

CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND SISTEMELE DE FUNCȚIE PUBLICĂ DIN UNIUNEA EUROPEANĂ

*Asist.univ.drd. Savenco Iulian
Universitatea „Danubius” din Galați*

Dans le pays de l'Union Européenne, on distingue traditionnellement deux modèles de fonction publique: celui de carrière et celui d'emploi. Le système de carrière se caractérise par la division de la fonction publique en niveaux, degrés et corps. Le recrutement se fait d'habitude aux postes inférieurs, l'avancement résulte d'une nomination, parfois suite à un concours interne. Le système d'emploi se caractérise par un recrutement aux postes concrets pour une durée déterminée, souvent au moyen de concours ouverts.

“De peste două decenii, guvernanții din Europa promovează voința lor de a proceda la o transformare profundă a administrațiilor naționale, fără însă a reține în mod special atenția societății civile, deși tema reformei administrației a devenit în unele țări o constantă a discursului politic și în fiecare an serviciile statului sunt afectate de măsuri având ca obiect adaptarea structurilor la evoluția sarcinilor care le sunt încredințate.”¹

În această situație, putem afirma oare că există o administrație Europeană, că suntem martorii unei noi ordini în administrație, sau doar ai unui mecanism care vizează garantarea cooperării dintre administrațiile naționale?²

Analizând textele juridice constituționale ale Uniunii Europene, respectiv Tratatul de la Roma (1957), Tratatul de la Amsterdam (1997), Tratatul instituind o Constituție pentru Europa (2004) observăm că acestea nu oferă un model de administrație publică care să fie implementat de statele membre ale Uniunii Europene. Altfel spus, dacă ne referim la impactul integrării asupra sistemului administrativ al unui stat membru, acesta este destul de limitat deoarece Uniunea nu are competențe *directe* în acest domeniu, însă, chiar dacă organizarea administrativă a statelor membre este o problemă care cade în competența statelor membre, există totuși numeroase căi de influențare *indirectă* a statelor membre și a statelor care doresc integrarea în Uniune.

Funcția publică, datorită tradiției fiecărui stat membru, a rămas cel mai puțin afectată de integrarea europeană, nici un tratat neprevăzând expres competența comunitară în domeniul funcțiilor publice naționale.

Astăzi, în Uniunea Europeană, există două sisteme de funcție publică³:

- a) sistemul funcției de carieră, expresie a principiului specificității administrației publice, a cărei funcționare implică existența unui personal care este dotat cu competențe particulare și care își consacră, în principiu, viața profesională serviciului funcției publice, funcționarul bucurându-se de stabilitate;
- b) sistemul lucrativ (funcția publică de ocupație) – angajații sunt clasați în funcție de nivelul calificării cerute, de capacitatea dovedită și de nivelul remunerației. Ei sunt recrutați pentru o funcție precisă și nu beneficiază de garanții suplimentare de securitate a muncii, perioada angajării fiind limitată la durata de timp necesară pentru a-și putea îndeplini misiunea pentru care a fost recrutat.

Trebuie menționat faptul că literatura de specialitate recurge mereu la clasificarea în sisteme de carieră (funcția publică închisă) sau de posturi (funcția publică deschisă) pentru a distinge principalele caracteristici structurale ale funcțiilor publice ale statelor membre, însă, în practică, nici un stat nu aplică strict unul din cele două sisteme.

Sistemul carierei se caracterizează în special prin faptul că se schițează o carieră specifică printr-un post de acces. În cadrul acestei scheme, funcționarul recrutat de tânăr⁴, poate face carieră conform cu dispozițiile legale și poate fi promovat în alte posturi beneficiind de alte niveluri de remunerare, corespunzătoare noului post. Altfel spus nefiind recrutat pentru o funcție publică

¹ Ioan Alexandru, **Administrația și puterea politică**, Revista de Drept Public Nr.2, Editura All Beck, București, 2003, p.1.

² Mihaela Cărăușan, **Administrative Reform or the Strengthen of the Administrative Capacity to Govern in the EU Context**, 12th NISPAcee Annual Conference, Vilnius, Lithuania, May 13 – 15, 2004.

³ Ioan Alexandru; Alexandru Negoită; Ioan Santai; Dumitru Brezoianu; Ioan Vida; Stelian Ivan; Ion Popescu Slăniceanu – **Drept administrativ**, Editura Omnia, Brașov, 1999, p.335.

⁴ Textele legale sau reglementările prevăd un nivel maximal de formare pentru a accede la fiecare tip de carieră;

determinată, el poate ocupa de-a lungul carierei sale mai multe posturi din cadrul administrației publice⁵. Această carieră este posibilă datorită organizării funcției publice pe corpuri ierarhice și de existența în cadrul acestora a unei structuri de grade ce permite funcționarului să întrevadă posibilitățile sale de avansare, responsabilitățile postului în care poate avansa precum și remunerarea aferentă acestuia.

Specificitatea serviciului „la stat” determină ca funcționarilor publici să li se aplice un set de reguli distincte de cele care sunt aplicate salariaților din întreprinderile private. Acestea sunt reglementate în cadrul unui text, cel mai adesea codificat, numit statut care reglementează condiția juridică generală a funcționarilor publici⁶ și formează dreptul comun al funcției publice total diferit de dreptul comun al muncii. Chiar dacă nu există o închidere etanșă între funcția publică și funcția din sectorul privat, funcționarul public nu are cum să alterneze, în principiu, pe parcursul întregii sale activități profesionale, experiențe în administrația publică și în întreprinderile private. Atunci când misiunea pentru care a fost angajat în funcția publică este dusă la bun sfârșit, este numit într-o altă funcție din cadrul aceleiași administrații fără a fi necesar un alt examen de numire în noua funcția publică⁷, acest parcurs fiind repetat până la părăsirea funcției publice, de regulă, odată cu ieșirea la pensie.

Astfel, în primul rând, în cadrul sistemului carierei recrutarea funcționarului public are loc fără a ține seama de natura sarcinilor pe care acesta le are de îndeplinit ci ținându-se cont de anumite aptitudini generale care îi vor permite exercitarea diferitelor funcții ce-i vor fi încredințate succesiv pe parcursul carierei sale. În al doilea rând, garanția carierei îi permite funcționarului public să prevadă cum va evolua situația sa profesională și să spera la o carieră în ascensiune. El nu va ocupa la nesfârșit aceeași funcție publică și bineînțeles nu va primi tot timpul același tratament. Avansarea îi este asigurată, fiind recompensat pecuniar, adesea și ca responsabilități. În al treilea rând relația profesională pe care o are cu angajatorul său public provine nu din contractul de muncă ci dintr-un regim de drept public. Asta nu implică obligatoriu existența unui statut în sensul „franțuzesc” al termenului. În sfârșit, sistemul carierei protejează funcționarii împotriva arbitrariului administrativ, iar schimbarea guvernului nu influențează în principiu derularea carierei acestora⁸.

În ce privește sistemul lucrativ (de tip post), literatura de specialitate⁹ prevede că în acest sistem funcționarul este recrutat pentru un post bine determinat, iar situația sa nu se poate modifica în timp ca în cazul sistemului carierei. Astfel, funcționarul nu va putea ocupa o altă funcție publică decât dacă va face obiectul unui nou proces de recrutare. El nu va rămâne în administrație decât pentru durata fixată prin contract, cu excepția cazului când acesta este încheiat pe durată nedeterminată.

Doctrina de specialitate¹⁰ a prezentat caracteristicile celor două sisteme de funcție publică sub forma unei comparații între reprezentanți ai celor două sisteme și anume Franța (reprezentantă a sistemului carierei) și Marea Britanie (reprezentantă a sistemului lucrativ).

Criteria	Sistemul carierei (închis) Franța	Sistemul de tip post (deschis) Marea Britanie
Recrutare	Recrutare în posturi inferioare, proceduri formale	Recrutarea în posturi de categorie medie și superioară, absența procedurilor formale, aplicarea principiilor proprii sectorului privat
Formare	Formare și diplome precise	Abilități practice, nu neaparat confirmate printr-o diplomă
Stagiu	Stagiul în afara sectorul public nu este recunoscut	Stagiul în afara sectorul public este recunoscut
Stagiu pregătitor	Da	Nu

⁵ Danielle Bossaert; Christoph Demmke; Koen Nomden; Robert Polet, **Funcția publică în Europa celor 15**, Editura Economică, București, 2002, p.61 ;

⁶ Mircea Preda, **Drept administrativ**, Editura Lumina Lex, București, 2004, p.82;

⁷ Olivier Dord, **Droit de la fonction publique**, Presses Universitaires de France, Paris, 2007, p.73;

⁸ Ibidem;

⁹ Jean-Marie Auby, Jean Bernard Auby, Didier Jean-Pierre, Antony Taillefait, **Droit de la fonction publique**, 5^e edition, Editions Dalloz, Paris, 2005, p.12;

¹⁰ Jacek Czapotowicz, “Principales tendances dans l’administration publique en Europe” în **L’emploi public en Europe: une ambition pour demain**, Editions Pulim, Limoges, [2004], p.45;

Garanția postului	Da	Nu
Sistemul de remunerare	Reglementat prin lege	Remunerații individuale bazate pe convenție colectivă
Schema de pensionare	Cuantumul remunerației este legat de vârsta funcționarului și anii petrecuți în funcția publică	Remunerația este independentă de vârsta funcționarului și de stagiul de muncă

Analiza celor două sisteme arată că slăbiciunea sistemului carierei constă, între altele, în lipsa de motivație a muncii ca urmare a sistemului de remunerare rigid și a lipsei de competitivitate, deoarece nu se iau în considerare rezultatele obținute individual cât și cheltuielile financiare ridicate. Dezavantajul sistemului lucrativ constă în slăbiciunea legăturilor dintre funcționar și munca efectuată, susceptibilitatea la factorii externi și posibilitatea apariției unor abuzuri în procesul de recrutare, ca urmare a lipsei de transparență.

Pe lângă clasificarea în sisteme de carieră sau de posturi există însă și autori¹¹ care se limitează la distincția dintre sistemul de carieră și sistemul cu caracteristici structurale diferite, care se definește prin caracteristici opuse sistemului carierei. Acest sistem cu caracteristici structurale diferite se consideră că evocă mai bine diversitatea structurală și organizațională a funcției publice în Europa.

Astfel, elementele tipice ale sistemelor de carieră și ale sistemelor cu caracteristici structurale diferite sunt:

Elemente tipice sistemului de carieră
Recrutarea unică pentru posturile de acces
Imperativele legale specifice (diplome) pentru fiecare tip de carieră
Limite maxime de vârstă pentru recrutare
Nu se recunoaște experiența profesională în afara sectorului public
Sistem de remunerare statutar
Progresul salarial automat pe baza vechimii
Sistemul statutar de avansare
Titularizarea
Regimul pensiei statutare speciale
Legislația disciplinară specială

Elemente tipice sistemelor cu caracteristici structurale diferite
Recrutarea pentru alte posturi pe parcursul carierei
Aptitudini specifice stipulate ca cerințe pentru posturi specifice
Nu există limite maxime de vârstă
Recunoașterea experienței profesionale anterioare
Remunerarea diferențiată și/sau individuală
Nu există o progresie automată a salariului
Nu este prevăzut un sistem de promovare
Lipsa garanției angajării pe viață
Regim de pensionare nonstatutar
Diferite structuri de legislație

Așa cum aminteam mai devreme funcția publică este elementul cel mai mult marcat de tradiția și istoria națională fiind totodată și cel mai puțin afectat de procesul de integrare europeană. Astfel, Comunitatea nu are competențe în ce privește reglementarea funcției publice, țările membre fiind singurele în măsură să reglementeze acest domeniu. Ținând cont de faptul că nu putem vorbi despre un set de criterii universal valabile menite să ducă la o strictă delimitare a principalelor caracteristici structurale ale funcțiilor publice din statelor membre, putem spune despre această clasificare că este una generală, deoarece, în practică, nici un stat nu aplică strict unul din cele două sisteme.

În ce privește țara noastră putem spune că întrunește condițiile pentru a putea fi poziționată în interiorul sistemului carierei alături de Franța, Germania, Austria, Spania, iar în cadrul sistemului

¹¹ Danielle Bossaert, *op.cit.*, p.83-84;

funcției publice lucrative se poziționează țări precum: Marea Britanie, Suedia, Danemarca, Italia, Finlanda, etc.

Cu toate că procesul de integrare europeană tinde să ducă spre o europenizare a administrațiilor publice din țările membre ca urmare a transferării a tot mai multe competențe din domeniul politic în sfera competențelor U.E., nu putem vorbi încă de vreun model de administrație publică pentru statele membre.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, Ioan; Negoită, Alexandru; Santai, Ioan; Brezoianu, Dumitru; Vida, Ioan; Ivan, Stelian; Popescu Slăniceanu, Ion – Drept administrativ, Editura Omnia, Brașov, 1999;
2. Alexandru, Ioan - Administrația și puterea politică, Revista de Drept Public Nr.2, Editura All Beck, București, 2003;
3. Auby, Jean-Marie; Auby, Jean Bernard ; Didier Jean-Pierre, Taillefait, Antony - Droit de la fonction publique, 5^e edition, Editions Dalloz, Paris, 2005;
4. Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph; Nomden, Koen; Polet, Robert - Funcția publică în Europa celor 15, Editura Economică, București, 2002;
5. Cărăușan, Mihaela - Administrative Reform or the Strengthen of the Administrative Capacity to Govern in the EU Context, 12th NISPAcee Annual Conference, Vilnius, Lithuania, May 13 – 15, 2004;
6. Czaputowicz, Jacek - “Principales tendances dans l`administration publique en Europe” în L`emploi public en Europe: une ambition pour demain, Editions Pulim, Limoges, [2004];
7. Dord, Olivier - Droit de la fonction publique, Presses Universitaires de France, Paris, 2007;
8. Preda, Mircea - Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2004;