D.A.P., 1997.
253. PLUMB, I., ANDRONICEANU, A. *Studii de caz în managementul serviciilor publice*. București: Editura ASE, 2000, p. 209. ISBN: 9789738127005, 9738127009
254. PODARU, O. *Drept administrativ*. Cluj-Napoca: Hamangiu, 2011, p. 137.
255. POLLITT, Ch. and BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*.

- Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 65.
256. PONTIER, J.M., HAENEL H. *Droit de la fonction publique*. Paris: LGDJ, 2012, pp. 78–80.
257. POPA, D. *Drepturi și obligații ale agenților publici privind formarea profesională*. În: *Revista Administrației Publice*, vol. 14, 2019, nr. 1, pp. 33–50.
258. POPA, E. *Neutralitatea politică a funcționarilor publici*. București: Humanitas, 2021, pp. 110-120.
259. POPA, N. *Metodologia cercetării științifice juridice*. București: C.H. Beck, 2010. pp. 78–99.
260. POPA, V., CHIRIAC, L., MOCANU, V., *Ghidul funcționarului public*. Chișinău: Editura SC „Tehnologii Intellectuale”, 2007. 446 p. ISBN 978-9975-9589-2-9
261. POPESCU PETROVSZKI, D.M. *Drept administrativ*. Vol. II, Galați: Editura Universitară „Danubius”, 2009, ISBN:9786065330177, 6065330175
262. POPESCU, A. *Administrație publică și politică: o relație esențială*. București: Editura Științifică, 2021, pp. 145-148.
263. POPESCU, Al. *Administrarea publică în Europa: perspective comparate*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2020, pp. 52-56.
264. POPESCU, I. *Protecția socială a funcționarilor publici în România*. București: Editura Monitorul Oficial, 2019.
265. POPESCU, I. și MARINESCU E. *Profesionalizarea administrației publice*. București: Monitorul Oficial, 2021.
266. POPESCU, Iu. *Politici publice și administrație*. București: Pro Universitaria, 2019, p. 98.
267. POPESCU, M. *Drept administrativ. Partea generală*. Iași: Polirom, 2018.
268. POPESCU, M. *Drept administrativ. Partea specială*. Iași: Polirom, 2019. Pp.200-215.
269. POPESCU, M. *Formarea profesională a funcționarilor publici în UE*. București: Editura Academiei, 2018.
270. POPESCU, PETROVSZKI, D. M. *Statutul funcționarilor publici din România și din Uniunea Europeană: principii, drepturi și obligații*. București: I.R.D.O, 2011.
271. POPESCU-SLĂNICEANU, I., PUȘCĂ, A., ENESCU, C.I. *Teoria funcției publice*, Brăila: Evrika, 1999, p. 632, ISBN/Cod: 973-9499-76-7
272. PORTUGUESE GOVERNMENT. *Ethics and Justice in Public Administration*, Lisbon, 2019. pp. 894, ISBN: 978-2247004577
273. PREDA, M. *Funcția publică în România: între stabilitate și reformă*. București: Editura Universitară, 2011, p. 89.
274. PREDA, M. *Tratat elementar de drept administrativ*. București: Lumina Lex, 1999, p.736, ISBN 9739186831, 9789739186834

275. PREDĂ, M. *Drept administrativ. Partea generală*. Ed. a III-a, București: Lumina Lex, 2004, p. 384. ISBN/Cod:973-588-76 4-9
276. PRELOT, M. BOULOIS, J. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Dalloz, 1990.
277. PRISACARU, V. *Funcționarii publici*, București: All Back, 2004, p. 496. ISBN: 973-655-628-X.
278. PRISACARU, V. *Tratat de drept administrativ. Partea generală*, Ed. a III-a revăzută și adăugită, București: Lumina Lex, 2002, p. 915, ISBN: 9789735884703
279. PRISACARU, V. *Tratat de drept administrativ român*. București: All Beck, 2004. p. 245.
280. PRISACARU, V. *Tratat de drept administrativ român*, Editura: All Beck, 1996, p. 600, ISBN: 973-571-195-8
281. PUBLIC ADMINISTRATION. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, p. 145.
282. PUȘCAȘU V. *Drept administrativ*. Iași: Polirom, 2020, p. 113. 9781317676997
283. RADU, E. *Responsabilitatea cetățenilor în dreptul administrativ*, Revista Română de Drept Public, 2020, 33, nr. 2, pp. 134-152.
284. RADU, I. *Politizarea administrației publice și efectele sale*, Cluj-Napoca: Editura Universitară, 2019, pp. 140-142.
285. RAPORTUL DE ACTIVITATE A AGENȚIEI NAȚIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI. PENTRU ANUL 2022. București: ANFP, 2023.
286. RAPORTUL DE ACTIVITATE A AGENȚIEI NAȚIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI. PENTRU ANUL 2023. București: ANFP, 2024.
287. RĂDULESCU, C. *Etica și managementul în sectorul public*. București: Editura Universitară, 2020, p. 64.
288. RECOMANDAREA R/2000/10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=353945&Site=CM>.
289. RECOMANDAREA R/2000/6 adoptată la 6 februarie 2000 în cadrul celei de a 699-a reuniuni a delegațiilor miniștrilor, Preambul. <https://rm.coe.int/native/09000016804c3142>.
290. RECOMANDAREA R/2000/6, adoptată la 11 mai 2000 în cadrul celei de a 109-a sesiuni a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. Anexă.
291. 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, 2009, nr. 55-56/249.
292. 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. 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).

293. REVISTA ROMÂNĂ DE DREPTUL MUNCII, 2002 nr. 3, pp. 56-60. <https://www.juridice.ro>
294. RICHARDS, D., SMITH, M. J. Governance and Public Policy in the UK. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 147.
295. RIVERO, J. Les libertes publiques. Themis. Tome I. 8eme édition. Paris: P.U.F., 1997.
296. RIVERO, J. Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administratif, dans Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'Europe. Ed. par Mauro Cappelletti. Bruxelles: Bruylant, 1978, p. 226. ISSN 9782802771142
297. ROBBINS, St. P., JUDGE, T.A. Organizational Behavior. 18th ed. New York: Pearson Education, 2019, pp. 203–208.
298. ROBERT, M. Libertatea de opinie și funcția publică. New York: Oxford University Press, 2018, pp. 90-100.
299. ROHR, J. A. Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values New York: Routledge, 1989, p.44.
300. RYAN, R. M., DECI, E.L. Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being. În: American Psychologist, vol.55, 2000, no 1, 68–78. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.68>
301. SĂVOIU, A. *Etica în administrația publică*. Iași: Polirom, 2012, pp. 76–78.
302. SCHMIDT, H. *Fortbildung und Entwicklung im deutschen öffentlichen Dienst*. Berlin: Springer Verlag, 2019.
303. SCHMIDT, K. *Titularizarea în administrația publică europeană*. Berlin: Springer, 2015, pp. 66-70.
304. SCHNAPPER, D. *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard, 1994, pp. 57–58.
305. SIGMA. *Public Service and the Principles of Good Administration*. Paris: OECD/SIGMA, 2013, p. 60.
306. SÎMBOTEANU, A. *Administrație publică*. Monografie. Chișinău, 2023.
307. SÎMBOTEANU, A. Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Materialele Conferinței Teoria și practica administrației publice, Chișinău, 19 mai, 2017.
308. SÎMBOTEANU, A. Dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din perspectiva prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. În: Materialele Conferinței Teoria și practica administrației publice, Chișinău, 20 mai 2016.
309. SÎMBOTEANU, A. Europeanizarea administrației publice din Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste. În: Materialele Conferinței Integrare prin cercetare și inovare,

- Chișinău, 26-28 septembrie 2013, pp. 239-241. https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/105270
310. SÎMBOTEANU, A. Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere și valori euroconforme. În: *Administrarea Publică*, 2015, nr.4, pp. 11-21.
311. SÎMBOTEANU, A. *Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană*. În: *Administrarea Publică*, 2014, nr. 3, p. 16-28.
312. SMITH, M. *Civil Service Systems in Europe*. London: Routledge, 2019, pp. 78-85.
313. SPĂTARU, T., GHEORGHIȚA, T. *Racordarea serviciului public din Republica Moldova la standardele uniunii europene*. În: *Materialele Conferinței internaționale științifico-practice Teoria și practica administrării publice*, 21 mai 2015. Chișinău: AAP, 2015 p.165. ISBN 978-9975-3019-3-0
314. SPENCER, H. *Individul împotriva statului. Incitatus*, 2002. 100 p. ISBN: 973-99912-6-2
315. STANCIU, Șt. *Managementul resurselor umane în sectorul public*. București: ASE, 2017, p. 21.
316. STECKEL-ASSOUÈRE, M.-Ch. *Le Conseil d'État français et la fonction publique*. Paris: L'Harmattan, 2004.
317. STRATEGIA DE DEZVOLTARE A FUNCȚIEI PUBLICE ÎN ROMÂNIA 2022–2027. București: ANFP, 2021.
318. STRATEGIA PRIVIND MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE ȘI DEZVOLTAREA CARIEREI FUNCȚIONARILOR PUBLICI. București: ANFP, 2020.
319. ȘANTAI, I. *Drept administrativ și știința administrației*. Vol. I (2007) p. 484, ISBN: 978-973-751-563-6 și Vol. II (2008). Cluj-Napoca: Risoprint, 2008, p. 450. ISBN: 978-973-751-707-4
320. ȘANTAI, I. *Regimul juridic al funcției publice în România*. Târgu Mureș: Editura Universității Petru Maior, 2008, 148.
321. ȘAPTEFRAȚI, T. Managementul personalului. În: *Metode administrative moderne*. Chișinău: Universul, 2002. 216 p.
322. ȘAPTEFRAȚI, T. Sistemul bazat pe merit în administrația publică: instrument al buneii guvernări. În: *Teoria și practica administrării publice*, Ediția 26, 20 mai 2022, Chișinău. Chișinău: CEP USM, 2022, pp. 37-40. ISBN 978-9975-3542-3-3
323. ȘAPTEFRAȚI, T., GOLBAN, M. Evaluarea performanței și gestiunea carierei funcționarilor publici. În: *Administrarea Publică*, 2007, nr. 1-2(54), pp. 27-32. ISSN 1813-8489
324. ȘERBAN, A. *Distincția între formare și dezvoltare profesională*. În: *Revista Educației Permanente*, vol. 8, 2017, nr. 2, pp. 77–91.
325. TAYLOR, F. W. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Brothers,

- 1911, pp. 20–48.
326. TĂNASE, M. Protecția juridică a funcționarilor publici în fața abuzurilor. În: *Revista Juridică Română*, vol. 18, 2020, nr. 3, pp. 90–107.
327. TĂNĂSESCU, E. S. *Despre etica funcției publice și responsabilitatea funcționarului public*, *Revista de drept public*, 2015, nr. 2, p. 45.
328. TĂNĂSESCU, S. *Drept constituțional și instituții politice, vol. II*. București: Editura C.H. Beck, 2011, pp. 176–177.
329. 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: *“Reforme administrative și judiciare în perspectiva integrării europene”*, în *Caietul științific al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”* nr. 6. Sibiu: Burg, 2004.
330. TEODORESCU A., *Tratat de Drept Administrativ*, Vol.II, București, Marvan, București, 1935.
331. TEODORESCU, A. *Tratat de Drept Administrativ*. Vol. I. București: Institutul de Arte Grafice “Eminescu”, 1929, p.484.
332. THE COMMON CORE OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAWS, ed. Stefan Vogenauer & Jan Rose, Brill, 2023.
333. THOMPSON, D. F., *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
334. TOCQUEVILLE, A. *Despre democrație în America*. București: Humanitas, 2013. În 2 volume, p. 857. ISSN 978-973-50-5734-3
335. TOMA, A. *Regimul juridic al funcției publice*. București: Editura Universitară, 2021, pp. 120-135.
336. TOMA, G. *Dreptul la căi de atac în procedurile disciplinare*. În: *Revista Dreptului Public*, vol. 10, 2017, nr. 4, pp. 89–105.
337. TORRINGTON, D. HALL, L., TAYLOR S. *Human resource management*. London and New York: Prentice Hall, 2000, p. 882. ISBN 978-0-273-71075-2
338. TRANSPARENCY INTERNATIONAL *Preventing Corruption in Public Administration: Post-Employment Restrictions for Public Officials*. Berlin: Transparency International, 2018, pp. 12–15.
339. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*, Ediția a III-a., București C.H. Beck, 2013. p. 312. ISBN: 978-606-18-1376-6
340. TRĂILESCU, A. *Tratat elementar de drept administrativ*. București: ALL BECK, 2002, p. 400. ISBN: 973-655-190-3

341. UNIUNEA EUROPEANĂ. *Statutul funcționarilor publici în UE*. Bruxelles: Publications Office, 2019, pp. 55-60.
342. VARZARI, A. *Impactul evaluării performanțelor funcționarilor publici asupra procesului de administrare în Republica Moldova*. Rezumatul tezei de doctor în științe administrative Chișinău. 2021.
343. VASILESCU, A. Restricții privind activitățile remunerate ale agenților publici. În: *Studii Juridice*, vol. 15, 2019, nr. 2.
344. VEDEL, G. Delvolvé, P. *Droit Administratif*. Paris: P.U.F., 1988.
345. VEDINAȘ, V. Câteva aspecte legate de privatizarea funcției publice. În: *Revista Analele Universității București*, 1998, nr. XLVII, pp. 83-88.
346. VEDINAȘ, V. *Deontologia vieții publice*. București: Universul Juridic, 2007, p. 391. ISBN: 978-973-8929-78-4
347. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. București: Universul Juridic, 2012, p. 530, ISBN 978-973-127-726-4
348. VEDINAȘ, V. Valori europene în statutul funcționarilor publici. În: *Studii de drept romanesc*, 2002, nr. 34, pp. 319-33.
349. VEDINAȘ, V., CRISTEA, S. Structura funcției publice din România. Studiu comparativ cu Franța, În: *Revista de drept public* 2003, nr. 1, pp. 22-35.
350. VERHEIJEN, T. *Public Administration Reform: Europeanization and European Support*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2007, pp. 45–47.
351. VIDA, I. *Puterea executivă și administrația publică*. București, 1994, p. 224. ISBN: 973-567-058-5
352. VRIES, H. *Standardization: A Business Approach to the Role of Național Standardization Organizations*, Kluwer Academic Publishers, 1999, pp. 3-15, ISBN 978-1-4419-5103-8
353. VROOM, V. H. *Work and Motivation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
354. VROOM, V. *Work and Motivation*. John Wiley, New York, 1964, p. 397, ISBN 0-7879-0030-3
355. ZAHARIA, D. *Resursele umane în administrația publică*. Timișoara: Editura de Vest, 2016.
356. ZILER, J. *Les administrations en Europe: organisation, fonctions et mutations*. Paris: La Documentation Française, 2007, pp. 119–122.

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 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 autorități și instituții publice**.

Este de subliniat că deși m-am adresat unui număr inițial de 314 autorități și instituții publice, numărul de respondenți a 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 din cauza 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 prin 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** de răspunsuri, dintre 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% dintre 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, dintre 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, dintre 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 de răspunsuri**, din care **545 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.596 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: 45% dintre 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% dintre 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, dintre 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 de răspunsuri, dintre 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% dintre 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 de răspunsuri, dintre 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 al 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 de răspunsuri**, dintre 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 de răspunsuri**, dintre care **352 aparținând compartimentelor de**

resurse umane și 1.044 aparținând funcționarilor publici.

Comentariu: 55% dintre 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:

Prezențați popuneri:.....”

au fost analizate **2.350 de răspunsuri**, dintre 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.

Prezența propunerii:.....”

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 de răspunsuri, dintre care 353 aparținând compartimentelor de resurse umane și 1.043 aparținând funcționarilor publici.**

Comentariu: În 87% dintre 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 de răspunsuri, dintre 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 de răspunsuri**, dintre care **382 aparținând compartimentelor de resurse umane** și **1.118 aparținând funcționarilor publici**.

Comentariu: 53% dintre 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 de răspunsuri**, dintre 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 de răspunsuri**, dintre care **343 aparținând compartimentelor de resurse umane** și **1.048 aparținând funcționarilor publici**.

Comentariu: 55% din răspunsuri susțin varianta, potrivit căreia suspendarea 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 de răspunsuri**, dintre 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 de răspunsuri**, dintre care **352 aparținând compartimentelor de**

resurse umane și 1.058 aparținând funcționarilor publici

Comentariu: 49% dinre 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 de răspunsuri**, dintre 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 de răspunsuri**, dintre 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.crt.	State	Principii ale funcției publice	Standarde UE	Principii ale Spațiului Administrativ 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 (administrația prin lege), - deschidere și transparență, - responsabilitate, - eficiență și eficacitate în administrația publică.
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, h) confidențialitate,) subordonare ierarhică i) corectitudine	- servirea interesului public, - egalitate și justiție socială, - responsabilitate și răspundere, - fiabilitate și predictibilitate, - loialitate, - legalitate, - corectitudine	
3	Bulgaria	a) legalitate, b) loialitate, c) responsabilitate, d) stabilitate, e) neutralitate politică, f) deschidere, g) confidențialitate, h) subordonare ierarhică		

4	Croația	a) legalitate b) responsabilitate c) confidențialitate d) profesionalism e) imparțialitate f) servirea interesului public g) subordonare ierarhică		
5	Albania	a) legalitate, b) integritate, c) deschidere, d) profesionalism, e) onestitate, f) imparțialitate, g) loialitate.		
5	Republica Moldova	a) legalitate, b) imparțialitate, c) independență, d) eficiență, e) transparență, f) neutralitate, g) confidențialitate, h) competență.		
6	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

Țară/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	este perceput ca fiind o problemă secundară, fără legătură cu managementul	Redus

Sursa: O politică europeană de promovare a calității pentru îmbunătățirea competitivității europene, Comisia Europeană, 1996; în: Drăgulănescu, N.I., FRPC, 2001.

ANEXA IV

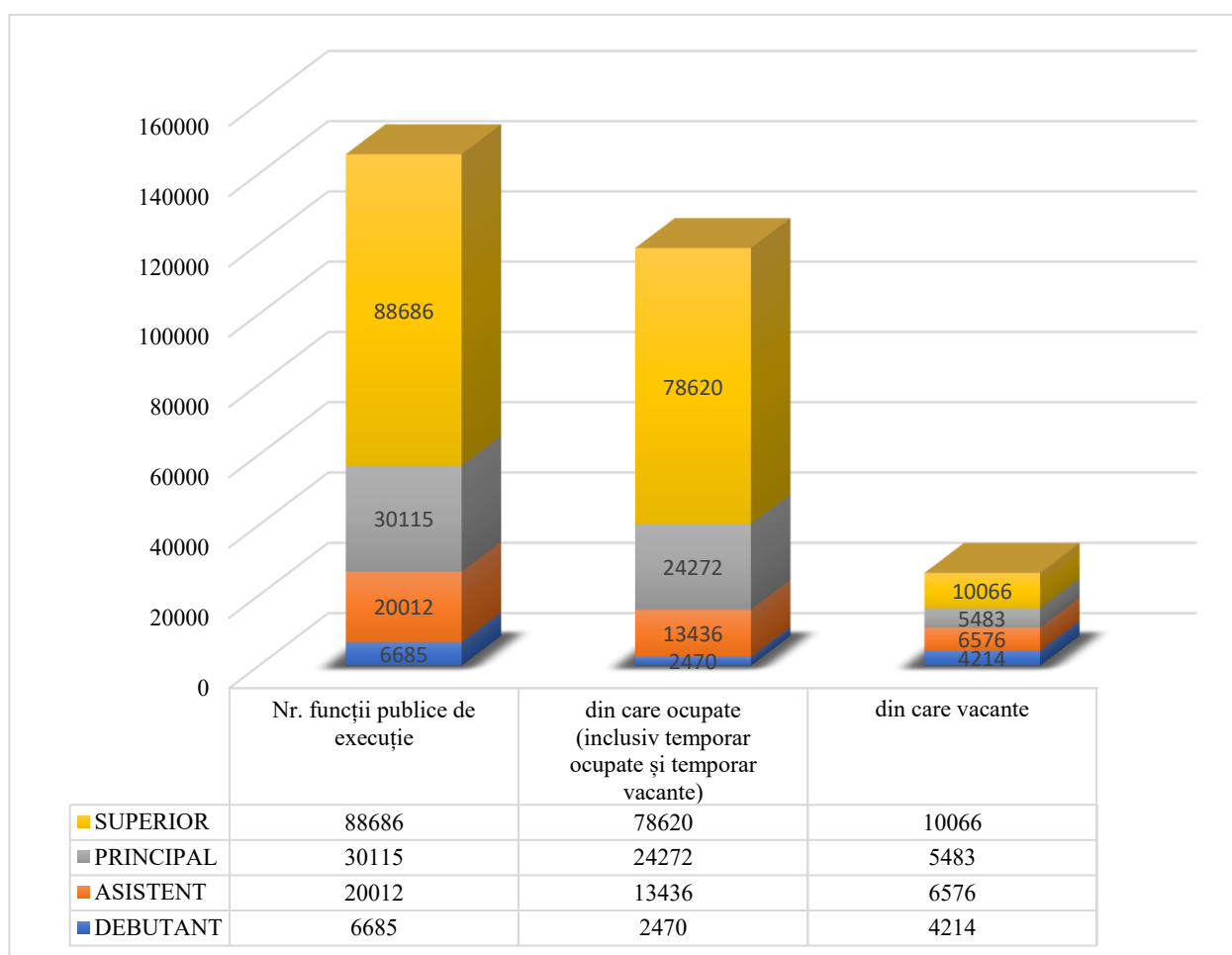


Figura 1. Număr funcții publice de execuție defalcat pe grade profesionale în 2021 în România

ANEXA V

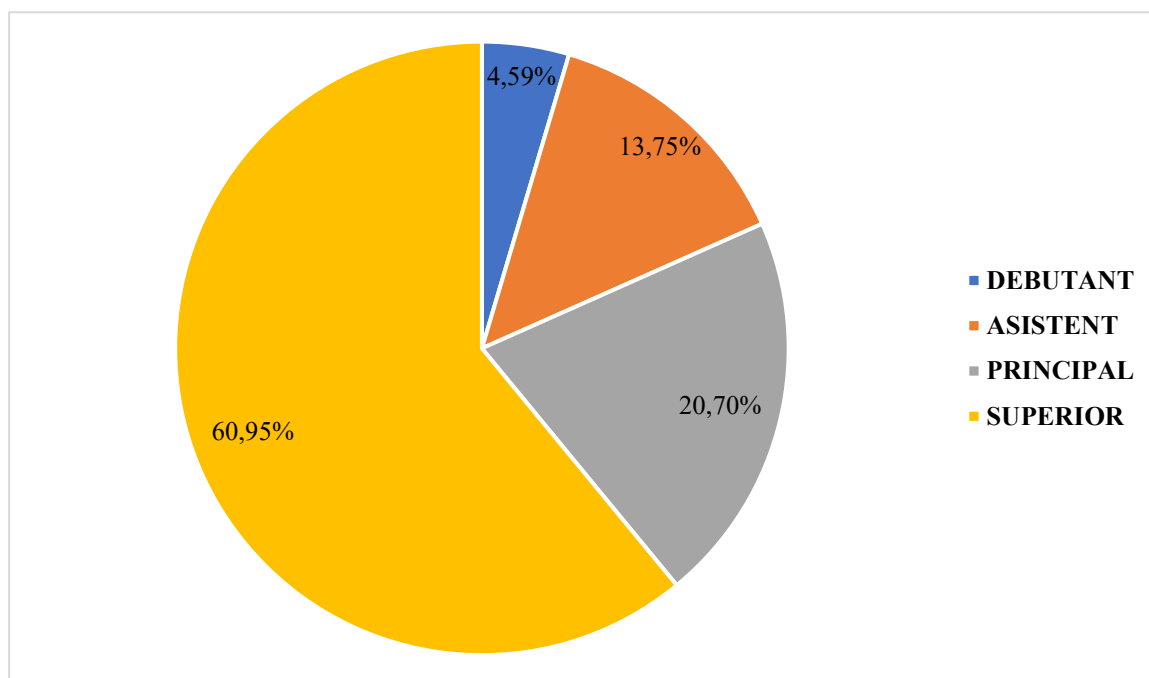


Figura 2. Ponderea funcțiilor publice de execuție, pe grade profesionale, în anul 2021

ANEXA VI

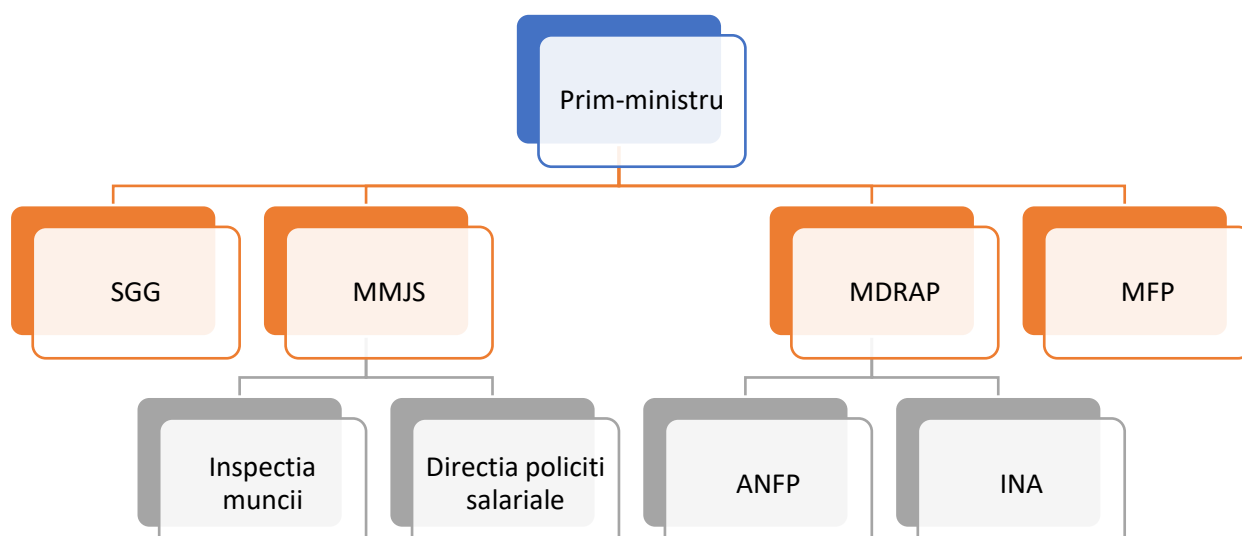


Figura 3. Harta instituțiilor implicate în managementul resurselor umane din administrația publică

Sursa: Studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane p. 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)

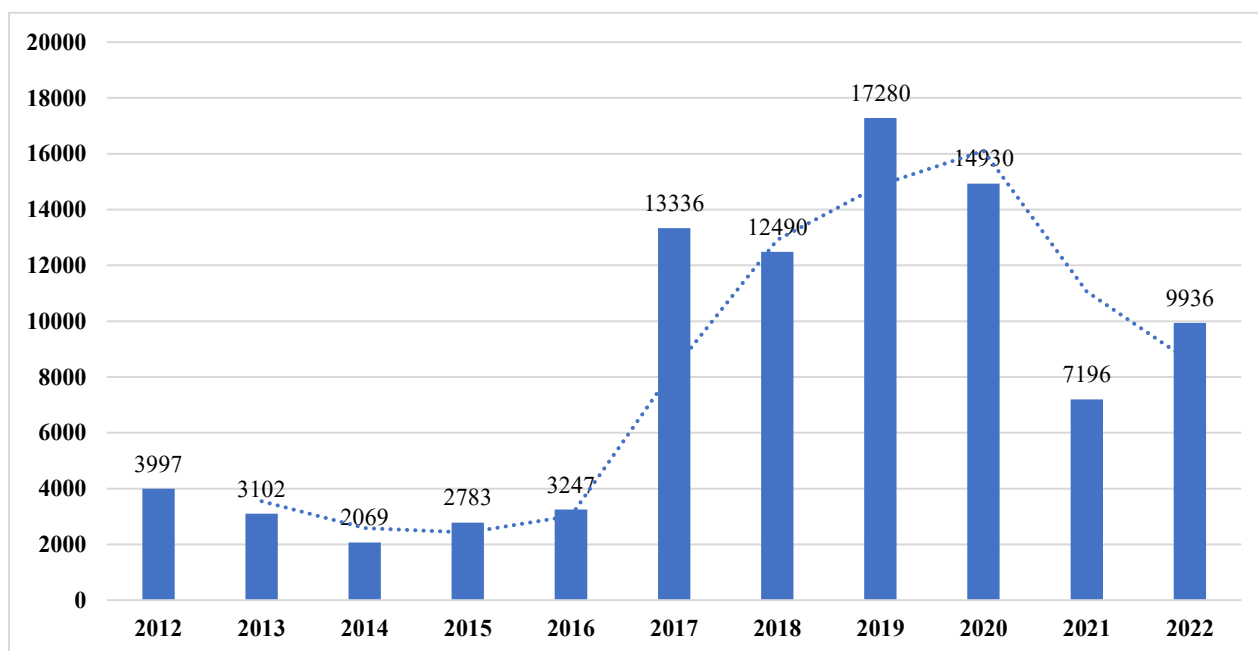
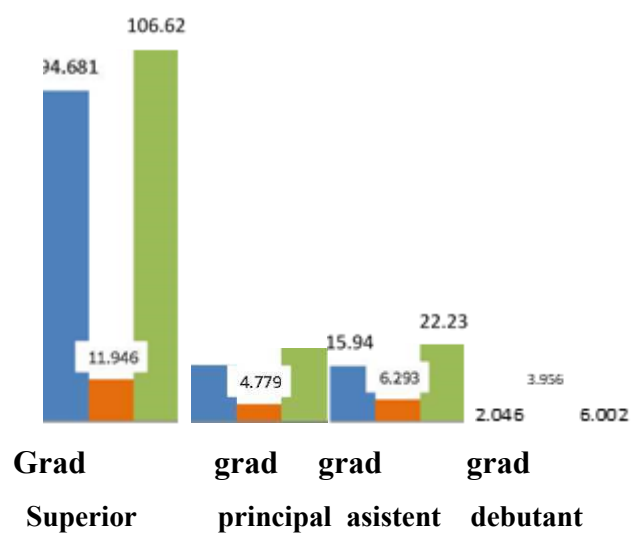


Figura 4. Dinamica în cadrul corpului funcționarilor publici

Sursa: ANFP

ANEXA IX

Structura pe grade profesionale a funcțiilor publice de execuție, la nivel teritorial, în anul 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 din 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 Republica Moldova 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 Republica Moldova 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 a fost expediat la 50 de adrese, inclusiv:

Cadre didactice universitare, cercetători –10

Funcționari publici de conducere – 10

Funcționari publici de execuție – 15

Funcționari publici debutanți – 15

2. Recepționate 40 de 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 pct. – răspuns corect, pozitiv, constructiv;
- b) 2 pct. – răspuns ambiguu, incert;
- c) 1 pct. – răspuns negativ, incorect.

6. În funcție de profil, punctaj maxim au 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 cunoașterea legislației naționale, în materie de politici de personal, 75 % din răspunsuri au demonstrat prezența competențelor necesare, (a se vedea Fig. 3 din text);

8. În funcție de cunoaștere a situației în țările europene, 61% dintre respondenți au demonstrat cunoștințe adecvate (a se vedea Fig. 7 din text);

9. În funcție de aprecierea situației privind implementarea standardelor europene în Republica Moldova, răspunsurile sunt în proporție de 59% pozitive (a se vedea Fig. 8 din text);

10. În funcție de propuneri de perfecționare a sistemului de management al funcției publice, 61% dintre răspunsuri au fost pozitive (a se vedea Fig. 9 din text);

** S-a luat în calcul punctajul maxim*

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	2	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	2	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 - Întrebări

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 din Codul 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 30 octombrie 2025

Student-doctorand Boghian Vasile

Conducător de doctorat Dulschi Ion

CURICULUM VITAE



Nume și prenume: Boghian Vasile
Data nașterii: 13 iulie 1959
Naționalitate: română
Adresă: Botoșani, România
Telefon: +40 747 055 413
E-mail: vasileboghian1@yahoo.com

EDUCAȚIE

DETALII

2018- prezent Doctorand, Universitatea de Stat din Moldova
2013–2015 Master, Științe Penale, Universitatea „Petre Andrei”, Iași
2017-2018 Program postuniversitar, Dreptul administrației publice, Universitatea „Petre Andrei”, Iași
2009–2013 Licență, Drept, Universitatea „Petre Andrei”, Iași
2022 Modul psihopedagogic, Universitatea de Stat din Moldova
2016 Curs ANFP – Răspundere, legalitate și control în administrația publică
2013 Curs mediator, Asociația Centrului de Mediere Craiova
1974-1978 Studii preuniversitare – Liceul Agricol Rădăuți – profil veterinartă –
Diplomă de bacalaureat

EXPERIENȚĂ PROFESIONALĂ

Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava
UAT Călărași și UAT Gorbănești, jud. Botoșani
CPSGCOR

Tribunalul de Arbitraj
Instituționalizat, Botoșani
Birou de Mediere „Boghian Vasile”

COMPETENȚE

Limba maternă
Limbi străine

Domenii juridice

Abilități profesionale

Competențe digitale

Calități personale

Semnătura,
Boghian Vasile

FUNCȚII / ACTIVITĂȚI

Asistent universitar
Secretar general
Președinte Filiala Botoșani;
Vicepreședinte Regiunea Nord-Est;
Membru Consiliu Director Național
Arbitru judiciar

Mediator autorizat

DETALII

Română
Franceză – nivel B1 (certificat
Consiliul Europei)
Drept administrativ, civil, muncii,
proprietate intelectuală, protecția
consumatorului
Avizarea actelor juridice, coordonare
administrativă, mediere și
soluționare litigii
Microsoft Office (Word,
PowerPoint), Internet
Responsabilitate, adaptabilitate,
punctualitate, colaborare, eficientă