Finanțat de Uniunea Europeană NextGenerationEU

Planul Național de Redresare și Reziliență

„PNRR: Fonduri pentru România modernă și reformată!”

Studiu cu privire la modul în care este percepută imaginea funcționarilor publici în alte state europene și instrumentele prin care alte state au reușit să crească prestigiul funcției publice (modele de bune practici)

Beneficiar	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
Consultant	Asocierea dintre Rovner & Moore SRL, Public Research SRL, Asociația Română pentru Transparență| Transparency International Romania și Deloitte Consultanță SRL
Contract	49312/26.10.2023
Obiectul contractului	Servicii de consultanță în vederea elaborării de studii/ analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării jalonului 418 – lot I
Activitatea	2.2 Studiu cu privire la modul în care este percepută imaginea funcționarilor publici în alte state europene și instrumentele prin care alte state au reușit să crească prestigiul funcției publice (modele de bune practici)

Perioada elaborării: noiembrie 2023 – februarie 2024

Responsabilitatea pentru conținutul prezentului material revine Asocierii dintre Rovner & Moore SRL, Public Research SRL, Asociația Română pentru Transparență | Transparency International Romania și Deloitte Consultanță SRL. Materialul a fost elaborat în cadrul contractului privind achiziția publică de servicii de consultanță în vederea elaborării de studii/ analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării jalonului 418 PNRR nr. 49312/26.10.2023.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României. De asemenea, acesta nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Drepturile de proprietate intelectuală asupra materialului sunt și rămân proprietatea exclusivă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în condițiile prevăzute prin contractul mai sus menționat.

Cuprins

Cuprins **3**
Lista figurilor și a tabelelor **5**
Introducere **7**
1. Context 7
2. Despre proiect 8
3. Obiectivele specifice ale contractului de servicii 10
4. Metodologie 10
5. Expunere de motive și metodologia pentru statele alese în vederea comparației 13
I. Comparatum: România **18**
I.1 Descrierea sistemului juridico-administrativ 18
I.2 Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice 19
I.3 Starea de fapt privind imaginea funcționarilor publici 24
II. Comparandum **32**
II.1 Franța 32
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ 32
2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice 36
3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici 39
4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni) 45
5. Concluzii 49
II.2 Cehia 50
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ 50
2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice 52
3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici 55
4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni) 61
5. Concluzii 63
II.3 Spania 65
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ 65
2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice 71
3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici 72
4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni) 78
5. Concluzii 82
II.4 Grecia 83

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ 83
2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice 89
3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici.....90
4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni)96
5. Concluzii 101
II.5 Bulgaria 103
1. Descrierea sistemului juridico-administrativ 103
2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice 108
3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici 109
4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni) 115
5. Concluzii 119
Analiza comparativă de imagine a funcționarilor publici 121
Concluzii și recomandări 130
Limitele cercetării 132
Anexă nr.1 – Chestionar 134
Anexă nr. 2 – Ghid Focus - grup 138
Bibliografie 141

Lista figurilor și a tabelelor

Figura 1 Bazele sistemului administrativ *14*
Figura 2 Factorii determinanți ai încrederii în funcția publică (într-o estimare logistică care controlează caracteristicile individuale) *16*
Figura 3 Categorii de personal cunoscute în rândul cetățenilor care își desfășoară activitatea în administrația publică *24*
Figura 4 Atitudinea funcționarilor publici *25*
Figura 5 Percepția nivelului de corupție în cadrul sistemului administrativ, prin raportare la anii precedenți *25*
Figura 6 Percepția riscului de corupție în cadrul sistemului administrației publice *26*
Figura 7 Percepția motivelor care duc la apariția corupției în instituțiile publice *27*
Figura 8 Factorii de risc care generează nerespectarea standardelor privind etica și integritatea în administrația publică *28*
Figura 9 Percepția privind urmarea unei cariere în funcția publică *28*
Figura 10 Motivele pentru o carieră în administrația publică *29*
Figura 11 Valorile importante pentru funcționarii din administrația publică din România ... *29*
Figura 12 Percepția politizării funcției publice și administrației publice *30*
Figura 13 Imaginea funcționarilor publici în prezent *39*
Figura 14 Încrederea acordată funcției publice în general *40*
Figura 15 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă *40*
Figura 16 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani *41*
Figura 17 Valorile importante pentru funcționarii publici din Franța *42*
Figura 18 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii *42*
Figura 19 Percepția nivelului de corupție din administrația publică franceză *43*
Figura 20 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice *43*
Figura 21 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice *44*
Figura 22 Imagine din platforma „Choisir le service public” *49*
Figura 23 Imaginea funcționarilor publici în prezent *55*
Figura 24 Încrederea acordată funcției publice în general *56*
Figura 25 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă *56*
Figura 26 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani *57*
Figura 27 Valorile importante pentru funcționarii publici din Cehia *58*
Figura 28 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii *58*
Figura 29 Percepția nivelului de corupție din administrația publică cehă *59*
Figura 30 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice *60*
Figura 31 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice *60*

Figura 32 Percepția cetățenilor privind încrederea în funcția publică (1990-2022) 64
Figura 33 Imaginea funcționarilor publici în prezent 72
Figura 34 Încrederea acordată funcției publice în general 73
Figura 35 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă 73
Figura 36 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani.....74
Figura 37 Valorile importante pentru funcționarii publici din Spania 74
Figura 38 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii 75
Figura 39 Percepția nivelului de corupție din administrația publică din Spania 75
Figura 40 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice 76
Figura 41 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice 76
Figura 42 Portalul Punctul de Acces General (PAG) 80
Figura 43 Imaginea funcționarilor publici în prezent 90
Figura 44 Încrederea acordată funcției publice în general 91
Figura 45 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă 91
Figura 46 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani.....92
Figura 47 Valorile importante pentru funcționarii publici din Grecia 92
Figura 48 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii din Grecia 93
Figura 49 Percepția nivelului de corupție din administrația publică din Grecia 93
Figura 50 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice din Grecia ...94
Figura 51 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice 94
Figura 52 Platforma electronică Di@vgeia..... 100
Figura 53 Imaginea funcționarilor publici în prezent 109
Figura 54 Încrederea acordată funcției publice în general 110
Figura 55 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă 110
Figura 56 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani..... 111
Figura 57 Valorile importante pentru funcționarii publici din Bulgaria 112
Figura 58 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii 112
Figura 59 Percepția nivelului de corupție din administrația publică din Bulgaria 113
Figura 60 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice 113
Figura 61 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice 114
Figura 62 Portalul de servicii electronice al Agenției Naționale de Venituri din Bulgaria ... 118

Tabelul 1 Tradiția sistemelor administrative din UE 14
Tabelul 2 Analiza comparativă de imagine (partea I)..... 124
Tabelul 3 Analiza comparativă de imagine (partea a II-a) 127

Introducere

Administrația publică la toate nivelurile are un impact semnificativ asupra vieții tuturor. Prin urmare, principiul drepturilor cetățenilor la o bună administrare devine indispensabil pentru a asigura statul de drept, pentru ca drepturile cetățenilor să fie bine apărate și pentru ca bunăstarea și serviciile publice să fie furnizate în mod echitabil și eficient. Buna administrare[1] reprezintă un obiectiv care nu poate fi atins decât prin luarea în considerare a funcției publice și a funcționarului public, ca factori cheie în structura complexă a sistemului administrației publice.

Etimologic, funcția publică provine din expresia franceză „fonction publique". Corespondentul englez al funcției publice este „civil service". Cele două noțiuni exprimă filozofii diferite. Expresia franceză face trimitere la puterea publică, la autoritate și dominație din partea statului. Expresia engleză pune în evidență mai mult „statul în serviciul cetățeanului".[2]

În acest sens, imaginea și prestigiul funcționarilor publici, care reliefează modul în care cetățenii se raportează la administrație și la actul de guvernare reprezintă un factor important în atingerea dezideratului de bună administrare.

Sistemele de funcții publice sunt o parte componentă a sistemului de guvernare, iar o administrație performată și adaptată cerințelor secolului XXI depinde încă în mare măsură de activitatea serviciilor publice naționale și a angajaților acestora, respectiv a milioanelor de funcționari publici. De fapt, calitatea vieții în Europa depinde, în multe privințe, de acești funcționari care lucrează pentru guverne și de modul în care funcționează administrația publică ca atare.[3]

1. Context

Serviciul public implică încrederea publică, iar încrederea publică nu poate fi construită decât printr-o imagine bună pe care funcționarii care contribuie la realizarea acelui serviciu public ar trebui să o aibă în societate.

În plus, serviciile publice au o funcție democratică și etică; acestea ar trebui să servească societatea și să implementeze legea, să protejeze populația, precum și să funcționeze într-un mod sustenabil[4].

[1] Sursele europene ale bunei administrări pot fi găsite în articolul 41 din Carta Europeană a Drepturilor Fundamentale, în Codul european de bună conduită administrativă, precum și într-o recomandare a Consiliului Europei adresată statelor membre, în care sunt enumerate principiile bunei administrări.
[2] Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, vol.1, Ed.All Beck, București, 2001, p.525
[3] Demke, C., 2010, Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. EIPASCOPE 2010/2, disoonibil online la: https://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf, accessat: 28.11.2023
[4] Demke, C., 2010, Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. EIPASCOPE 2010/2, disoonibil online la: https://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf, accessat: 28.11.2023

Așa cum remarca un studiu[5] al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), cetățenii se așteaptă ca funcționarii publici să servească interesul public cu corectitudine și să gestioneze în mod corespunzător resursele publice în fiecare zi. Serviciile publice corecte și fiabile inspiră publicul încredere publică și creează un mediu favorabil pentru mediul privat, contribuind astfel la buna funcționare a piețelor și la creșterea economică. Etica publică este o condiție prealabilă și stă la baza încrederii publice și reprezintă o piatră de temelie pentru realizarea bunei guvernări.

2. Despre proiect

În conformitate cu ***Acordul de finanțare privind implementarea reformelor și/sau investițiilor finanțate prin Planul național de redresare și reziliență*** **nr. 38921/05.04.2022**, semnat între Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, în calitate de coordonator național pentru Planul național de redresare și reziliență și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în calitate de coordonator de reformă și investiții pentru Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Agenția este responsabilă pentru:

A. Gestionarea măsurii **privind implementarea unor soluții privind creșterea prestigiului funcției publice, care va include elaborarea, adoptarea și punerea în aplicare efectivă a 2 acte normative privind managementul resurselor umane din administrația publică**. Cele 2 acte normative privind managementul resurselor umane din administrația publică vor avea la bază o analiză/radiografie a managementului resurselor umane la momentul actual în cuprinsul căreia vor fi formulate soluții clare, fiabile și procedurabile în limbaj juridic, care să faciliteze elaborarea și fundamentarea pachetului legislativ.

Măsura face parte din Componenta C14 – Bună guvernanță, Reforma 3 - Management performant al resurselor umane în sectorul public și are drept jalon de îndeplinit până la data de 31 decembrie 2024: *Jalonul 418 - Intrarea în vigoare a două acte legislative privind managementul resurselor umane*.

Descrierea măsurii conform PNRR[6]:

Identificarea și implementarea unor soluții privind creșterea prestigiului funcției publice vor avea în vedere:

1. ***Realizarea unui studiu integrat și actualizat privind managementul resurselor umane*** *- o analiză/radiografie a managementului resurselor umane la momentul actual în cuprinsul căreia vor fi formulate soluții clare, fiabile și procedurabile în limbaj juridic, care să faciliteze elaborarea și fundamentarea pachetului legislativ ce vizează modificări ale managementului carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație*

[5] OECD. 2000, Trust în Government Ethics Measures în OECD Countries, Paris, p. 9
[6] Extras Document PNRR - Componenta C14. Buna guvernanță, pag.65: PLANUL NAȚIONAL DE REDRESARE ȘI REZILIENȚĂ (PNRR) (gov.ro)

2. ***Elaborarea a 2 propuneri legislative privind managementul resurselor umane*** care vor avea în vedere:

a) *modificări ale managementului carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație*, care recompensează performanța și contribuie la dezvoltarea personalului prin:

- dezvoltarea unei politici de mobilitate pe orizontală/rotație în cadrul categoriilor înalților funcționari publici și al funcțiilor publice de conducere din administrația publică centrală, care să contribuie la dezvoltarea și diversificarea abilităților de management și de leadership și care să se bazeze pe demonstrarea competențelor și atingerea rezultatelor; de asemenea, vor fi reglementate și alte modalități de depolitizare a funcției publice, mai ales a categoriei înalților funcționari publici, având în vedere modificarea prin OUG nr. 4/2021 a Codului administrativ, prin care funcțiile de prefect și subprefect au devenit funcții de demnitate publică;
- structurarea carierei pentru funcționarii publici de execuție compartimentată mai specific, în funcție de responsabilitățile funcționale și competențele necesare, realizându-se o evaluare a performanțelor profesionale bazată pe competențe. Pe parcursul carierei, promovările vor fi concepute ca mecanisme pentru a distinge persoanele cu cele mai bune performanțe, iar criteriile pentru avansarea în grade profesionale se vor axa pe demonstrarea competențelor și pe un istoric de rezultate atinse, și nu pe vechimea în grad;
- stabilirea mandatelor limitate în timp pentru ocuparea pozițiilor de conducere din administrația publică. Limitarea mandatelor în funcțiile de conducere poate duce la o mai bună concentrare pe obiective și rezultatele obținute, la o eficiență sporită a acțiunilor, precum și la dezvoltarea și diversificarea abilităților de management și leadership. Implementarea acestei măsuri se va realiza prin corelarea obligatorie cu implementarea cadrelor de competență, realizarea evaluării performanțelor profesionale pe baza competențelor solicitate pentru un post și pe obiective îndeplinite și operaționalizarea concursului național.

b) *gestiunea personalului contractual din administrația publică*. Având în vedere faptul că, în prezent, cadrul normativ face distincția între aceste două categorii (funcționari publici și persoanele care au raporturi de muncă sau asimilate acestora cu autoritățile și instituțiile publice – personalul contractual), conferă ANFP rol în managementul funcțiilor publice, dar lasă gestiunea personalului contractual la nivel descentralizat, către departamentele de resurse umane din fiecare instituție și autoritate publică. Instituțiile publice care au prevăzute în statele de funcții posturi de natură contractuală, care presupun desfășurarea unor activități prin care se exercită prerogative de putere publică, au obligația de a le transforma în funcții publice. De asemenea, la nivelul opiniei publice, există în continuare o confuzie între categoriile funcționarilor publici și personalul contractual, ambele categorii fiind asociate de către cetățeni cu imaginea „funcționarilor publici”. Astfel, în vederea realizării unui management unitar al resurselor umane implicate în furnizarea de servicii publice, este

necesară elaborarea unui cadru unitar aplicabil ambelor categorii de personal din administrația publică.

Pachet de intervenții publice în vederea diseminării și promovării rezultatelor și recomandărilor în vederea creșterii prestigiului funcției publice prin:

a) *realizarea unei analize de imagine a modului cum este reflectat rolul ANFP și al funcționarilor publici în opinia publică*, care va prezenta problemele identificate în relația funcționari publici/instituții publice/ANFP – beneficiari ai serviciilor publice – opinia publică, va genera soluții de îmbunătățire a imaginii funcției publice și va dezvolta un plan de acțiuni concrete pentru atingerea obiectivului principal al documentului strategic;

b) *realizarea unui studiu cu privire la modul în care este percepută imaginea funcționarilor publici în alte state europene* și modalitatea prin care alte state au reușit să crească prestigiul funcției publice (modele de bune practici);

c) *consolidarea și dezvoltarea de parteneriate* cu diferiți comunicatori, lideri de opinie etc.

d) *organizarea unor evenimente de diseminare a rezultatelor*, precum și a specificului activităților pe care le implică funcția publică (competiții de bune practici, ziua funcționarului public, caravane regionale / județene – evenimente de promovare a funcției publice/funcționarului public și de conștientizare, campanii de informare).

3. Obiectivele specifice ale contractului de servicii

Obiectivul acestui material *se încadrează în cel al contractului de servicii și se referă la* ***creșterea prestigiului funcției publice*** *și îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici privind calitatea serviciilor publice oferite beneficiarilor* ***prin promovarea carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație și asigurarea unui management unitar al resurselor umane implicate în furnizarea de servicii publice, prin gestiunea personalului contractual din administrația publică.***

4. Metodologie

Din punct de vedere metodologic, analiza se va realiza parcurgând două etape principale:

- Pregătirea diagnosticului;
- Analiza/evaluarea conținutului.

Etapa 1 - Pregătirea diagnosticului - discuții între echipa de experți și reprezentanții BENEFICIARULUI prin care se vor definitiva instrumentele de lucru și etapele de parcurs.

În această etapă s-au realizat

- Definirea problemelor supuse analizei și a obiectivelor de urmărit prin analiza;
- Stabilirea exactă a rolurilor echipei de experți și a reprezentanților beneficiarului;

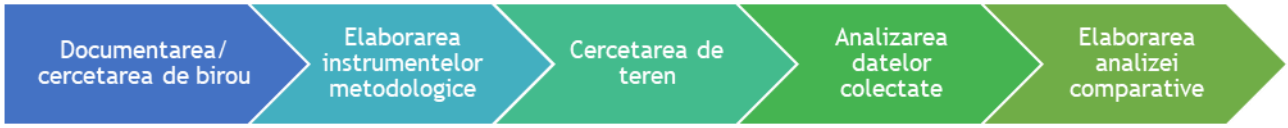
- Stabilirea metodelor de abordare, a necesarului de materiale auxiliare (chestionare, fișe etc.);
- Efectuarea unor investigații preliminare pentru stabilirea necesarului de date;
- Stabilirea planului concret de acțiune;
- Stabilirea indicatorilor de pornire;
- Colectarea de date primare.

Etapa 2 de analiză - evaluare a conținutului a presupus o serie de investigații analitice:

- Culegerea datelor, sistematizarea și gruparea datelor prin diferite tehnici statistice, inclusiv prin reprezentări grafice,
- Interpretarea datelor, analiza critică a rezultatelor;
- Discutarea punctelor critice cu beneficiarul în vederea punerii de acord cu rezultatele obținute din analiza datelor, valorificarea analizei pentru elaborarea unor recomandări.

Din punct de vedere metodologic, consultantul a utilizat o abordare mixtă, folosind diverse metode pentru a colecta și/ sau verifica/ triangula informațiile corespunzătoare. Strategia de colectare a datelor va combina instrumente de cercetare diferite astfel încât să existe cât mai multe date pentru fundamentarea concluziilor finale.

În ansamblu, analiza s-a desfășurat, parcurgând următorii pași specifici cercetării.



În cadrul studiului s-a făcut o prezentare detaliată a situației existente din domeniul de interes și s-a urmărit identificarea celor mai relevante aspecte.

Pe lângă aspectele metodologice menționate mai sus, Prestatorul a folosit și metoda focus-grupului pentru validarea rezultatelor. Astfel, a fost organizat un focus – grup pe baza unui ghid (a se vedea Anexa nr. 2), desfășurat în format online, prin care s-au prezentat rezultatele intermediare și a fost obținut de feedback cu privire la temele cercetate în acest livrabil. În urma întâlnirii și discuțiilor avute cu specialiștii prezenți, s-au confirmat rezultatele intermediare ale cercetării, precum și teoriile și ipotezele de lucru. De asemenea, concluziile lucrării au fost confirmate de rezultatele întâlnirii focus-grupului, acestea fiind completate cu o serie de propuneri venite din partea acelor participanți.

La propunerea instrumentelor, metodelor și celorlalte detalii specifice realizării analizei, Prestatorul a ținut cont de faptul că rezultatele urmează să contribuie atât la fundamentarea unor obiective și măsuri specifice, pe termen mediu și lung, în legătură cu creșterea gradului de cunoaștere a rolului funcționarilor publici și al ANFP, cât și la dezvoltarea cadrului legislativ.

Studiul cuprinde elementele enumerate mai jos, fără însă a se limita la acestea:

- realizarea unei analize comparative de imagine a funcționarilor publici între administrația publică din **România și cea din alte state aparținând Uniunii Europene (5 state europene)**
- evidențierea modelelor de bune practici, precum și a ponderii unor situații similare cu privire la obiectul studiului (se vor avea în vedere inclusiv documente/rapoarte oficiale emise la nivelul statelor menționate și aflate pe site-ul instituțiilor publice aparținătoare acestora, fără ca sursele de informare să se limiteze la acestea. Sursele de informare vor trebui însă să conțină informații complete, clare, exacte, fără ambiguități și conforme cu realitatea, respectiv accesibile) informații despre cadrul legislativ aplicabil,
- de asemenea, vor fi prezentate pentru fiecare stat ales al comparației elemente privind sistemul politico-administrativ, precum și modelul de organizare și structurare a funcției publice.

5. Expunere de motive și metodologia pentru statele alese în vederea comparației

Metoda comparativă constă în căutarea explicației faptelor prin compararea lor cu altele de același gen, asemănătoare sau contrastante. Ea este întrebuințată atunci când este imposibilă obținerea, precum în științele fizice, a datelor identice, sigure și pur obiective. Este metoda esențială în cazul științelor umane, acolo unde nu se pot efectua experimente riguroase.[7]

Pentru alegerea statelor a căror situație va fi supusă analizei au fost respectate criteriile metodei analizei comparative, atât a teoriei sistemelor, între care menționăm regulile conform cărora *trebuie comparat numai ceea ce este comparabil*, iar *cercetarea unei instituții trebuie făcută luând în considerare întreaga amenajare a izvoarelor de drept* dintr-un anumit sistem juridic având în vedere că izvoarele de drept diferă de la un sistem juridic la altul.[8]

În acest sens, statele propuse în scopul realizării analizei comparative se încadrează în sistemul de drept romano-germanic și/sau au un sistem de administrație public bazat pe modelul de tip napoleonian[9], cu un sistem de funcție publică bazat pe principii și structură asemănătoare cu cel românesc. De asemenea o parte din statele analizate au cunoscut perioade de tranziție și reforme ca urmare a proceselor de aderare la UE, a se vedea în special valul din 2004 și 2007 de aderare, din care nu putem exclude funcția publică.

Astfel, se răspunde dezideratului expus de G. Sartori *că doar atunci când trăsăturile a două sau mai multe entități sunt, în același timp, parțial asemănătoare și parțial diferite, entitățile sunt comparabile*.[10]

Pentru reliefarea unui model/a unei bune practici nu se poate exclude statul care prin excelență este reprezentarea birocrației legal – raționale, respectiv Franța[11] (a se vedea fig.1).

[7] Paul Foulquié, Dictionnaire de la langue philosophique, 6-ème édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
[8] Bertalamffy L.W., 2009, General System Theory, revised edition, Editura G.Brazzilier, New York, Berceanu, I.B, 2018, Sisteme administrative emergente, Editura Economică, București.
[9] Ongaro, E. 2010. The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform în France, Greece, Italy, Portugal and Spain, în Painter, M., Peters, B.G. (eds) Tradition and Public Administration. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230289635_13
[10] Govanni Sartori, Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method, în Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance (edited by Mattei Dogan and Ali Kazancigil), Blackwell, 1994, pp. 14 -34
[11] Serpa, S., Ferreira C.M., 2019, The Concept of Bureaucracy by Max Weber, International Journal of Social Science Studies, Vol. 7, No. 2; DOI: 10.11114/ijsss.v7i2.3979

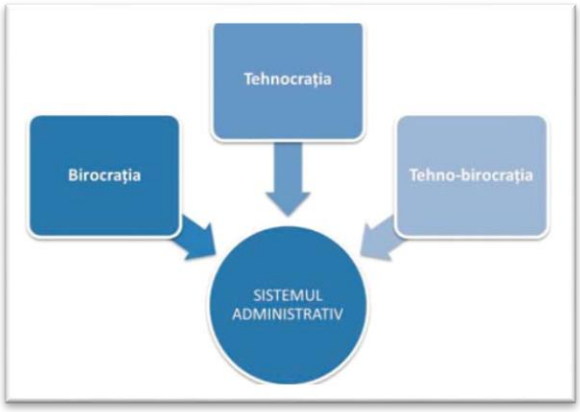


Figura 1 Bazele sistemului administrativ
Sursa: ANFP, 2013, p.6[12]

Metodologia are în vedere relevanța contextului și diversității administrațiilor publice din statele membre ale UE europene, care pot avea implicații importante pentru conceptul de învățare reciprocă și de bune practici.

Pentru a aborda în mod adecvat chestiunile contextului și diversității și pentru a merge dincolo de descrieri ale unor țări individuale sau cazuri, în acest studiu, statele membre ale UE au fost în continuare grupate în funcție de tradiția lor administrativă publică, utilizând un model propus de C. Demmke, astfel[13]:

Tradiția sistemului administrației publice	Stat membru al UE
Sistemul continental	Franța
Sistemul mediteraneean/ sud european	Grecia, Spania
Sistemul statelor din Europa de Est	Cehia
Sistemul statelor din Europa de Sud-Est (state noi ale UE)	România, Bulgaria

Tabelul 1 Tradiția sistemelor administrative din UE
Sursa: C. Demmke, T. Moilanen, 2010,p. 13

[12] ANFP, 2013, Analiza Sistemelor Administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare, p.6, disponibil online la adresa: https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza2.pdf , accesat. 23. 11. 2023
[13] C. Demmke, T. Moilanen, 2010, Civil Services in the EU of 27 Reform Outcomes and the Future of the Civil Servicep, Editura Internationaler Verlag der Wissenschaften,
Frankfurt am Main, p. 13

Cu privire la acest studiu, respectând regulile analizei comparative, evidențiem următoarele:

1. *Comparatum* – este Romania;

2. *Comparandum* – este multiplu și va fi compus din statele propuse spre analiză;

3. *Tertium comparationis* – este format din cele două dimensiuni ale analizei, respectiv analiza asupra imaginii funcționarilor publici și identificarea unor modele de bune practici (reforme) privind creșterea prestigiului funcției publice.

În cadrul studiului plecăm de la *următoarea premisă*, anume că îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici implică o combinație de măsuri/instrumente care vizează *competența*, *eficiența*, *transparența* și *etica* în exercitarea responsabilităților lor. Astfel, vom considera aceste aspecte ca variabile în analiza întreprinsă și ca modele de bune practici

De asemenea, aceste aspecte sunt completate de încrederea în funcția publică și imaginea funcționarilor publici și sunt interconectate prin modul în care aceștia își îndeplinesc responsabilitățile, comunică și se raportează la nevoile și preocupările cetățenilor. O imagine pozitivă a funcționarilor publici contribuie la consolidarea încrederii în instituțiile publice și o încredere crescută în funcția publică poate consolida o imagine pozitivă a funcționarilor publici.

Această ipoteză este susținută și de un studiu al OECD, bazată un sondaj privind încrederea din 2021, care arată că nivelurile de încredere în funcția publică sunt influențate cel mai mult de percepțiile privind fiabilitatea administrației publice, precum și de capacitatea de reacție și de corectitudinea serviciilor publice[14].

[14] OECD.2022, Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust în Public Institutions, Building Trust în Public Institutions, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b407f99c-en.

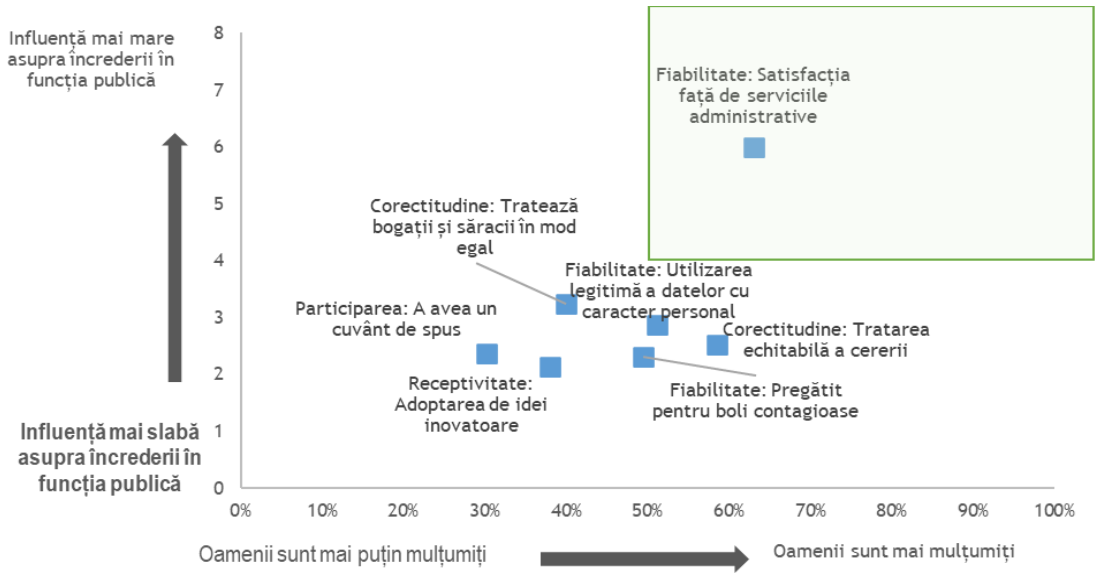


Figura 2 Factorii determinanți ai încrederii în funcția publică (într-o estimare logistică care controlează caracteristicile individuale)[15]

Sursa: OECD Trust Survey, disponibil la: http://oe.cd/trust

Conform Figurii 2, în accepțiunea OECD[16], fiabilitatea este măsura în care oamenii sunt mulțumiți de serviciile administrative și sunt încrezători că guvernul folosește datele personale în mod legitim și este pregătit pentru o boală contagioasă - are cel mai mare impact potențial asupra încrederii în funcția publică. Conform sondajului OECD privind încrederea, 63,0% dintre respondenți sunt mulțumiți de serviciile administrative. O ușoară creștere (o abatere standard) a satisfacției față de aceste servicii, toate celelalte condiții rămânând neschimbate, ar putea duce la o creștere a încrederii în administrația publică cu 6 puncte procentuale (figura 2.4). Alți factori cu o influență pozitivă și semnificativă din punct de vedere statistic asupra încrederii în funcția publică includ percepția că atât bogații, cât și săracii sunt tratați în mod echitabil atunci când solicită beneficii publice, disponibilitatea percepută a funcției publice de a adopta inovații și sentimentul de a avea un cuvânt de spus în ceea ce face administrația. În timp ce aceste rezultate arată cât de importanți sunt acești factori de guvernanță în promovarea încrederii, punctele de plecare variază: diferiți factori au diferite niveluri existente de satisfacție.

De aceea, în cadrul studiului a fost realizat un chestionar privind imaginea funcționarilor publici în fiecare stat membru al Uniunii Europene, analiza și rezultatele care vor fi prezentate în cadrul acestui studiu.

Pe lângă considerentele de ordin metodologic, de asemenea, în alegerea statelor membre UE au stat și considerente de ordin practic:

[15] Modelul acoperă 18 țări, printre care se afla și cele supuse analizei din acest studiu; Finlanda, Mexic, Noua Zeelandă și Regatul Unit sunt excluse din cauza variabilelor lipsă.
[16] OECD. 2023, "Drivers of trust in the civil service", în Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/fc7832e2-en, pp. 58-59

- accesul facil la resursele bibliografice și materialele necesare (nu toate statele publică documente în limbile de circulație internațională)
- cunoașterea unor limbi din statele menționate
- gradul mare de informatizare și transparență pentru unele state
- contacte personale ale experților în acele state, care pot ajuta la aplicarea chestionarului pentru a avea o imagine de ansamblu asupra funcționarului public.

Ca orice studiu comparativ ce presupune o cercetare cantitativă și/sau calitativă și acesta va avea propriile limite, care vor fi expuse la finalul analizei.

Compararea sistemelor de funcții publice este o mare provocare metodologică. Un motiv important este lipsa unei definiții comune a serviciului public și a funcției publice în UE. Prin urmare, pe parcursul lucrului la acest studiu, o cantitate considerabilă de timp a fost folosit pentru a compara și analiza cadrul juridic și instituțional al funcției publice în fiecare stat analizat.

I. Comparatum: România

I.1 Descrierea sistemului juridico-administrativ

În România, actuala organizare și funcționare a sistemului politico-administrativ este reglementată de Constituția adoptată în anul 1991 și revizuită prin Legea de modificare a Constituției din anul 2003.

Principiul separației puterilor în stat își găsește reflectare în prevederile Constituției României. Potrivit art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată, Statul român se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.

Astfel, puterea legislativă este încredințată Parlamentului, organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a tarii. Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Camera Deputaților și Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale. Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de patru ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

Puterea executivă este încredințată Președintelui și Guvernului, fiind consacrat un executiv dualist. Potrivit Constituției, Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării.

Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. În îndeplinirea atribuțiilor sale, guvernul cooperează cu organismele sociale interesate. Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.

Cât privește puterea judecătorească, aceasta se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege.

În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii.

Autoritățile publice sunt stabilite prin Constituția României, titlul III, intitulat chiar „autorități publice”: Parlamentul României, Președintele României, Guvernul, Administrația publică, cu cele doua forme - administrația centrală de specialitate și administrația publică locală, Autoritatea judecătorească.

Potrivit Constituției din anul 1991 (modificată) și legislației specifice în vigoare - teritoriul este organizat administrativ în județe, municipii, orașe și comune. Actualele prevederi constituționale permit menținerea în vigoare a organizării administrativ-teritoriale din anul 1968, teritoriul țării fiind format din 41 de județe, plus Municipiul București.

În temeiul Constituției României conducerea generală a administrației publice este încredințată Guvernului, care alături de Președintele României alcătuiesc autoritățile puterii executive. Alături de funcția de guvernare, puterea executivă exercită și funcția de administrare.

Principalele prevederi privind organizarea și funcționarea sistemului administrației publice din România sunt reglementate în prezent de Codul Administrativ[17]. Acesta are ca principal obiect de reglementare cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

I.2 Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice

În administrația publică își desfășoară activitatea nu doar funcționari publici, ci și personal contractual și „funcționari politici". Schematic, o taxonomie a personalului din administrația publică arată astfel:[18]

- Funcționari publici:
  - înalți funcționari publici;
  - funcționari publici de conducere;
  - funcționari publici de execuție;
- Personal contractual;
- „Funcționari politici" (demnitari).

Funcționarul public este numit de către conducătorul autorității sau instituției publice sau, după caz, de persoana care are competență legală de numire în condițiile unor acte normative specifice, potrivit legii și învestit în mod legal cu atribuțiile unei funcții. Funcționarii publici au

[17] OUG nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.
[18] Dincă D., 20. Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză și adaptare autohtonă, Editura Economică, București, p. 74.

un statut care este în prezent reglementat, după abrogarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, de către Codul Administrativ (OUG nr. 57/2019)[19].

Pentru respectarea principiului legalității administrației publice nu este suficient ca atribuțiile și responsabilitățile care formează diferitele funcții publice în cadrul structurilor administrației publice să aibă caracter legal, ci mai este necesar să fie deținute în mod legal de cei care le exercită, deci aceștia să fie abilitați, învestiți legal.

Funcționarii publici sunt învestiți în funcție printr-un act administrativ de numire, unilateral. Funcționarul public este cel care exercită conform art. 370 din Codul Administrativ, prerogativele de putere publică. Acestea sunt realizate prin activități cu caracter general și prin activități cu caracter special.

Activitățile cu caracter general care implică exercitarea prerogativelor de putere publică sunt următoarele:[20]

- elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;
- elaborarea propunerilor de politici publice și strategii, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor necesare fundamentării și implementării politicilor publice, precum și a actelor necesare executării legilor, în vederea realizării competenței autorității sau instituției publice;
- autorizarea, inspecția, controlul și auditul public;
- gestionarea resurselor umane și a fondurilor publice;
- reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și din străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea;
- realizarea de activități în conformitate cu strategiile din domeniul societății informaționale, cu excepția situației în care acestea vizează monitorizarea și întreținerea echipamentelor informatice.

Activitățile cu caracter special care implică exercitarea prerogativelor de putere publică sunt următoarele:[21]

- activități de specialitate necesare realizării prerogativelor constituționale ale Parlamentului;
- activități de specialitate necesare realizării prerogativelor constituționale ale Președintelui României;

[19] Partea a V-a Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice

[20] Art. 370, alin. 2, OUG nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.
[21] Art. 370, alin. 3, OUG nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.

- activități de avizare a proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării, coordonării întregii legislații și ținerea evidenței oficiale a legislației României;
- activități de specialitate necesare realizării politicii externe a statului;
- activități de specialitate și de asigurare a suportului necesar apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, a proprietății private și publice, prevenirea și descoperirea infracțiunilor, respectarea ordinii și liniștii publice;
- activități de specialitate necesare aplicării regimului juridic al executării pedepselor și măsurilor privative de libertate pronunțate de instanțele judecătorești;
- activități vamale;
- alte activități cu caracter special care privesc exercitarea autorității publice în domenii de competență exclusivă a statului, în temeiul și în executarea legilor și a celorlalte.

Funcțiile publice sunt exercitate de persoane fizice care își fac din această exercitare o carieră.

Conform Codului Administrativ, funcțiile publice se clasifică după cum urmează:

1. *Funcții publice generale și funcții publice specifice*

   - Funcțiile publice generale reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale.

   - Funcțiile publice specifice reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, în vederea realizării competențelor lor specifice, sau care necesită competențe și responsabilități specifice.

2. *Funcții publice din clasa I, funcții publice din clasa a II-a, funcții publice din clasa a III-a de*finite în raport cu nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice, după cum urmează:

   - clasa I cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

   - clasa a II-a cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă, în perioada anterioară aplicării celor trei cicluri tip Bologna;

   - clasa a III-a cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

3. *Funcții publice de stat, funcții publice teritoriale și funcții publice locale*

   - Funcțiile publice de stat sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, structurilor de specialitate ale Administrației Prezidențiale, structurilor de

specialitate ale Parlamentului României, autorităților publice autonome prevăzute în Constituția României și altor autorități administrative autonome, precum și în cadrul structurilor autorității judecătorești.

- Funcțiile publice teritoriale sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și instituțiilor publice din teritoriu, aflate în subordinea/coordonarea/sub autoritatea Guvernului, a ministerelor și a celorlalte organe ale administrației publice centrale.
- Funcțiile publice locale sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora.

Calitatea de funcționar public se dobândește prin concurs, la care poate participa orice persoană care îndeplinește condițiile generale și specifice prevăzute de Codul Administrativ.

Potrivit dispozițiilor cap V, Partea VI din Codul Administrativ, pentru crearea și dezvoltarea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil şi imparţial şi pentru crearea unei evidențe necesare gestiunii personalului plătit din fonduri publice se organizează și funcționează, în subordinea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică.

Aceasta asigură evidența și managementul funcției publice și ale funcționarilor publici, elaborând cadrele de competență, politicile și strategiile, precum și proiectele de acte normative în domeniu.

Printre obiectivele ANFP se numără:[22]

- Profesionalizare și prestigiu pentru funcția publică;
- Transformare digitală pentru gestiunea personalului plătit din fonduri publice;
- Crearea premiselor pentru transformarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici într-o instituție de „nouă generație”;
- Consolidarea comunicării și cooperării instituționale pentru un management performant al funcției publice și al funcționarilor publici.

Astfel, în cadrul primului obiectiv, se află și gestionarea măsurii privind implementarea unor soluții privind creșterea prestigiului funcției publice, obiectiv la care contribuie și prezenta analiză[23].

[22] ANFP, 2023. Disponibil online: https://www.anfp.gov.ro/continut/Prezentare_ANFP, accesat la data de: 2.12.2023

[23] Parte din ***Acordul de finanțare privind implementarea reformelor și/sau investițiilor finanțate prin Planul național de redresare și reziliență*** **nr.38921/05.04.2022**, semnat între Ministerul Investițiilor și Proiectelor

Europene, în calitate de coordonator național pentru Planul național de redresare și reziliență și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în calitate de coordonator de reformă și investiții pentru Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR).

I.3 Starea de fapt privind imaginea funcționarilor publici

Pentru a observa starea de fapt a imaginii funcționarilor publici din perspectiva unei analize comparative, precum și pentru a înțelege așteptările privind funcția publică în rândul cetățenilor, vom face referire în această parte a studiului la un chestionar aplicat cetățenilor în format online și care este parte din activitatea 2.1 Analiza de imagine asupra modului cum este reflectat rolul ANFP și al funcționarilor publici în opinia publică. O parte din rezultate le vom evidenția în paragrafele de mai jos.

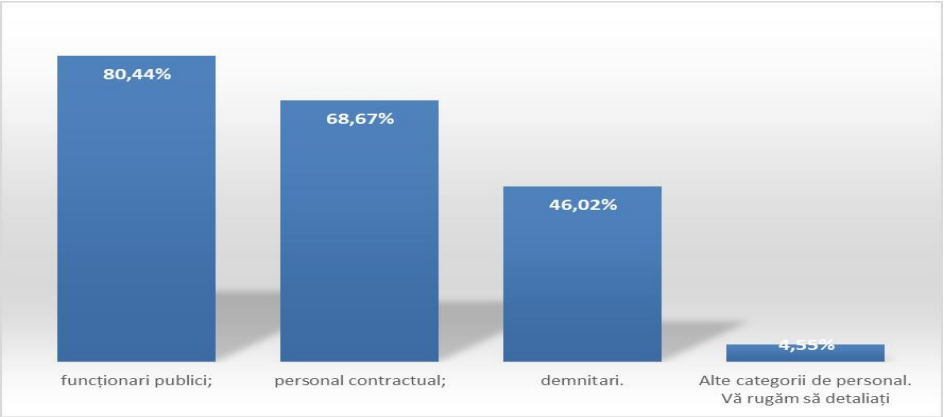


Figura 3 Categorii de personal cunoscute în rândul cetățenilor care își desfășoară activitatea în administrația publică[24]

Figura 3 arată că în rândul cetățenilor există opinia că cei care lucrează în administrația publică sunt funcționari publici (80%), spre deosebire de cei care au afirmat că există și demnitarii - 46%. Lucrul acesta evidențează o percepție distorsionată asupra funcției publice și funcționarului public în societate.

[24] Q2: Din câte cunoașteți, în administrația publică din România își desfășoară activitatea următoarele categorii de personal

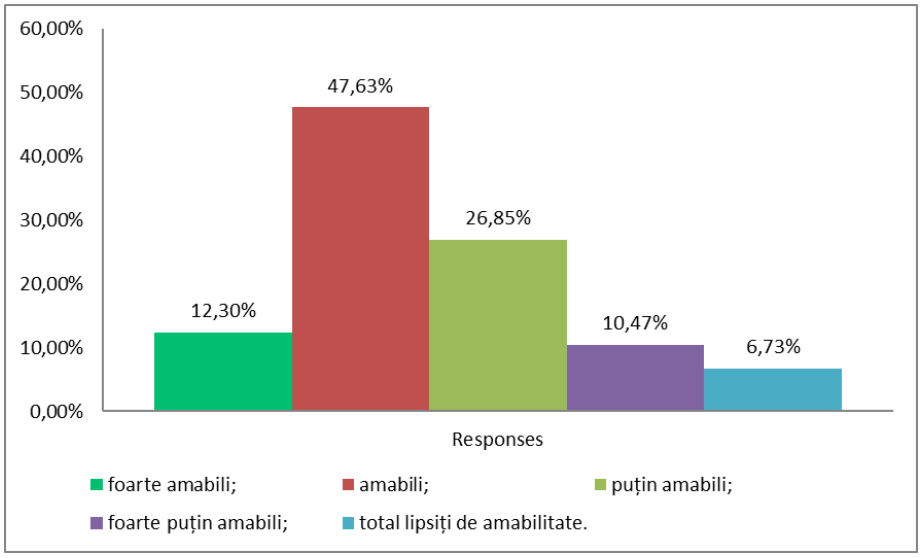


Figura 4 Atitudinea funcționarilor publici[25]

Figura 4 demonstrează că din rândul respondenților care au interacționat cu o autoritate publică în ultima perioadă, aproximativ 48%, consideră că atitudinea funcționarilor publici a fost una amabilă, în timp ce doar 10,47% au apreciat că aceștia au fost foarte puțini amabili. Comparând valorile pozitive cu cele negative, se poate observa că cei care au avut o interacțiune cu funcționarii publici, au apreciat atitudinea acestora ca fiind una bună.

În ceea ce privește standardele privind etica și integritatea, observăm din Figura 5 că la întrebarea privind percepția nivelului de corupție din administrația publică, 35% din respondenți consideră ca acesta a rămas neschimbat, spre deosebire de 11, 65%, care consideră că acesta a scăzut.

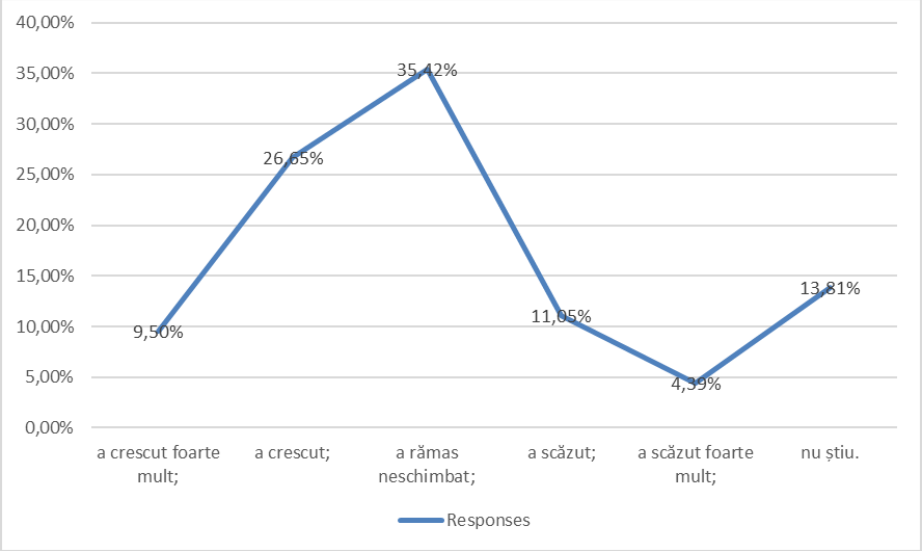


Figura 5 Percepția nivelului de corupție în cadrul sistemului administrativ, prin raportare la anii precedenți

[25] Q10: Cum apreciați atitudinea funcționarilor publici?

Din analiza datelor, putem înțelege că imaginea administrației publice românești și implicit a funcției publice are în continuare probleme în ceea ce privește integritatea persoanelor care își desfășoară activitatea, asta în ciuda diverselor acțiuni și reforme întreprinse în acest sens[26].

Acest lucru este parțial confirmat și de răspunsurile oferite la întrebarea care încearcă să evidențieze funcțiile care ar putea prezenta cel mai mare risc de corupție în administrația publică din România – Figura 6.

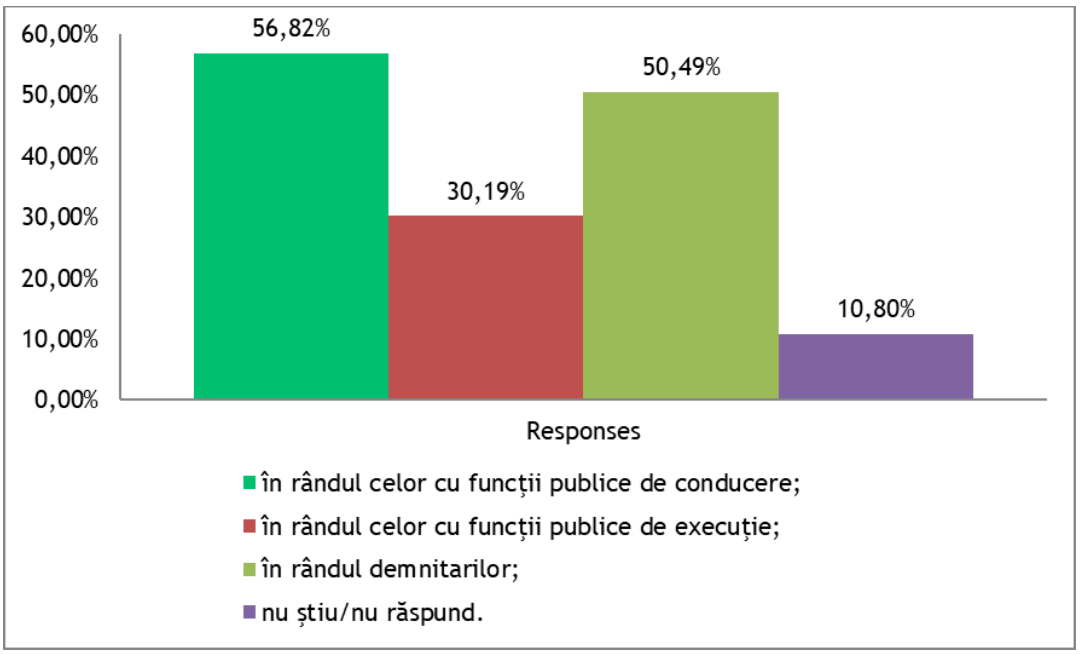


Figura 6 Percepția riscului de corupție în cadrul sistemului administrației publice

Observăm că funcțiile de demnitate publică și funcțiile publice de conducere sunt percepute la egalitate în rândul cetățenilor în ceea ce privește riscul de corupție. Astfel, se poate interpreta că, în percepția cetățenilor, funcțiile de decizie sunt asimilate unui potențial risc crescut de corupție, în detrimentul funcțiilor de eșalon inferior, respectiv cele de execuție.

[26] Spre exemplu: Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1218 din 19 decembrie 2022.

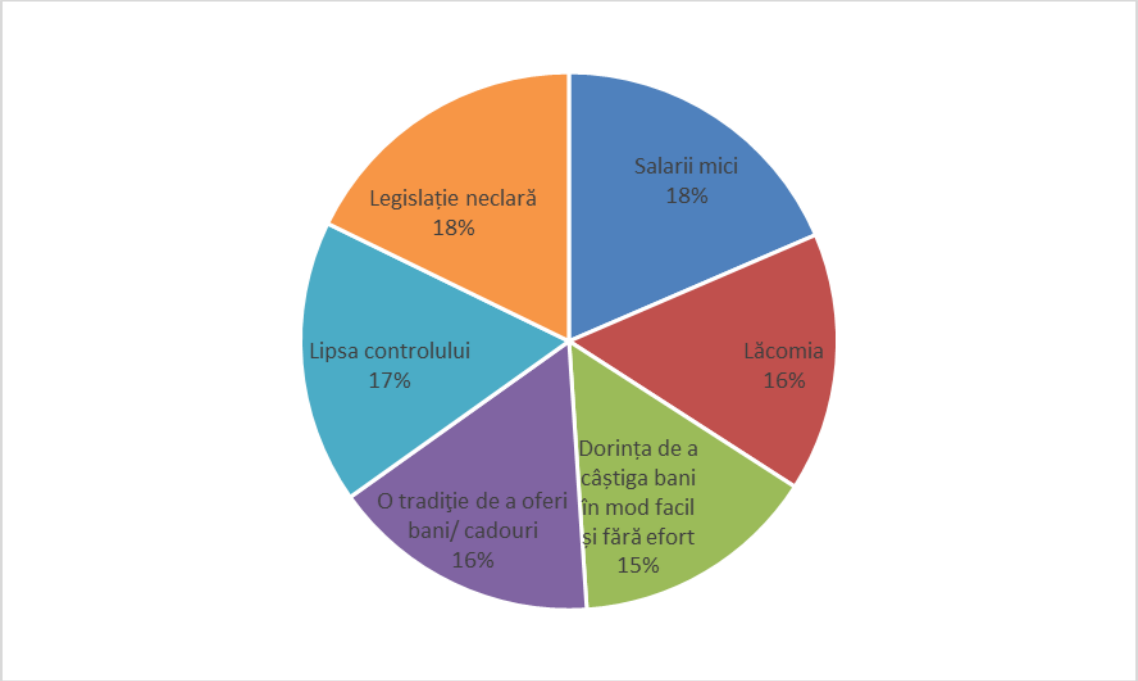


Figura 7 Percepția motivelor care duc la apariția corupției în instituțiile publice

În ceea ce privește percepția motivelor care duc la apariția corupției în instituțiile publice, înțelegem din Figura 7 că lăcomia - 71,27%, dorința de a câștiga bani în mod facil și fără efort - 75,40% și existența unei tradiții de a oferi bani/ cadouri - 65,39% sunt considerate motivele principale ale apariției faptelor de corupție în administrația publică. Cea mai mică valoarea este cea privind salariile, ceea ce indică faptul că în opinia respondenților există o percepție că funcționarii publici sunt bine remunerați.

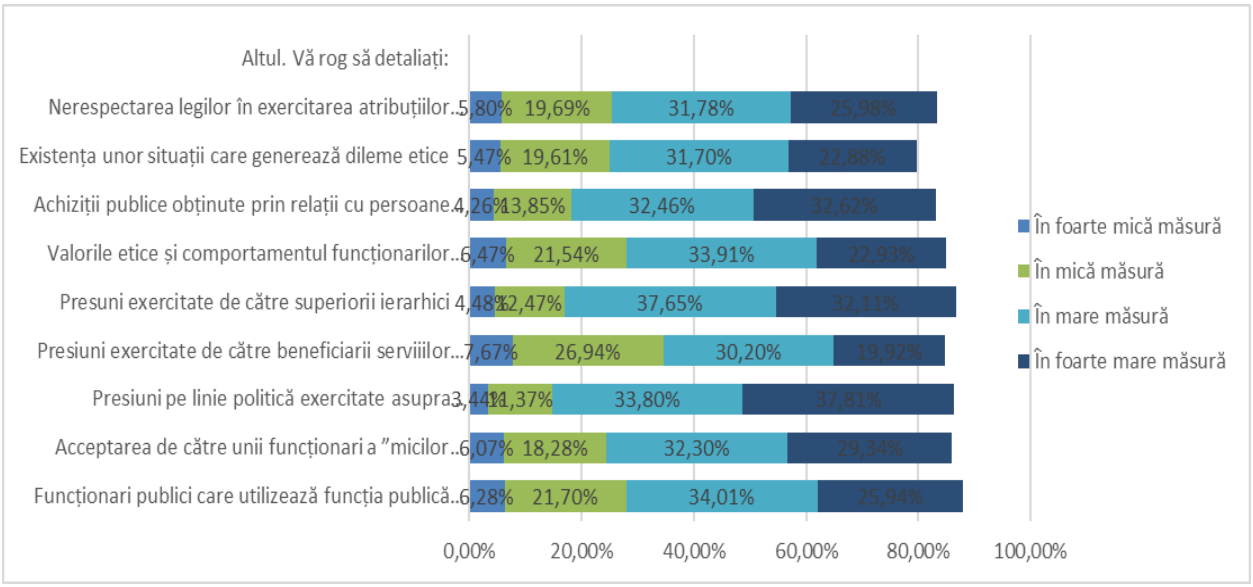


Figura 8 Factorii de risc care generează nerespectarea standardelor privind etica și integritatea în administrația publică

De asemenea, ca factori de risc care generează nerespectarea standardelor privind etica și integritatea în administrația publică, din Figura 8 observăm că printre cei mai importanți sunt cei care vizează:

- funcționarii publici care utilizează funcția publică în interes personal;
- presiunile exercitate de către beneficiarii serviciilor publice;
- valorile etice și comportamentul funcționarilor publici;
- achiziții publice obținute prin relații cu persoane cu funcții de conducere.

Percepția privind urmarea unei cariere în funcția publică este reliefată de către Figura 9.

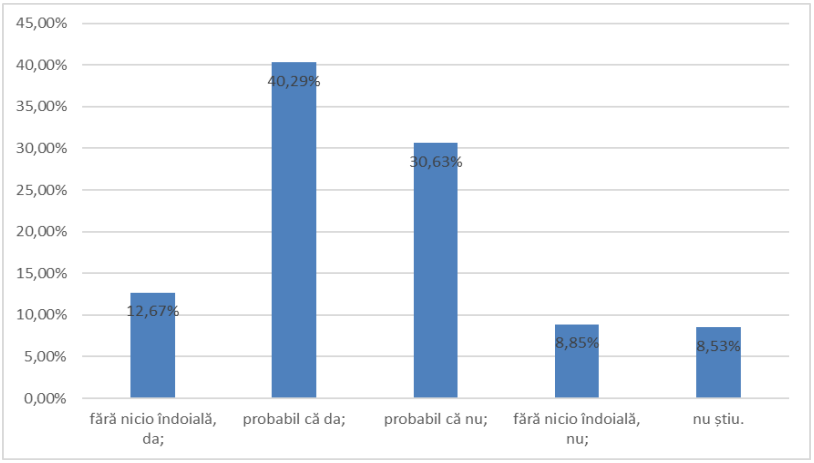


Figura 9 Percepția privind urmarea unei cariere în funcția publică

Analizând datele, înțelegem că 40,29% ar recomanda unei alte persoane să urmeze o carieră în funcția publică. Punând în comparație variabilele, deducem o percepție pozitivă privind posibilitatea de a avea o carieră ca funcționar public.

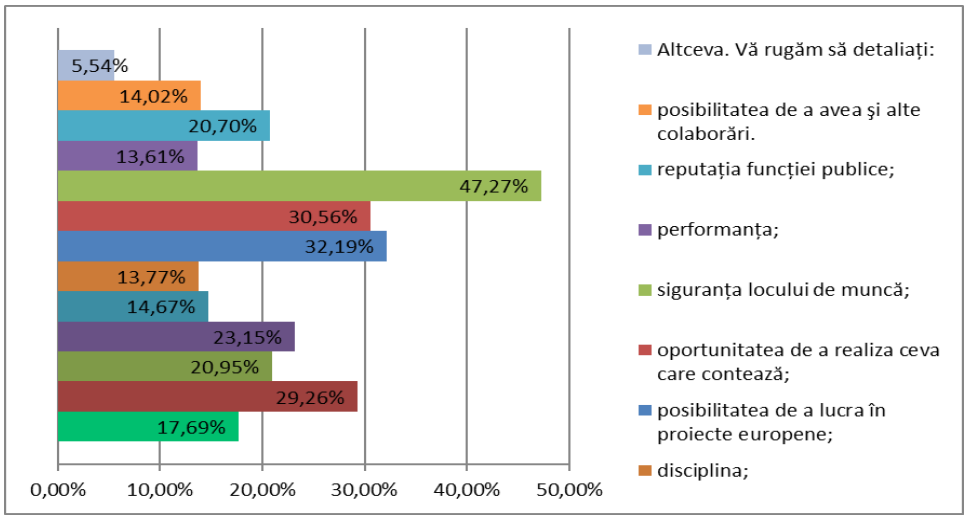


Figura 10 Motivele pentru o carieră în administrația publică

Figura 10 evidențiază motivele pentru care cineva ar recomanda cuiva să înceapă o carieră în administrația publică, astfel, cele mai multe motive sunt legate de:

- siguranța locului de muncă - 47,27%
- posibilitatea de a lucra în proiecte europene - 32,19%
- oportunitatea de a realiza ceva care contează - 30,56%.

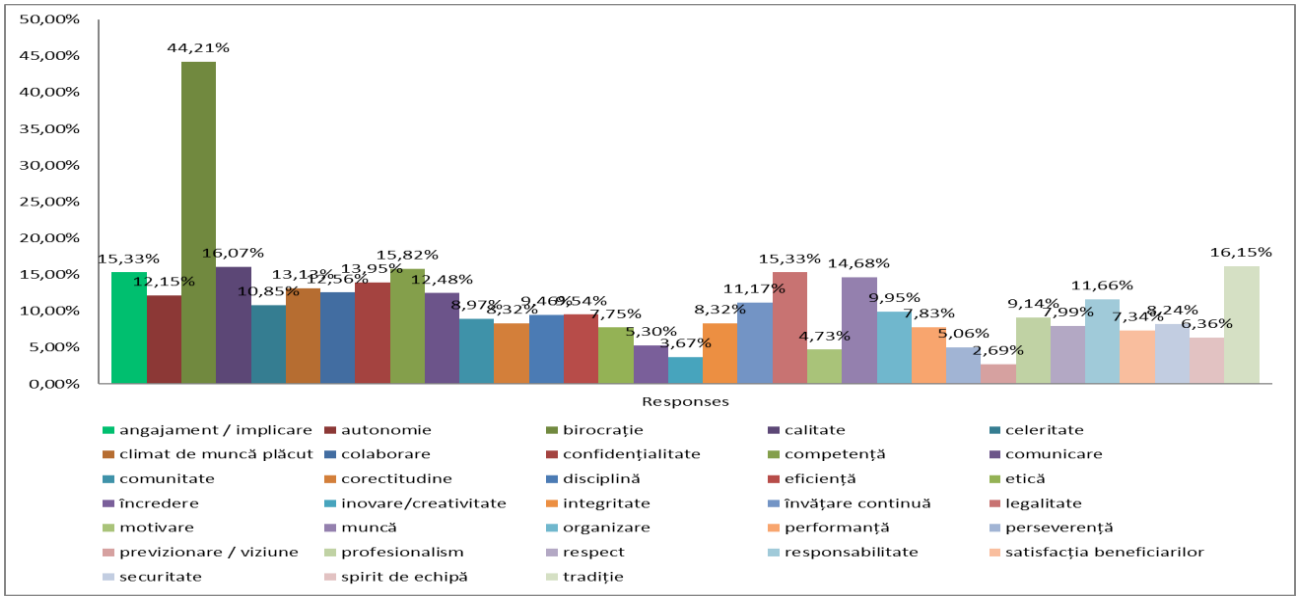


Figura 11 Valorile importante pentru funcționarii din administrația publică din România

Conform Figurii 11, principalele 3 valori care vizează sistemul funcției publice sunt întărite de răspunsurile oferite la întrebarea Q26 din chestionarul aplicat cetățenilor. Răspunsurile au evidențiat că acestea sunt:

- birocrație 44,21%
- tradiție 16,15%
- calitate 16,07%.

Principala valoare, care are o conotație negativă în rândul cetățenilor, este birocrația. Aceasta valoare a strâns cel mai număr de răspunsuri, fiind asimilată adesea cu rigiditatea și formalismul excesiv, supraîncărcarea cu documente și proceduri considerate de multe ori inutile.

Observăm deci, că tradiția și calitatea sunt elemente importante și aspecte percepute ca fiind pozitive la nivelul sistemului funcției publice.

Astfel, tradiția în sistemul funcției publice aduce cu sine o anumită continuitate și stabilitate, fapt evidențiat de respondenți în figura de mai sus. Iar, respectarea valorilor și practicilor consacrate în timp poate contribui la menținerea coeziunii și direcției clare pentru instituțiile publice.

Cunoscând faptul că un proces de calitate în cadrul funcției publice implică abordarea sarcinilor și responsabilităților cu profesionalism, expertiză și eficiență, se constată, totuși, că răspunsurile nu sunt corelate cu variabilele: eficiență, etică, performanță, corectitudine, încredere, acestea obținând din partea respondenților valori mici.

Funcția publică și un loc de muncă în administrația publică sunt percepute ca fiind cele care oferă o stabilitate a locului de muncă. Aceasta valoare este aleasă majoritar în detrimentul altora, cum ar fi performanța sau reputația funcției publice. Ceea ce evidențiază că, în ciuda faptului că funcționarul public nu are o bună reputație în societate, a urma o carieră în funcția publică este benefică pentru siguranța locului de muncă.

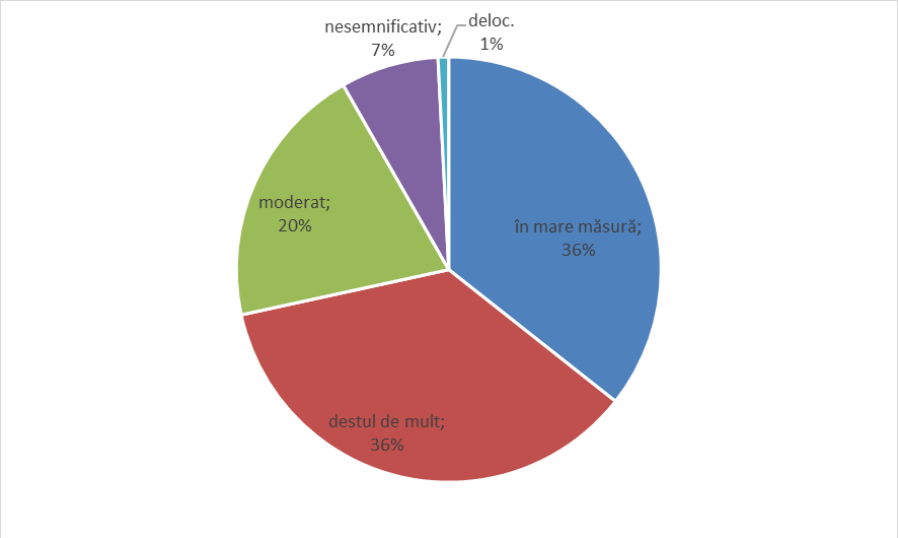


Figura 12 Percepția politizării funcției publice și administrației publice[27]

Percepția politizării funcției publice și administrației publice este evidențiată în Figura 12. Coroborând cele 2 variabile: destul de mult și în mare măsură, observăm că funcția publică din România este văzută ca fiind una politizată. Astfel, acțiuni de depolitizare și de schimbare a percepției publice în acest sens ar trebui să fie luate în considerație.

Funcția publică, potrivit Codului administrativ, reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice.

Fiecare strategie de reformă din ultimii 20 de ani și-a propus profesionalizarea corpului angajaților publici pornind de la premisa că valoarea unei administrații este dată de potențialul său uman: personal bine pregătit profesional, care respectă normele și valorile morale impuse de funcție, aplecat către nevoile cetățeanului[28].

Studiul de față vine să completeze acest deziderat prin analiza percepției și imaginii pe care cetățenii o au în raport de funcția publică și funcționarul public și găsirea unor soluții fiabile

[27] Q34: Considerați că administrația publică din România și funcția publică sunt politizate?
[28] Dincă, D., Mihaiu M., 2019. 20 de ani de reformă a administrației publice în România, Editura economică, București, pp.8-9

privind îmbunătățirea acestora, prin posibilitatea preluării, acolo unde este cazul, a unor exemple de bună practică din cadrul alor state membre UE prin raportarea la sistemele similare de funcție publică.

II. Comparandum

II.1 Franța

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Republica Franceză este un stat unitar cu un regim semi-prezidențial. Constituția din 1958 (modificată de mai multe ori de atunci) a introdus o putere executivă puternică, reprezentată de Președintele Republicii și de Guvern, Prim-ministrul fiind numit de Președinte.

Franța este un stat unitar descentralizat, are patru niveluri administrative, în afara Guvernului central este vorba de regiuni, departamente și comune. Regiunile franceze nu au fost instaurate ca un nivel de guvernare în întregime democratic decât grație procesului de descentralizare teritorială instaurat în primii ani ai președinției Mitterand, la începutul anilor '80.[29]

Sistemul francez de administrație de stat este în vigoare încă de la Revoluția Franceză, în urmă cu peste 200 de ani. Percepția asupra administrației de stat și a funcției publice ilustrează bine cuvintele fostului Președinte François Holland „... nu există stat fără funcționari publici, nu există stat fără Franța...". Această afirmație demonstrează în mod clar importanța pe care guvernul francez o acordă acestora și care reprezintă garanția democrației și a stabilității. Administrația publică (inclusiv sistemul de învățământ) angajează 2,5 milioane de funcționari publici.[30]

Constituția franceză în vigoare consacră în cadrul Titlului II, Președintele Franței, preeminența acestuia față de alte autorități (Guvern, Parlament, Consiliul Constituțional). Mandatul Președintelui este de 5 ani și poate înceta înainte de termen din cauze naturale (deces, imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor, apreciată de Consiliul Constituțional- art. 7 din Constituție) sau din alte motive (în cazul încălcării atribuțiilor sale într-un mod vădit incompatibil cu exercitarea mandatului său - art.68 din Constituție). Conform dispozițiilor constituționale (art. 21), Prim-ministrul îl suplinește, dacă este cazul, pe Președintele Republicii în prezidarea consiliilor și comitetelor de apărarea națională. În mod excepțional, Prim-ministrul îl poate suplini pe Președinte în prezidarea unui consiliu de miniștri, în baza unei delegări exprese și a unei agende determinate.

De asemenea, Președintele Republicii are misiunea de a garanta independența autorității judiciare, fiind „asistat" în acest sens de Consiliul Superior al Magistraturii (art. 64 din Constituție), entitate (compusă din magistrați și alte personalități) care participă la numirea magistraților și asigură disciplina acestui corp.

A doua autoritate a puterii executive din Franța, Guvernul francez este un organ colegial ce determină și conduce politica țării. Acțiunea Guvernului se bazează pe două forțe de execuție: forța armată (și nu armata, prerogativa rezervată Președintelui Republicii) și administrația

[29] Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R., 2001. Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments", copyright European Institute of Public Administration, O.L. Vrouweplein 22, P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht
[30] Civil Service Section, Ministry of the Interior, 2020. The comparative analysis of the areas of the civil service act in the selected european union countries Prague, 2020, p.22

publică, a căror acțiune o orientează în direcția sa politică. (art. 20 din Constituție). Guvernul francez este format din:

- Prim-ministrul: deține calitatea de șef al Guvernului; conduce acțiunile Guvernului; este responsabil pentru apărarea națională; asigură executarea legilor (art. 21 din Constituție); exercită puterea de reglementare (adică normele legale care nu sunt domeniul legii) și semnează decretele;
- Miniștri de stat: titlu onorific care poate fi acordat anumitor miniștri și îi plasează imediat după prim-ministrul în ordinea protocolului. Această calitate le conferă dreptul de a organiza întâlniri interministeriale (precum Prim-ministrul);
- Miniștri: conduc și organizează departamente ministeriale și semnează circulare, decrete și sunt membri din oficiu ai Consiliului de Miniștri;
- Miniștri delegați: cu însărcinări speciale pe lângă miniștri și mai rar, pe lângă Prim-ministru; nu pot semna decrete;
- Secretari de stat: cel mai mic nivel al ierarhiei ministeriale franceze (cu excepția cazului în care există un înalt comisariat), cu însărcinări speciale pe lângă miniștri și pe lângă Prim-ministru;
- Înalți comisari.

Revizuirea constituțională din 2008 aduce câteva modificări substanțiale cu privire la garanțiile aduse independenței justiției, dintre care trebuie menționată rescrierea articolului 65 din Constituție, în sensul în care: a fost retrasă Președintelui Republicii președinția Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) pentru a o încredința magistraților; ministrul justiției nu mai este vicepreședinte al CSM, dar poate participa totuși la sesiunile secțiilor care îl compun (procurori și judecători), cu excepția ședințelor organizate în materie disciplinară; componența secțiilor CSM a fost revizuită.

Franța este un stat cu o lungă tradiție de centralizare, dar care a cunoscut începând cu perioada 1982-1983, când au fost create regiunile autonome, un set amplu de reforme de descentralizare. Începând cu anul 2003 descentralizarea a devenit principiu constituțional (art. 1 din Constituție). În prezent Franța este împărțită în 18 regiuni autonome, cu 13 regiuni în Franța metropolitană și 5 regiuni de peste mări. Aceste regiuni sunt împărțite în 101 departamente (95 sunt situate în Franța metropolitană, 2 în Corsica și 5 în Franța de peste mări). Cel mai nou departament a fost creat în martie 2011 (Mayotte), iar începând cu 1 ianuarie 2019 Franța a scăzut sub pragul a 35.000 de comune.

Aceste trei niveluri ale administrației teritoriale beneficiază de autonomie administrativă și financiară, neexistând o subordonare ierarhică între palierele administrative.

În anul 2016 s-a realizat o reformă prin care mai multe regiuni au fuzionat pentru a simplifica împărțirea teritoriului francez. Reforma a redus numărul regiunilor de la 22 la 13. Regiunile au autoritate în domeniul dezvoltării economice, iar reforma a urmărit să le consolideze rolul în

acest domeniu. Printre noile responsabilități ale "regiunilor" se numără sprijinirea IMM-urilor, amenajarea teritoriului și organizarea transporturilor interurbane.

Organizarea instanțelor franceze se bazează pe mai multe principii (drept de apel, imparțialitate ș.a.) care garantează respectarea libertăților fundamentale.

Organizarea judiciară franceză implică coexistența a două sisteme jurisdicționale: sistemul administrativ și sistemul judiciar, fiecare sistem fiind structurat pe trei niveluri.

Instanțele judiciare sunt competente să soluționeze litigiile dintre persoane private și să pedepsească pe autorii infracțiunilor de drept penal. Instanțele administrative sunt competente în situația în care o persoană publică este implicată (de exemplu, o municipalitate sau un serviciu al statului). Pentru a se asigura delimitarea competențelor dintre cele două categorii de jurisdicții, a fost înființat Tribunalul pentru litigii cu scopul soluționării litigiilor jurisdicționale între jurisdicțiile administrative și cele judiciare.

Astfel, în cazul sistemului administrativ, hotărârile sunt pronunțate de tribunalele administrative (tribunaux administratifs), care sunt instanțe de drept comun, și de diferite instanțe administrative specializate; deciziile acestor instanțe administrative pot face obiectul unei căi de atac în fața curților administrative de apel (courts administratives d'appel). Hotărârile acestor din urmă instanțe sunt supuse revizuirii de către Consiliul de Stat (Conseil d'Etat).

În cazul sistemului judiciar, instanțele care se pronunță în primă instanță sunt instanțele regionale (tribunaux de grande instance), care sunt instanțe de drept comun, și de o serie de alte instanțe ale căror competențe sunt stabilite de către legiuitor. Aceste decizii pot fi contestate în fața curților de apel, constituite din mai multe secții (civilă, socială, comercială, penală). Hotărârile pronunțate de instanțe pot fi atacate cu recurs introdus în fața Curții de Casație (ea însăși compusă din mai multe secții articulate în jurul domeniilor menționate mai sus pentru curțile de apel).

Instanțele sunt împărțite după cum urmează :

Instanțe din sistemul administrativ:

- Consiliul de Stat (1);
- Curți administrative de apel (8);
- Tribunale administrative (42);
- Instanțe din sistemul judiciar:
    - Curtea de Casație (1);
    - Curți de apel (36);
    - Tribunal Suprem de Apel (1);
    - Instanțele regionale (tribunaux de grande instance) (164, dintre care 16 cu competență comercială);
    - Instanțe teritoriale (tribunaux de première instance) (4, dintre care 2 cu competență comercială);
    - Tribunale pentru minori (155);

- Tribunale pentru securitate socială (114);
- Instanțe districtuale (tribunaux d'instance) (307);
- Tribunale ale muncii (210);
- Instanțe competente în domeniul dreptului muncii (6);
- Instanțe comerciale (134).

Instanțele specializate din sistemul judiciar sunt:

Instanța districtuală (tribunal d'instance) se pronunță în cazul tuturor cererilor care se referă la sume de până la 10.000 euro. Aceste instanțe sunt, de asemenea, competente să soluționeze anumite litigii specifice (chirii neplătite, poprire pe salarii, alegeri în cadrul organismelor profesionale, cerințe în domeniul drepturilor consumatorului);

Tribunalul regional (tribunal de grande instance) soluționează litigii între persoane fizice (cauze civile) având valori mai mari de 10.000 euro. Ramura penală a tribunalului regional este reprezentată de Tribunalul corecțional care are competența de a judeca delicte;

Tribunalul comercial are competența de a soluționa litigiile dintre comercianți, dintre instituții de credit sau între acestea și contestații privind societățile comerciale, precum și litigii privind actele comerciale și probleme financiare ale întreprinderilor comerciale (de exemplu, lichidare și reorganizare judiciară);

Tribunalul paritar al închirierilor agricole are competența de a soluționa litigii între chiriașii și proprietarii unor contracte de arendare (terenuri arendate, terenuri arendate în parte ș.a.);

Tribunalul muncii are competența de a soluționa toate litigiile dintre salariați și angajatori în cadrul unui contract individual de drept privat al muncii;

Până la 1 ianuarie 2019, *tribunalul pentru securitate socială* a avut competența de a soluționa litigiile care decurg din aplicarea legislațiilor și a normelor privind securitatea socială și ajutorul reciproc în sectorul agricol; de la o dată stabilită prin decret și nu mai târziu de 1 ianuarie 2019, astfel de litigii sunt de competența unor instanțe regionale (tribunaux de grande instance) special desemnate;

Până la 1 ianuarie 2019, *tribunalul contenciosului de incapacitate* s-a ocupat de litigiile privind starea sau gradul de invaliditate, incapacitatea permanentă și inaptitudinea de a munci; de la o dată stabilită prin decret și nu mai târziu de 1 ianuarie 2019, astfel de litigii sunt de competența unor instanțe regionale (tribunaux de grande instance) special desemnate;

- Tribunalul pensiilor militare soluționează litigiile referitoare la pensiile militarilor.
- Instanțe penale de prim grad de jurisdicție:
- Curtea cu jurați (Courd'Assises);
- Tribunalul corecțional (Tribunal correctionnel);
- Tribunalul de poliție (Tribunal de police);
- Instanța pentru litigii și contravenții minore (juridiction de proximité);

- Instanțele specializate.

2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice

Interfața dintre serviciul politic și serviciul public este definită printr-o listă explicită de posturi în Decretul prezidențial din 1985[31].

Există 700 de posturi în administrația centrală și regională, inclusiv ambasadori, prefecți, rectori, directori principali (administrația centrală și regională) și secretari de stat. Fiecare ministru are un cabinet; membrii cabinetului pot fi, de asemenea, numiți pe criterii politice. În 2017, Președintele Emmanuel Macron a limitat numărul angajaților miniștrilor de cabinet la 10, iar al angajaților secretarilor de cabinet la 5[32].

În prezent, principala reglementare a funcției publice la nivelul administrației publice este Codul general al funcției publice[33] - Code général de la fonction publique (CGFP), care a abrogat Legea din 13 iulie 1983 privind drepturile și îndatoririle funcționarilor publici, și care a intrat în vigoare la 1 martie 2022. Acesta oferă un statut unic pentru toți funcționarii publici în timp ce distinge între cei angajați de administrația centrală, administrația locală și autoritățile din unitățile medicale.

Codul înglobează cele patru acte care stabilesc reglementările generale ale funcției publice - Legea privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici din 13 iulie 1983, cunoscută sub denumirea de „regulamente generale", care acoperă toate cele trei ramuri ale funcției publice; Legea privind funcția publică centrală din 11 ianuarie 1984. Legea privind funcția publică teritorială din 26 ianuarie 1984 și Legea funcției publice spitalicești din 9 ianuarie 1986).

CGFP reafirmă transversalitatea statutului general și a principiilor funcției publice de carieră, consacrând totodată evoluțiile recente rezultate din legea transformării funcției publice, în special locul ocupat în prezent de lucrătorii contractuali (a se vedea în acest sens, Titlul III).

Modelul francez al funcției publice se bazează pe trei principii fundamentale:[34]

- *Continuitatea*: Un principiu constituțional bazat pe obligația de a satisface interesul public în mod continuu.
- *Egalitatea de acces la serviciile publice*, din care decurge obligația de neutralitate pentru angajații serviciilor publice: Un principiu constituțional în baza căruia fiecare are același drept de acces la serviciile publice, contribuie în mod egal la costul financiar

[31] Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions,
Disponibil online la: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000502401/, accesat: 28.11.2023
[32] Civil Service Section, Ministry of the Interior, 2020. The comparative analysis of the areas of the civil service act in the selected european union countries Prague, 2020, p.22
[33] Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du Code général de la fonction publique disponibil online la: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000044416551/2022-03-01, accesat: 24.11.2023
[34] DGAFP, 2021. Transforming the French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century, p. 3

al acestor servicii și beneficiază de același tratament ca toți ceilalți utilizatori ai acestor servicii. Această obligație de neutralitate le impune angajaților din sectorul public să *respecte principiul laicității*.

- *Adaptabilitate:* Un corolar al principiului continuității, acesta este principiul conform căruia serviciile publice trebuie să răspundă nevoilor utilizatorilor și să țină pasul cu evoluțiile tehnice și tehnologice.

Există trei categorii de funcționari publici care corespund celor trei niveluri publice - central, teritorial (regiuni, departamente etc.) și funcționarii din unitățile medicale, dar definiți prin criterii comune.

Acești funcționari sunt angajați, sub statute juridice variate, ai administrației publice de stat, consiliilor regionale, consiliilor generale, ai comunelor, ai spitalelor publice, ai caselor de pensii și ai altor instituții sociale și medico-sociale.

Astfel, conform CGFP:

- *Funcționarii publici ai statului* sunt persoanele care au fost numite în muncă permanentă cu normă întreagă și au fost stabilite într-un grad al ierarhiei administrative a administrațiilor de stat sau a instituiților publice ale statului.[35]
- *Funcționarii publici teritoriali* sunt persoanele care au fost numite pe un post permanent și au fost încadrate într-un grad în ierarhia administrativă a autorităților teritoriale sau a unităților administrative publice ale acestora, cu excepția contabililor caselor de credit municipale.
- *Funcționarii publici din spitale* sunt persoanele care au fost numite într-un loc de muncă permanent cu normă întreagă sau cu jumătate de normă și au fost stabilite într-un grad în ierarhia administrativă a unităților spitalicești enumerate în legile speciale precum: Codul de sănătate publică, Codul de acțiune socială și familie etc.

Este important de menționat aici diferența dintre un funcționar public și personalul contractual, astfel, principalul factor distinctiv dintre un funcționar public și un angajat contractual este că funcționarii publici sunt recrutați pe durata carierei lor, în timp ce angajații contractuali sunt angajați pentru o anumită funcție sau proiect. Această distincție dă naștere principiului conform căruia posturile guvernamentale permanente ar trebui să fie ocupate de funcționari publici.

Statute speciale au conform CGF[36]:

- Poliția națională;
- Administrația penitenciarelor;

[35] Art. L3., Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du Code général de la fonction publique.
[36] Articolele L414-4 până la L414-9, Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du Code général de la fonction publique.

- Aviația civilă;
- Organul sistemelor de informare și comunicații al Ministerului de Interne.

Angajarea în funcția publică revine administrației centrale de stat și serviciilor deconcentrate. În primul caz, este vorba despre serviciile din ministere, care au drept misiune proiectarea și coordonarea acțiunilor statului la nivel național.

Procesele de recrutare și selecție se desfășoară în mod diferențiat pentru funcționarii de stat, funcționarii publici teritoriali și funcționarii publici din domeniul spitalicesc. În conformitate cu acest principiu, funcționarii publici sunt recrutați prin concurs, un proces menit să asigure accesul egal la locurile de muncă publice. Competițiile sunt deschise oricărei persoane cu cetățenie dintr-o țară din Uniunea Europeană sau din Spațiul Economic European (cu excepții pentru posturile de natură „suverană").

Pentru funcțiile publice de stat recrutarea se face pe bază de concurs național. Pentru funcțiile publice teritoriale recrutarea se face prin concurs și interviu sau recrutare directă. Modalitatea de recrutare este în principal bazată pe liste de aptitudini pentru funcționarii publici, însă neurmată neapărat de o numire într-o funcție publică.

Din punct de vedere al managementului funcției publice, acesta este un sistem centralizat, coordonat de Direcția Generală pentru Administrația Publică (Direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP), care este subordonată Ministerului Transformării și Funcției Publice.[37]

Principalele atribuții ale DGAFP sunt:[38]

- elaborează și modifică texte legislative referitoare la funcția publică.
- este responsabilă pentru promovarea relațiilor de muncă sănătoase și echilibrate în organismele naționale în calitate de angajator în sistemul funcției publice.
- contribuie cu expertiza prin publicarea și diseminarea periodică a ghidurilor practice și a compilațiilor de date privind starea funcției publice și politicile sale de management al resurselor umane.
- încurajează, sprijină și promovează inovația în funcția publică, prin promovarea și finanțarea proiectelor inovatoare conduse de departamentele guvernamentale (prin intermediul unui fond de inovare de HR).

[37] A se vedea, https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-dgafp/qui-sommes-nous, accesat: 24.11.2023
[38] DGAFP, 2021. Transforming the French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century, p. 7

3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici

Ținând cont de evoluțiile istorice, Franța beneficiază de funcție publică puternică cu garanții extinse pentru funcționarii publici, care a fost construită în Franța încă de la Revoluția Franceză[39]. Prin statutul funcționarului public pe viață, stabilit istoric și definitiv imaginea funcționarilor publici se confruntă cu problema unei imagini elitiste, iar funcția publică este adesea văzută ca o birocrație supraîncărcată, care are nevoie de reforme pentru a îi crește eficiența.

Pentru a înțelege mai bine aspectele de imagine care vizează funcționarii publici în rândul cetățenilor francezi, a fost aplicat un chestionar online, ale cărui rezultate le vom evidenția în paragrafele de mai jos[40].

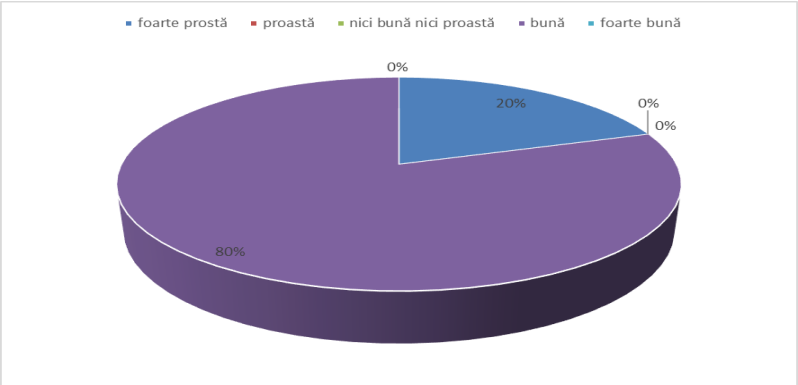


Figura 13 Imaginea funcționarilor publici în prezent

În Figura 13, se poate observa ca respondenții au considerat într-o proporție foarte mare (de 80%) că funcționarii publici au imagine bună în ziua de azi.[41] Este important de remarcat că, totuși, 20% dintre respondenți au optat pentru o imagine foarte proastă a funcționarilor publici.

Acest lucru este verificat și confirmat și prin întrebarea din cadrul chestionarului care se referă la încrederea acordată funcției publice în general.

[39] Civil Service Section, Ministry of the Interior, 2020. The comparative analysis of the areas of the civil service act in the selected european union countries Prague, 2020, p.22
[40] Menționăm pe această cale limitările chestionarului, care poate fi folosit cu titlu exploratoriu pentru ca reprezentativitatea lui este una restrânsă, ținând cont de eșantionul omogen și de numărul mic al respondenților
[41] A fost folosita scalarea 1-5

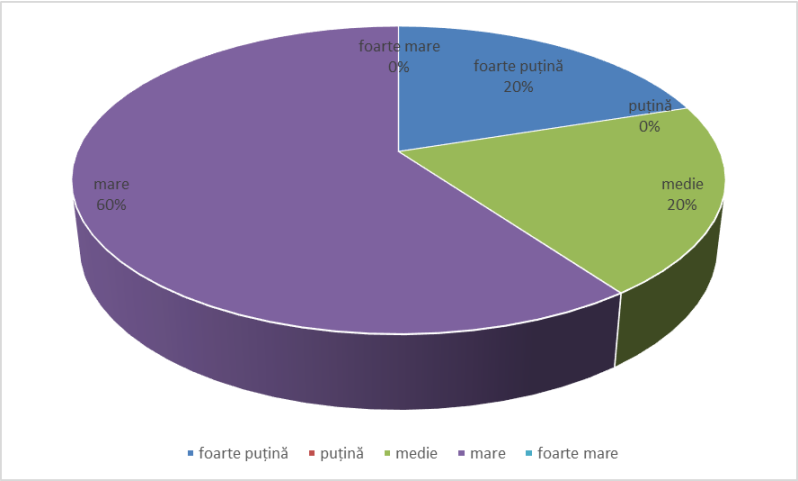


Figura 14 Încrederea acordată funcției publice în general

Conform Figurii 14, observăm că doar 20% au exprimat că au încredere foarte puțină în funcția publică în general, restul optând în a afirma că au mare încredere (60%), respectiv încredere medie 20%, în funcția publică franceză, în general.

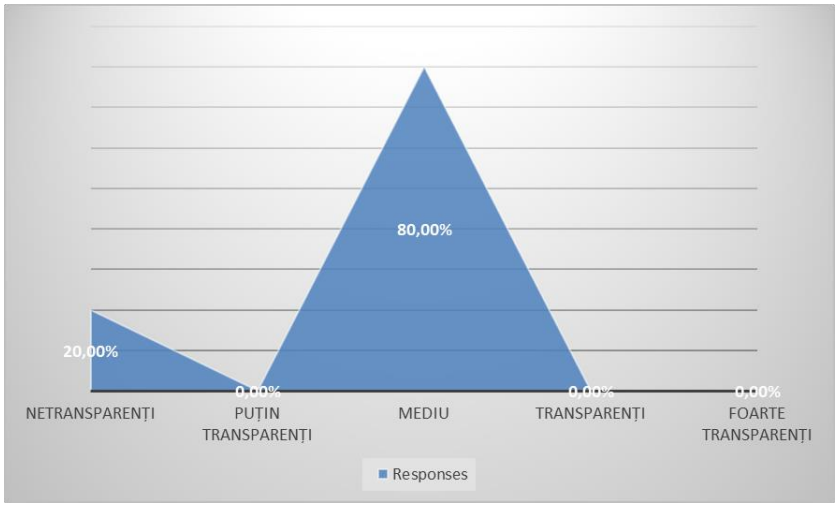


Figura 15 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă

Figura 15 demonstrează că respondenții au apreciat ca mediu gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă în Franța.

De asemenea, Figura 16 arată totuși că percepția privind nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici este una bună ținând cont că doar 20% din respondenți au apreciat că acesta a scăzut în ultimii ani.

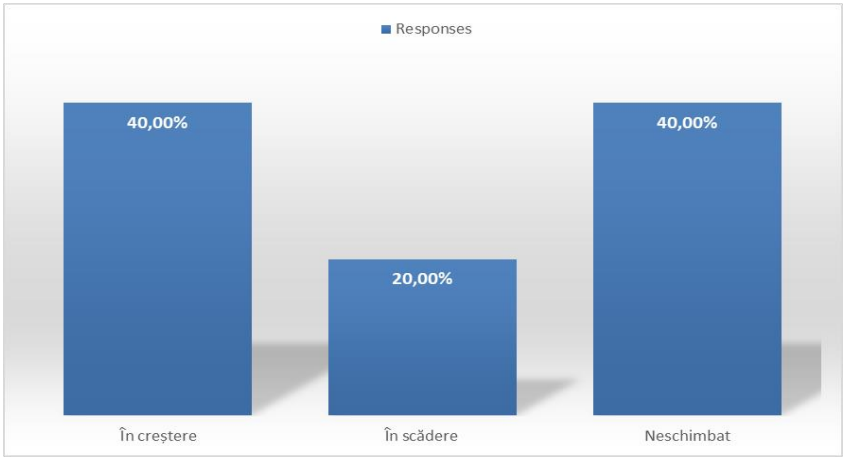


Figura 16 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani

În Figura 17 se prezintă valorile care sunt considerate de respondenți importante pentru funcționarii publici din Franța. Printre aceste valori se poate observa că respectul, spiritul de echipă și satisfacția beneficiarilor sunt considerate cele mai importante, alături de egalitate, securitate și respect. Cea mai mare valoare o are birocrația, 60% dintre respondenți optând pentru această valoare. Ceea ce demonstrează că este percepută încă în sens negativ și nu ca în modelul legal-rațional prezentat de către Max Weber.

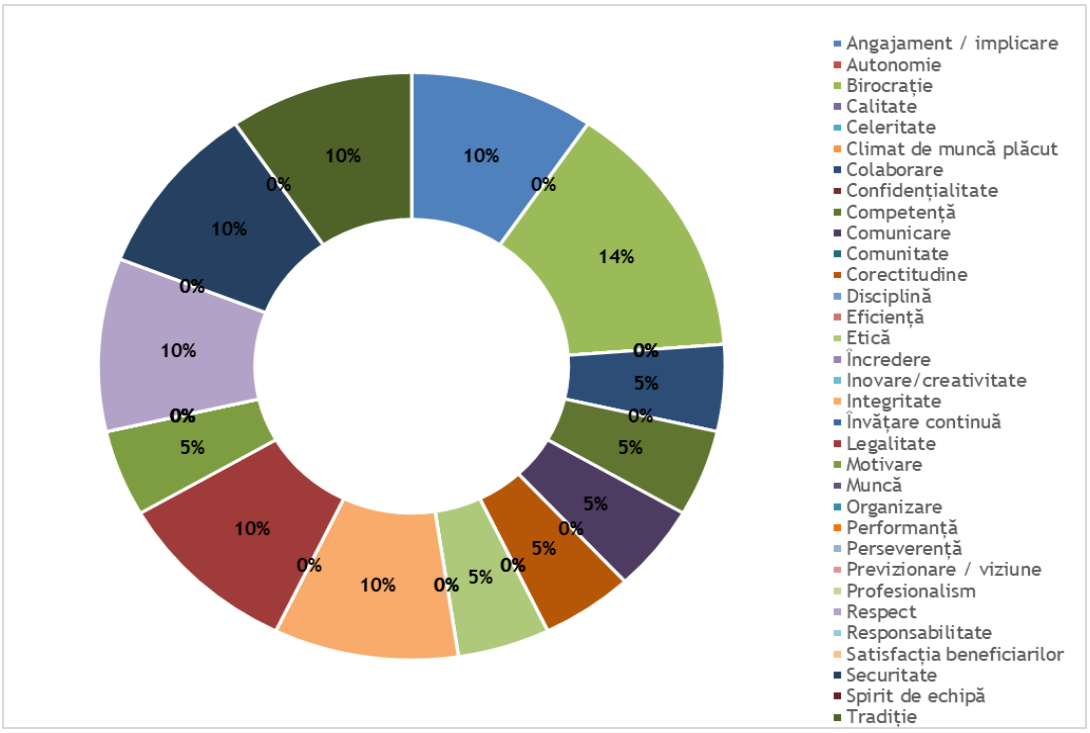


Figura 17 Valorile importante pentru funcționarii publici din Franța

În ceea ce privește atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii, chestionarul reliefează, așa cum este prezentat și în Figura 18, că aceștia sunt văzuți ca fiind amabili de 80% din respondenți în detrimentul celor 20% care consideră că sunt total lipsiți de amabilitate.

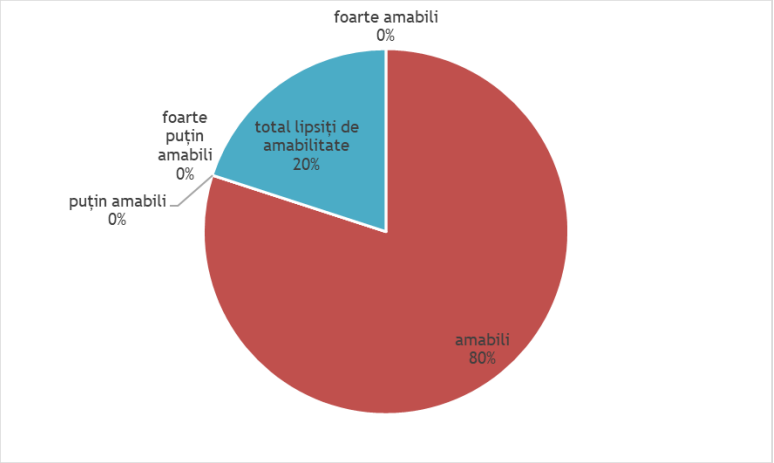


Figura 18 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii

În ceea ce privește nivelul de corupție din administrația publică franceză, observăm faptul că în imaginea publică acesta este perceput ca fiind unul mediu - 60%. Ținând cont de indicatorul care arată că 40% din respondenți ne precizează ca nivelul de corupție este unul scăzut, putem deduce că în general administrația publică franceză nu este văzută ca o administrație cu mari probleme de corupție.

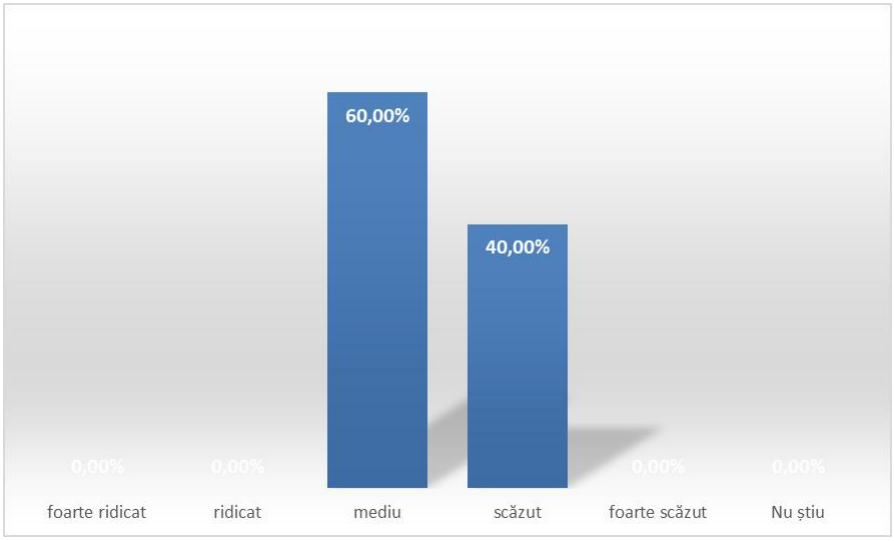


Figura 19 Percepția nivelului de corupție din administrația publică franceză

În ceea ce privește politizarea funcției publice și administrației publice, observăm că răspunsurile evidențiate de Figura 20, tind să ne conducă spre ideea unei politizări nesemnificative sau cel mult moderate în detrimentul unei politizări mari sau foarte mari.

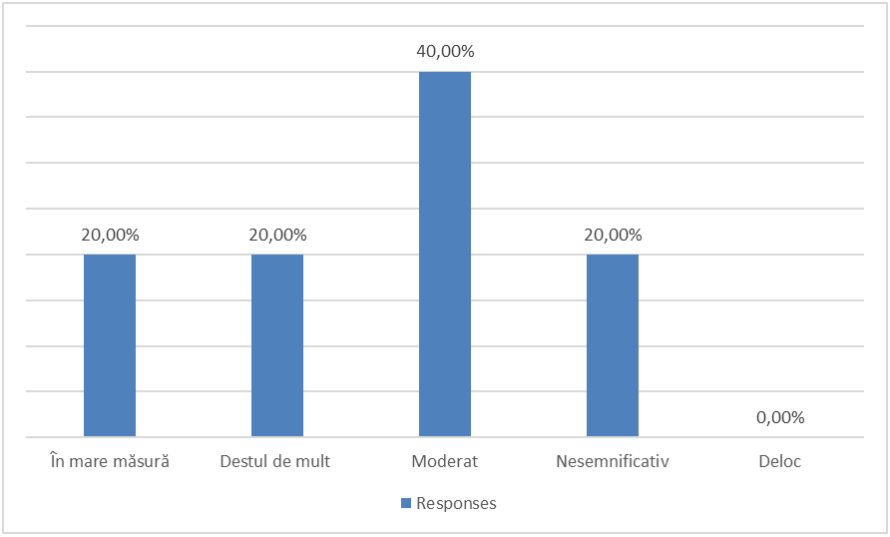


Figura 20 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice

Putem înțelege de aici faptul că administrația franceză a reușit prin tradiția de sute ani care a consacrat organizarea sistemului administrativ și statutul funcției publice să evite politizarea excesivă și să își construiască în consecință o imagine bună pe acest subiect.

Una din ultimele întrebări închise adresate prin intermediul chestionarului online respondenților cetățeni francezi a vizat calificarea unor activități curente ale administrației publice franceze.

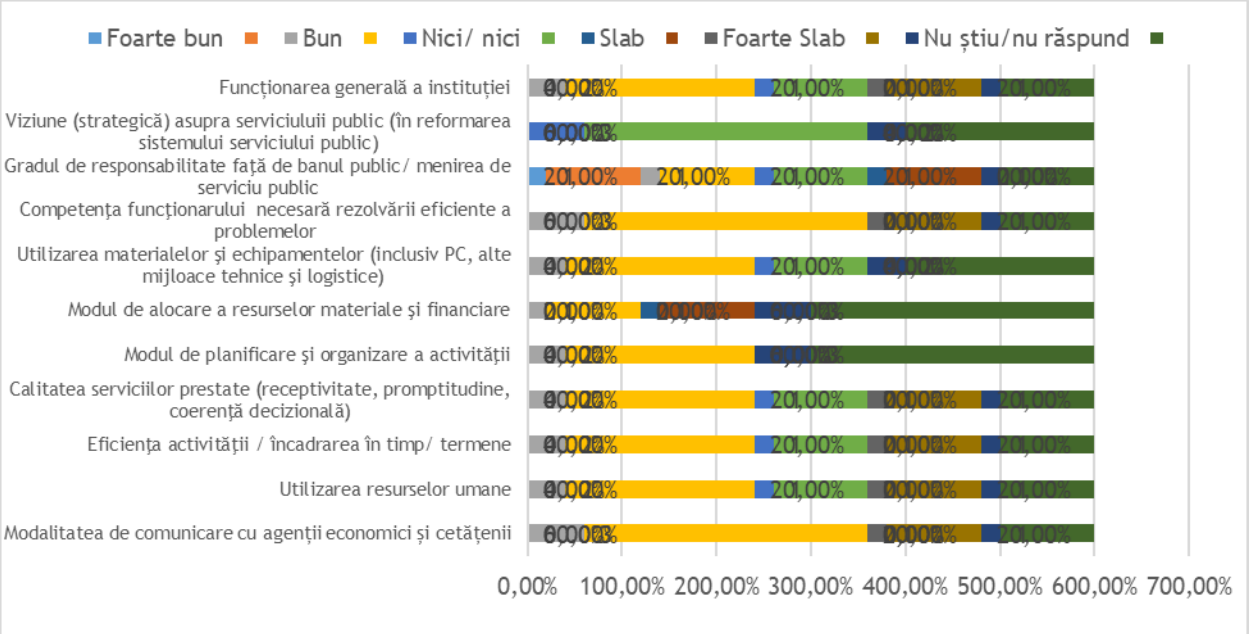


Figura 21 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice

Observăm din Figura 21 că punctele cheie le reprezintă Modalitatea de comunicare cu agenții economici și cetățenii – 60% apreciază ca fiind bună, și competența funcționarului necesară rezolvării eficiente a problemelor – 60% apreciază ca fiind bună. Întrebarea nu a putut evidenția din răspunsuri activități apreciate într-un procentaj mare ca fiind slabe sau foarte slabe, în schimb observăm că 60% din respondenți nu au avut o opinie clar formată privind viziunea (strategică) asupra serviciului public (în reformarea sistemului serviciului public).

De asemenea, la întrebările deschise din cadrul chestionarului au existat unele răspunsuri care au confirmat parțial întrebările închise.

În acest sens, remarcăm că la întrebarea privind principalele două aspecte care influențează imaginea pe care respondenții o au despre funcționarii publici au fost oferite ca răspunsuri:

- Pozitive:
    - dedicați;
    - simțul datoriei;
    - profesioniști;
    - competenți;
    - orientați spre soluții.

- Negative:
    - nepoliticoși;
    - normă de lucru mică în comparație cu alte categorii de angajați;
    - diferențe foarte mari între salariile funcționarilor de rang înalt în comparație cu cei de rang inferior.

În ceea ce privește măsurile de bună practică pe care le-au implementat în administrația publică funcționarii în relația cu cetățenii și care au fost apreciate de către aceștia putem menționa că cele mai multe răspunsuri se referă la:

- crearea unui serviciu public orientat către clienți politicos și util;
- înțelegerea necesității schimbărilor prin care a trecut societatea și integrarea acestora cu obiectivul de eficiență.

Printre cele mai importante aspecte evidențiate de respondenți în ceea ce privește valorile/capacitățile-cheie care caracterizează funcția publică și care conferă acesteia prestigiu și recunoaștere în rândul cetățenilor au fost menționate:

- digitalizarea;
- automatizarea unor procese care pot fi repetitive;
- nivel ridicat al remunerației.

4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni)

Așa cum am evidențiat în prima parte din acest material, vom analiza în cele ce urmează recentele instrumente și acțiuni pe care sistemul funcției publice din Franța le-a întreprins și care considerăm că vor contribui la îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici.

4.1. Instrumente și acțiuni privind competența

În ceea ce privește competența funcționarilor publici în Franța, aceasta este legată în mod direct de formarea și pregătirea profesională a funcționarilor publici.

În vederea îmbunătățirii imaginii funcționarilor publici, Școala Națională de Administrație (ENA) a fost desființată la 31 decembrie 2021, pentru că era văzută ca fiind o instituție elitistă și ruptă de realitățile curente ale sistemului social francez.

Aceasta a fost înlocuită cu Institutul Național al Serviciului Public (INSP) de la 1 ianuarie 2022, care a fost creat în cadrul mai larg al reformei înalților funcționari publici susținută de Președintele Emmanuel Macron, cu scopul de a crește gradul deschiderii, diversității și atractivității funcției publice.[42]

INSP este responsabil pentru formarea și pregătirea profesională a înalților funcționari publici. De asemenea, programele au suferit schimbări radicale. Acesta supraveghează în primul rând programul de bază comun predat de școlile de administrație publică, care colaborează pentru a educa cadrele superioare din cele trei ramuri ale administrației publice și din sistemul judiciar, în vederea creării unei baze comune pentru un serviciu public mai eficient și mai orientat către cetățeni.

În plus, INSP oferă o serie de cursuri de dezvoltare profesională pentru înalții funcționari publici, în special pentru cei interesați de posturile din administrația centrală.

De asemenea, fiecare minister implementează o politică de formare profesională pentru funcționarii publici. Cu toate acestea, DGAFP este cea care coordonează această politică printr-un cadru comun care stabilește prioritățile și inițiativele viitoare de formare profesională care vizează modernizarea sistemului de dezvoltare profesională al administrației centrale.

A fost creată - *Mentor*, o platformă interministerială de instruire, pentru a pune în comun resursele de formare existente și pentru a oferi o gamă mai largă de programe de formare a funcționarilor publici.

4.2. Instrumente și acțiuni privind eficiența

Pentru modernizarea administrației și funcției publice, în Franța a fost creat începând cu anul 2017, *Secretariatul General pentru Modernizarea Administrației Publice (SGMAP)*.

Programul „Acțiunea publică 2022" a divizat SGMAP în două noi organisme: Direcția interdepartamentală pentru transformarea sectorului public (DITP), însărcinată cu promovarea schimbării organizaționale și a inovării în cadrul administrației publice, și Direcția interdepartamentală pentru transformare digitală (DINUM, fosta DINSIC), responsabilă cu transformarea digitală și IT.[43]

Modificările efectuate în cadrul acestor două reforme ar putea avea un efect pozitiv asupra eficacității generale pe termen lung a programelor de modernizare a administrației publice.

[42] DGAFP, 2021. Transforming the French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century, p. 11
[43] Comisia Europeană. 2020, Structural Reform Support - Public administration and Governance: France, p, 2

Schimbările efectuate în timpul acestor două reforme ar putea avea un efect pozitiv asupra eficacității generale a planificării strategice pe termen lung, care influențează în mod cert și funcția publică.

De asemenea, Programul „Acțiunea publică 2022" a identificat măsuri axate pe modificarea contractelor pentru funcționarii publici în 2018. Printre alte măsuri, reforma funcției publice fost vizată printr-o lege adoptată în 2019[44], prin care s- a reformat sistemul de gestionare a resurselor umane, făcându-l mai flexibil și bazat pe merit (recrutare contractuală, salarizare bazată pe merit, modernizarea relațiilor de muncă).

Principalele puncte cheie ale acestei reforme au vizat:

- creșterea numărului de personal contractual în domeniul IT,
- crearea de noi instrumente pentru a sprijini mobilitatea și tranziția profesională și consolidarea egalității de gen.

De asemenea un pas important spre a face administrația publică franceză în a fi văzută mai puțin elitistă a fost reforma realizată prin Legea privind transformarea funcției publice[45] din 6 august 2019, care facilitează angajarea de personal contractual pentru posturile din administrația publică, în sensul îndepărtării de la principiul conform căruia posturile permanente trebuie ocupate de funcționari publici. Cu condiția să fie urmată o procedură de recrutare menită să asigure accesul egal la locurile de muncă publice (în conformitate cu articolul 6 din Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului), angajații contractuali pot fi angajați pentru majoritatea posturilor permanente, inclusiv pentru funcții de conducere.

4.3. Instrumente și acțiuni privind transparența și etica

În ultimii ani au fost prezentate reforme majore în domeniul transparenței și responsabilității, cum ar fi Legea privind etica, drepturile și obligațiile funcționarilor, adoptată în 2016, Legea privind transparența, lupta împotriva corupției și modernizarea vieții economice, precum și Legea organică privind atribuțiile Ombudsmanului și protecția avertizorilor în interes public[46].

Aceste măsuri au avut ca scop îmbunătățirea procedurilor de achiziții publice, cu măsuri anticorupție mai puternice, o mai bună prevenire a conflictelor e interese și un cadru de protecție pentru cazurile de denunțare a neregulilor, care au avut o contribuție importantă în ceea ce privește schimbarea percepției în rândul cetățenilor privind funcționarii publici.

Prin Legea nr. 828/2018 au fost introduse, de asemenea, măsuri îmbunătățite pentru egalitatea de gen la locul de muncă, astfel, autoritățile publice trebuie să adopte un plan de acțiune multianual pentru egalitatea de gen care să acopere o perioadă de maxim trei ani și care să detalieze acțiunile pentru:

[44] Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique
[45] LOI n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, disponibilă online la: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038889182, accesat: 25.11.2023
[46] Comisia Europeană. 2020, Structural Reform Support - Public administration and Governance: France, p, 3

- identificarea, prevenirea și soluționarea diferențelor salariale semnificative între femei și bărbați;
- asigurarea accesului egal al femeilor la diferitele grupe de locuri de muncă și poziții în cadrul funcției publice;
- asigurarea echilibrului între viața profesională și cea privată;
- prevenirea și combaterea discriminării, a violenței, a violenței psihologice și sexuale, și sexismul la locul de muncă.

Gradul de deschidere, transparență și diversitate a recrutării a fost crescut prin:

- valorificarea programului public Talents du service (de exemplu, cursuri pregătitoare deschise persoanelor dezavantajate din punct de vedere social pentru concursuri de angajare);
- concentrarea asupra competențelor și experienței candidaților, și nu asupra apartenenței lor la un corp al funcționarilor publici, atunci când se face recrutarea pentru posturi de nivel superior;
- extinderea accesului la corpul judiciar în fiecare etapă din cariera funcționarului public.

Pe lângă aspectele menționate mai sus, se poate observa că în ultimii ani, în Franța au avut loc mai multe inițiative care au fost puse în aplicare în efortul de a atrage mai multe tinere talente către administrația publică și implicit schimbarea percepției avute de către cetățeni despre funcția publică.

În acest sens, prin programul public *Talents du service* a fost avută în vedere:[47]

- motivarea cât mai multor candidați pentru participare la concursurile de admitere, pe care noii absolvenți le susțin adesea, care sunt percepute excesiv de selective, și
- atragerea unui grup cât mai divers de candidați pentru funcțiile publice de nivel superior. Este cunoscut faptul că elevii ai căror părinți lucrează în ocupații de nivel superior sunt suprareprezentați la școlile publice de elită, în comparație cu elevii din clasa de mijloc.

De asemenea, a fost lansată Campania „*Choisir le service public*” („Alege serviciul public”), care a avut ca scop atragerea mai multor persoane către o carieră în administrația publică și pentru a impulsiona mobilitatea locurilor de muncă între diverși angajatori din sectorul public, în special în cadrul acelorași categorii de locuri de muncă.

Campania comunică un mesaj comun care evidențiază valorile și angajamentele împărtășite către funcționarii publici. A fost creată o platforma online (a se vedea Figura 22), care oferă

[47] DGAFP, 2021. Transforming the French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century, p. 13

informații despre funcția publică, precum și linkuri către diverse site-uri de recrutare a angajatorilor din sectorul public.

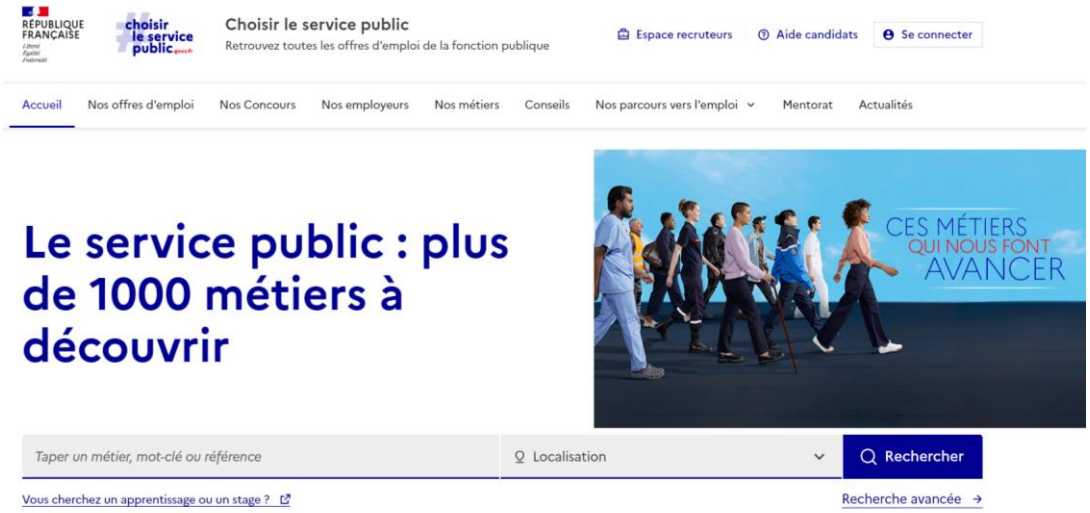


Figura 22 Imagine din platforma „Choisir le service public"
Sursa: choisirleservicepublic.gouv.fr

5. Concluzii

În cadrul analizei privind sistemul funcției publice din Franța am putut observa că imaginea funcționarilor publici este una bună în cadrul societății, fapt explicat de lunga tradiție administrativă franceză, de statutul special pe care funcționarii publici l-au avut în societate, precum și pe tradiția școlilor și programelor speciale de administrație publică franceze.

Din cadrul studiului, rezultă că sistemul francez se confruntă cu o problemă de imagine în rândul cetățenilor fiind văzut mult prea elitist și inaccesibil maselor.

De aici au decurs o serie de reforme și transformări importante în ultimii ani, printre care se remarcă:

- desființarea unor instituții cu largă tradiție administrativă- ENA, și crearea altora noi - INSP, mai moderne și adaptate nevoilor actuale;
- flexibilizarea sistemului de recrutare, bazat pe merit, cu accent pe posibilitatea recrutării personalului contractual pentru anumite poziții specifice, cum sunt cele din IT;
- respectarea principiilor egalității de șanse și a nondiscriminării prin acțiuni și programe specifice;
- demararea de campanii publice prin care se încearcă atragerea mai multor persoane spre a urma o carieră în administrația publică, precum și popularizarea valorilor și angajamentelor împărtășite de către funcționarii publici.

II.2 Cehia

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Republica Cehă (Cehia) a fost înființată ca stat suveran independent la 1 ianuarie 1993, odată cu intrarea în vigoarea a noii Constituții, ca urmare a divizării fostei Cehoslovacii, prin votul Parlamentului Cehoslovaciei, la 25 noiembrie 1992. Reforma administrației publice din Republica Cehă a început după căderea regimului comunist în noiembrie 1989, iar primul deceniu de reforme a urmat mai mult sau mai puțin modelul reformelor administrative din alte țări postcomuniste din regiunea Europei Centrale și de Est (ECE). Actuala organizare și funcționare a sistemului politico - administrativ este reglementată de Constituția adoptată la 16 decembrie l 1992 și revizuită prin variatele legi de modificare a Constituției, ultima datând din anul 2002.[48]

Cehia, ca și România, a cunoscut peste 40 de ani de guvernare comunistă până în 1990 și a fost primul stat din fostul bloc estic care a dobândit statutul de economie dezvoltată.

Potrivit art. 1, alin. 1 din Constituția Cehiei, aceasta este un stat suveran, unitar, de drept democratic, întemeiat pe respectul față de drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

Puterea legislativă este încredințată Parlamentului, care este compus din:[49]

- Camera Deputaților - este formată din 200 de deputați aleși pentru un mandat de 4 ani. Președintele poate dizolva Camera Deputaților în condițiile prevăzute de Constituție;
- Senatul - este format din 81 de senatori aleși pentru un mandat de 6 ani. La fiecare doi ani o treime din numărul senatorilor este supusă unui proces de re-alegere. Senatul nu poate fi dizolvat.

Puterea executivă[50] este încredințată Președintelui și Guvernului. Guvernul este autoritatea executivă supremă. Președintele este cel care numește Prim-ministrul și pe baza propunerii acestuia, pe ceilalți membri ai Guvernului. În termen de treizeci de zile de la numirea sa, Guvernul merge în fața Camerei Deputaților și solicită votul de încredere al acesteia. Membrii Guvernului depun jurământul în fața Președintelui. De asemenea, Președintele revocă membrii Guvernului pe baza propunerilor Prim-ministrului.

Guvernul are dreptul să emită ordine în vederea punerii în aplicare a legilor și cu respectarea limitelor acestora. Aceste ordine sunt semnate de Prim-ministru și de ministrul de resort.

[48] Constituția a fost adoptată în 16 decembrie 1992 și a fost modificată prin Legea nr. 347/1997, Legea nr. 300/2000, Legea nr. 448/2001, Legea nr. 395/2001, Legea nr. 515/2002. Sursa: https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html, accesat: 23.11.2023.
[49] Cap. II, Constituția Republicii Cehe, disponibila online la: https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html, accesat: 23.11.2023.
[50] Cap. III, Constituția Republicii Cehe, disponibila online la: https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html, accesat: 23.11.2023.

Cât privește puterea judecătorească, aceasta este alcătuită din judecători[51].

Judecătorul este considerat un funcționar al statului care contribuie la îndeplinirea activităților sistemului judecătoresc. Principalele activități ale judecătorului sunt cele de a pronunța hotărâri cu privire la litigiile din cadrul acțiunilor civile, administrative și penale, precum și de a pronunța sentințe în alte cauze introduse în fața instanțelor.

Din cadrul sistemului judecătoresc fac parte și procurorii. Aceștia sunt funcționari a căror atribuție este de a reprezenta statul în activitatea de protecție a interesului public. Procurorii sunt numiți în funcție de către Ministrul Justiției în urma susținerii unui examen de verificare a cunoștințelor juridice.

De asemenea, sistemul judiciar cuprinde Curtea Supremă, Curtea Supremă Administrativă, instanțele superioare, regionale și teritoriale.

Important de menționat aici este că în anul 2003 a fost creată Curtea Administrativă Supremă cu sediul la Brno. De asemenea, în ceea ce privește reglementarea contenciosului administrativ, a fost adoptat Codul de justiție administrativă [52] care vizează protejarea drepturilor sau intereselor legitime ale persoanelor fizice, precum și ale persoanelor juridice împotriva intervenției ilegale a administrației publice.

Potrivit Constituției din anul 1992 (modificată) și legislației specifice în vigoare[53] - teritoriul este organizat în localități și regiuni. Localitățile reprezintă unitățile de bază prin care se realizează autonomia locală, iar regiunile reprezintă marile unități prin care se realizează autonomia locală. Atât localitățile, cât și regiunile sunt persoane juridice de drept public care pot deține patrimoniu și care își gestionează activitățile pe baza propriului buget.

În Cehia, administrația publică este organizată pe baza unor structuri administrative unitare-descentralizate cu o administrație locală puternică. Deși administrațiile locale au luat naștere în urma unei descentralizări intensive, acestea sunt încă dependente, în mare măsură, de finanțarea din partea statului[54]. Ca urmare a deconcentrării responsabilităților administrației centrale, acestea exercită și puterea de stat și, ca atare, există într-un sistem ierarhic de organizații ale administrației de stat.

Principalele prevederi privind organizarea și funcționarea sistemului administrației publice din Cehia sunt reglementate în prezent de diverse reglementări legale printre care menționăm[55]:

[51] Cap. IV, Constituția Republicii Cehe, disponibila online la: https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html, accesat: 23.11.2023.
[52] Legea nr. 150/2002 privind Codul Jutiției Administrative Code of Administratve, cu modificările și completările ulterioare, repesctiv: Legea nr. 192/2003, Legea nr. 22/2004 Coll., Legea nr. 235/2004, sursa: https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2016-143_Czech/Annex5_CodeAdministrativeJustice.pdf, accesat: 23.11.2023.
[53] Cap. VI, Constituția Republicii Cehe, disponibila online la: https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html, accesat: 23.11.2023.
[54] Kuhlmann, S. and Wollmann, H., 2014, Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms în Europe, Editura Edward Elgar, Northhamton, pp. 113- 2016
[55] Ministerul de Interne al Republicii Cehe, dinponibil online la: https://www.mvcr.cz/mvcren/article/legal-framework-of-public-administration.aspx, accesat: 25.11.2023.

- Legea nr. 500/2004 privind Codul de procedură administrativă, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 129/2000 privind regiunile (înființarea regiunilor), cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 234/2014 privind funcția publică, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 106/1999 privind accesul liber la informații, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 248/2000 privind sprijinul pentru dezvoltarea regională, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 159/2006 privind conflictul de interese, cu modificările și completările ulterioare;
- Hotărârea Guvernului nr. 331/2012 privind codul de etică al funcționarilor publici.

Ca o caracteristică generală a sistemului administrativ, putem spune că, în cazul Cehiei, tradiția administrativă tinde mai degrabă spre cultura clasică a Europei continentale, în special datorită tradițiilor juridice romano-germane, ca și cele ale României. Există o sferă juridică publică și una privată, iar acțiunea administrativă este percepută ca fiind punerea în aplicare a legii prin intermediul unei specificații juridice. Principiul legalității este o valoare dominantă în acțiunea administrativă, mai degrabă decât orientarea spre performanță.[56]

2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice

Cehia, a traversat, ca și România, o amplă reforma administrativă de după 1989, care a plecat de la caracteristicile administrației publice din perioada comunistă - subordonarea administrației de stat sub conducerea centralizată a partidului și abolirea separației puterilor au fost emblematice[57].

Până în 2003, Republica Cehă a fost criticată în special pentru absența unei legislații specifice privind drepturile și îndatoririle funcționarilor publici, ceea ce a mers mână în mână cu absența unui sistem de formare pentru funcționarii publici.[58]

În prezent actul normativ care reglementează funcția publică și statutul funcționarului public este Legea nr. 234/2014 privind funcția publică[59]. De asemenea, unele prevederi privind funcția

[56] Špaček D., Nemec J., 2018, Public administration characteristics and performance în EU28: The Czech Republic, European Comision, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building" (VC/2016/0492), Brussels, p. 202
[57] Kuhlmann, S. and Wollmann, H., 2014, Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms în Europe, Editura Edward Elgar, Northhamton, pp. 113- 2016
[58] Špaček D., Nemec J., 2018, Public administration characteristics and performance în EU28: The Czech Republic, European Comision, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building" (VC/2016/0492), Brussels, p. 196
[59] Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službˇ, sursa: https://ppropo.mpsv.cz/zakon_234_2014, accesat: 25.11.2023.

publică se regăsesc și în Legea nr. 312/2002 privind funcționarii unităților administrativ-teritoriale autonome și de modificare a anumitor legi.[60]

Legea nr. 234/2014 a schimbat statutul persoanelor care au devenit angajați ai statului în temeiul acestei legi, trecând de la regimul Codului muncii, adică din domeniul dreptului privat, în cel al dreptului public. Caracterul funcției publice este legat de faptul că entitatea care acționează în calitate de angajator (însemnând statul, cunoscut aici ca autoritate de serviciu) este autoritatea publică și astfel are puterea publică, prin care (prin acte unilaterale în limitele legii) este în măsură să determine în mod autoritar statutul persoanelor care execută serviciile - angajați ai statului. Prin urmare, procesele decizionale autoritare ale autorității oficiale în ceea ce privește angajații dintr-un serviciu public sunt guvernate de normele unei proceduri administrative.

Managementul funcției publice din Cehia se află sub coordonarea ministrului adjunct al Ministerului de Interne pentru funcția publică și a *Secției pentru funcția publică din cadrul Ministerului de Interne*[61].

Ministrul adjunct al Ministerului de Interne pentru funcția publică emite regulamente de serviciu și instrucțiuni metodice (aprobă regulamente privind, de exemplu, recrutarea, normele-cadru privind educația în cadrul funcțiilor publice, crearea condițiilor pentru un echilibru între viața profesională și cea privată, procedurile de evaluare a funcționarilor publici - aceste regulamente trebuie să fie respectate de organismele guvernamentale centrale și de majoritatea organizațiilor care intră în sfera lor de competență - deconcentrate).

Secția pentru funcția publică din cadrul Ministerului de Interne controlează autoritățile în ceea ce privește respectarea legii și a reglementărilor legale referitoare la chestiunile legate de funcția publică, coordonează și monitorizează modul în care autoritățile de serviciu își îndeplinesc sarcinile în cadrul funcției publice, publică rapoarte anuale privind funcția publică, oferă consultanță cu privire la cadrul juridic, stabilește normele privind formarea profesională, stabilește normele etice pentru angajați (codul etic), organizează conferințe metodice cu departamentele de resurse umane ale autorităților publice[62].

De asemenea, Ministerul de Interne întreține Sistemul de informații al funcției publice. Sistemul de informații al funcției publice este implementat ca un sistem informatic al administrației publice. Scopul său este de a menține datele necesare pentru gestionarea aspectelor organizatorice referitoare la serviciu și la relațiile de serviciu în cadrul sau între autoritățile de serviciu. De asemenea, acesta procesează unele măsuri luate în temeiul prezentei legi. Sistemul de informații al funcției publice include Registrul funcționarilor publici, baza de date a

[60] Zákon č. 312/2002 Sb. Zákon o úřednících uzemních samosprávných celků a o změně některých zákonů, sursa: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312, accesat: 25.11.2023.
[61] Sursa: https://www.mvcr.cz/mvcren/article/organisation-620896.aspx, accesat: 25.11.2023.
[62] EUPAN, 2020. The Civil Service System at European Level, disponibil online la: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf, accesat la data de: accesat: 25.11.2023, p. 4

posturilor vacante din cadrul serviciului, portalul de înregistrare a examenelor pentru funcția publică și baza de date a examenelor pentru funcția publică[63].

Conform actualelor reglementări, există două categorii principale de angajați în cadrul autorităților și instituțiilor publice cehe de:

- funcționari publici: aceștia îndeplinesc sarcini legate de serviciul public (specificate în Legea nr. 234/2014);
- personal contractual: persoanele care sunt angajate în conformitate cu legislația standard a muncii (Legea nr. 262/2006 privind Codul Muncii): acești angajați îndeplinesc sarcini de sprijin sau locuri de muncă manuale. De asemenea, angajații din cabinetul ministrului sunt angajați conform legislației muncii. Alți angajați excluși din statutul funcționarului public sunt enumerați la articolul 2 din Lege.

Tuturor celorlalți angajați din sectorul public – bugetari (polițiști, soldați, funcționari ai unităților autonome - localități și regiuni, medici, profesori etc.) le este aplicată Legea nr. 262/2006 privind Codul muncii și propriile legi[64].

Astfel, se poate evidenția că, există patru categorii principale de angajați în sectorul public ceh:[65]

- Funcționari publici. Aceștia sunt reglementați în special prin Legea nr. 234/2014 privind funcționarii publici și Legea privind funcționarii publici din cadrul unităților administrativ- teritoriale autonome (Legea nr. 312/2002). Statutul lor juridic tinde să fie bazat mai degrabă pe poziție decât pe carieră.
- Angajați publici (funcționari civili). Pentru această categorie, o legislație specială reglementează condițiile prealabile de angajare, formarea și cariera acestora, funcțiile de conducere sau salariile (de exemplu, cazul profesorilor din învățământul primar și secundar, al șefilor diferitelor birouri centrale).
- Angajații reglementați de o legislație specifică mai complexă (forțele de poliție și forțele armate). În special, componentele unui sistem bazat pe carieră pot fi găsite aici.
- Alți angajați (reglementați doar de Codul muncii).

Pentru a ocupa o funcție publică în Cehia, o persoană poate fi eligibilă dacă se presupune că aceasta va respecta, în exercitarea funcției, principiile democratice ale ordinii constituționale a Republicii Cehe și își va îndeplini în mod corespunzător atribuțiile, iar în prealabil a îndeplinit condițiile specifice prevăzute de art. 25 al Legii nr. 234/2014.

[63] EUPAN, 2020. The Civil Service System at European Level, disponibil online la: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf, accesat la data de: accesat: 25.11.2023, p. 5
[64] EUPAN, 2020. The Civil Service System at European Level, disponibil online la: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf, accesat la data de: accesat: 25.11.2023, p. 21
[65] Špaček D., Nemec J., 2018, Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building" (VC/2016/0492), Brussels, pp. 195-196.

3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici

Adoptarea Legii nr. 234/2014 privind funcția publică, cu modificările ulterioare, este cea care asigură depolitizarea, profesionalizarea și stabilizarea administrației publice, a reprezentat un angajament foarte important pentru Republica Cehă și s-a bazat atât pe valorile și provocările cheie ale OGP (Open Government Partenership), cât și pe Planul de acțiune, precum și pe Declarația de program promulgată de guvern și pe documentele guvernamentale anticorupție (Strategia guvernamentală anticorupție pentru anii 2015-2017 și Planul de acțiune anticorupție pentru 2015). Legea a fost promulgată la 6 noiembrie 2014, dată la care au intrat în vigoare și unele dintre dispozițiile sale. Legea a intrat pe deplin în vigoare la 1 ianuarie 2015.

Pentru a înțelege mai bine aspectele de imagine care vizează funcționarii publici în rândul cetățenilor cehi, a fost aplicat un chestionar online, ale cărui rezultate le vom evidenția în paragrafele de mai jos[66].

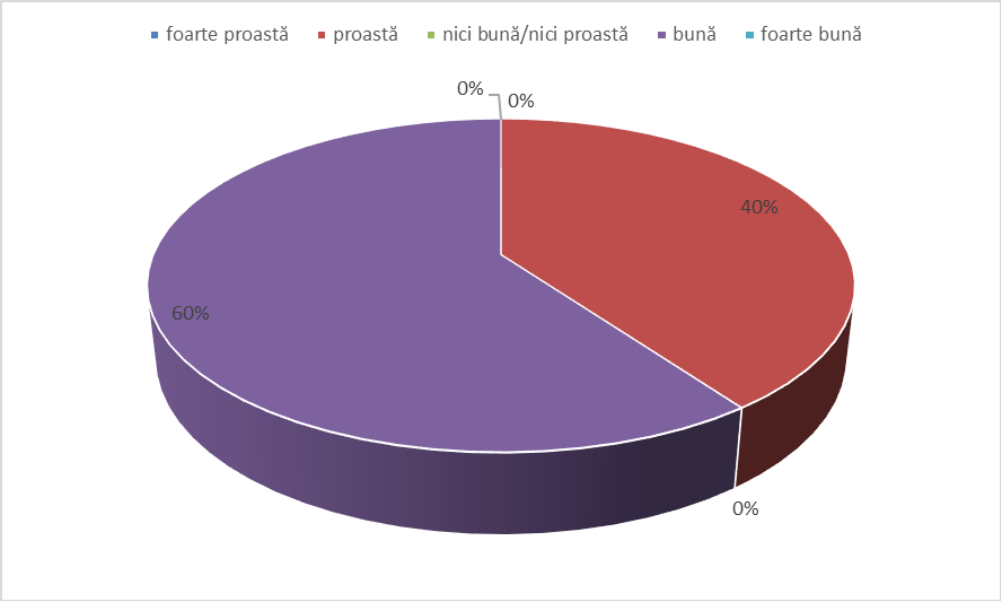


Figura 23 Imaginea funcționarilor publici în prezent

Figura 23 ne arată că respondenții au o părere relativ împărțită în ceea ce privește imaginea funcționarilor publici, opiniile fiind împărțite între 60% dintre respondenți care consideră că funcționarii publici au o imagine bună în ziua de azi și 40% care consideră că aceștia o imagine proastă.[67] Este important de remarcat, că celelalte variabile nu au avut niciun răspuns, ceea ce ne face să deducem că există un mod subiectiv prin care fiecare respondent s-a raportat în

[66] Menționăm pe această cale limitările chestionarului, care poate fi folosit cu titlu exploratoriu pentru ca reprezentativitatea lui este una restrânsă, ținând cont de eșantionul omogen și de numărul mic al respondenților
[67] A fost folosită scalarea 1-5

momentul în care a răspuns la această întrebare. Putem înțelege, totuși că în general imaginea unui funcționar public ceh este una medie, în rândul cetățenilor.

Acest lucru este verificat și confirmat și prin întrebarea din cadrul chestionarului care prezintă încrederea acordată funcției publice în general.

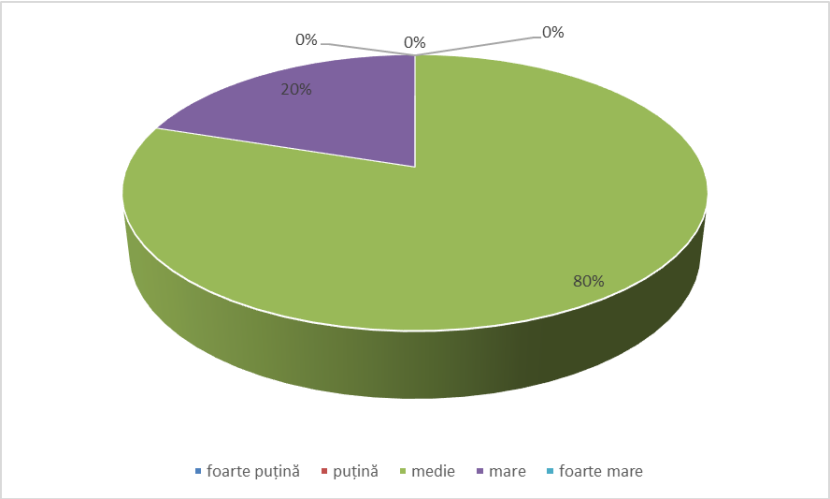


Figura 24 Încrederea acordată funcției publice în general

Conform Figurii 24, observăm că doar 80% au exprimat că au încredere medie în funcția publică, restul optând în a afirma cu au mare încredere (20%), în funcția publică cehă, în general.

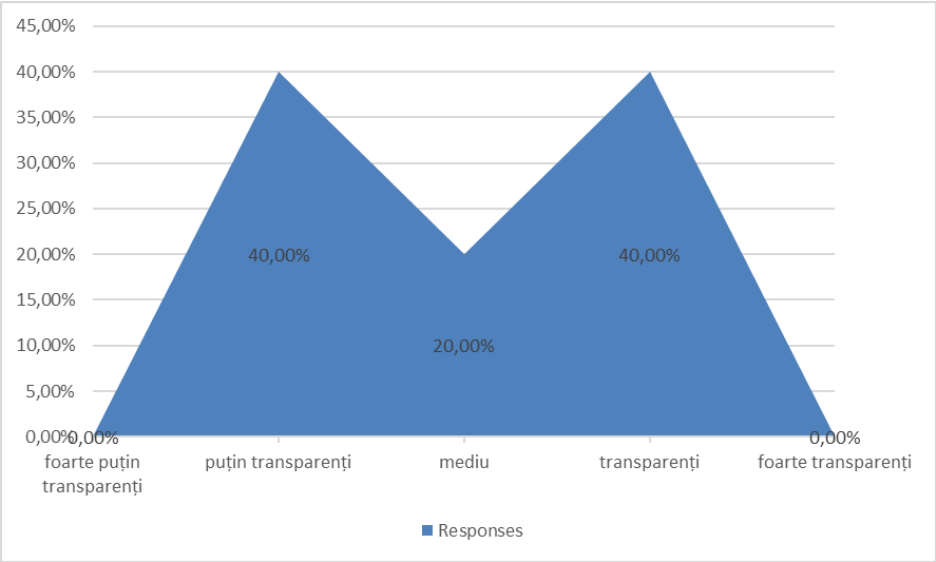


Figura 25 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă

Figura 25 demonstrează că respondenții au apreciat la egalitate gradul de transparență (40%) cu gradul de netransparență (40%), cu toate acestea 20% consideră ca mediu gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă în Cehia. Apreciind variabilele pozitive (mediu și transparență), putem afirma că funcționarii publici au o relativ bună imagine în ceea ce privește transparența lor în activitatea curentă.

De asemenea, Figura 26 arată totuși că percepția privind nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici este una bună ținând cont că 60% din respondenți au apreciat că acesta a crescut în ultimii ani 5 ani. Ceea ce arată ce normele privind etica și integritatea aplicabile sistemului funcției publice sunt înțelese și respectate de către funcționari.

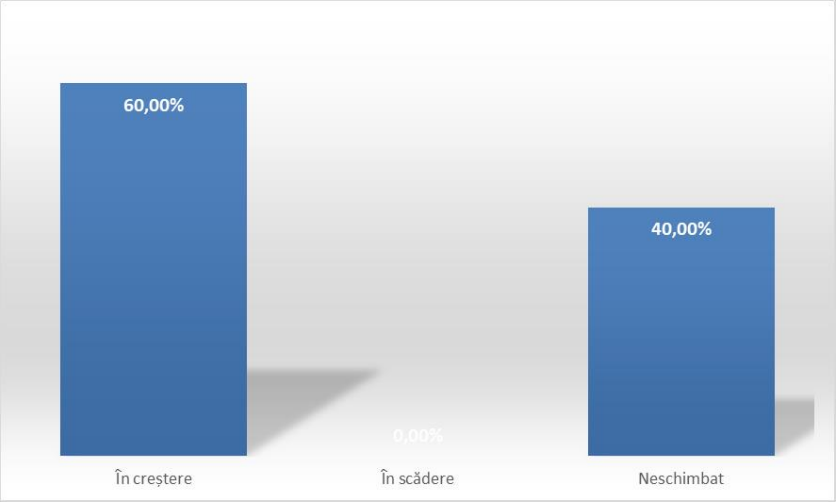


Figura 26 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani

Figura 27 prezintă valorile care sunt considerate de respondenți importante pentru funcționarii publici din Cehia. Printre aceste valori se poate observa că tradiția, securitatea, profesionalismul sunt apreciate de către 40% ca fiind importante. Cea mai mare valoare o are birocrația - 80% dintre respondenți optând pentru această valoare. Observăm, de asemenea, răspunsuri scăzute pentru valori precum: încredere, legalitate, performanță sau satisfacția beneficiarilor.

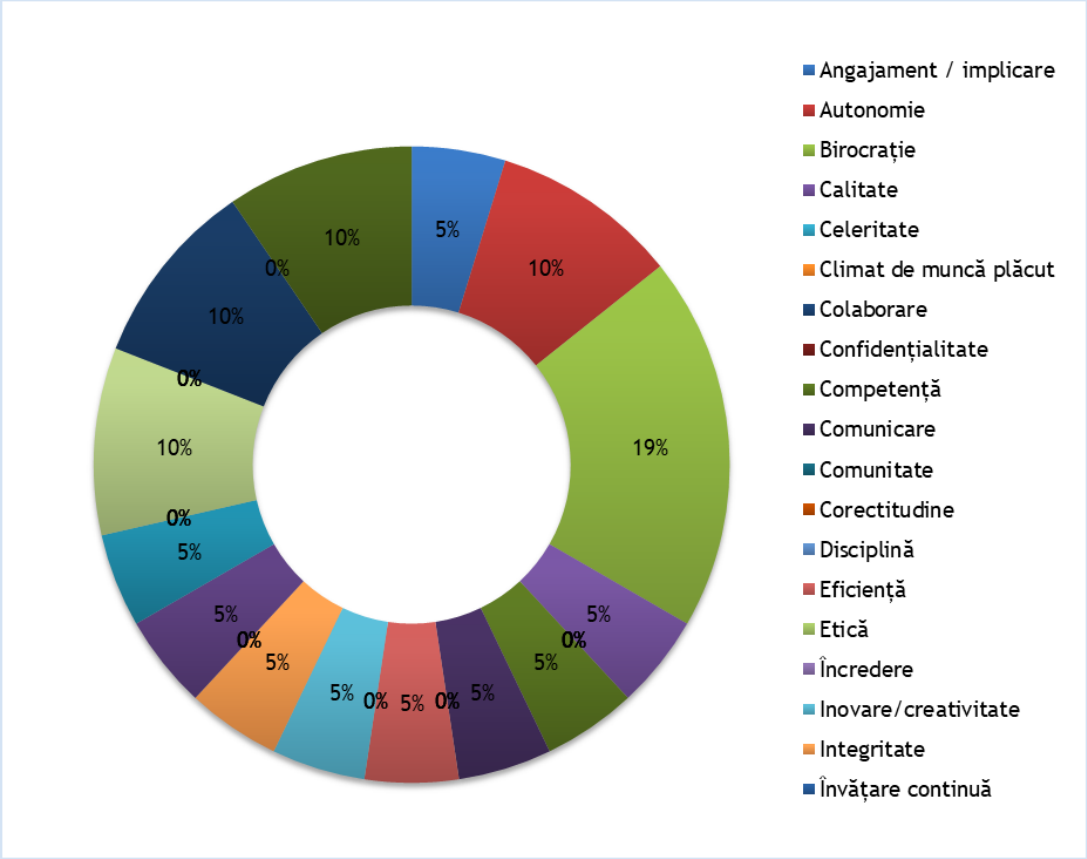


Figura 27 Valorile importante pentru funcționarii publici din Cehia

În ceea ce privește atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii, chestionarul reliefează, așa cum este prezentat și în Figura 28, că aceștia sunt văzuți ca fiind amabili de doar 20% din respondenți în detrimentul celor care consideră sunt puțin amabili (80%).

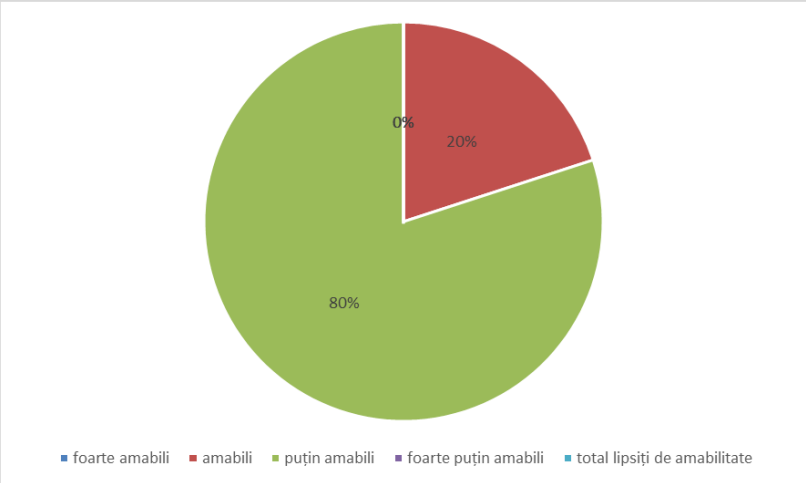


Figura 28 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii

În ceea ce privește nivelul de corupție din administrația publică cehă, din răspunsurile primite nu putem concluziona dacă aceasta este percepută ca fiind coruptă, întrucât cei care apreciază un nivel mediu al corupției cu cei care apreciază un nivel scăzut sunt la egalitate - 40% faptul că în imaginea publică acesta este perceput ca fiind unul mediu - 40%. Corelând cei doi indicatori, putem deduce că în general administrația publică cehă nu este văzută ca o administrație cu mari probleme de corupție.

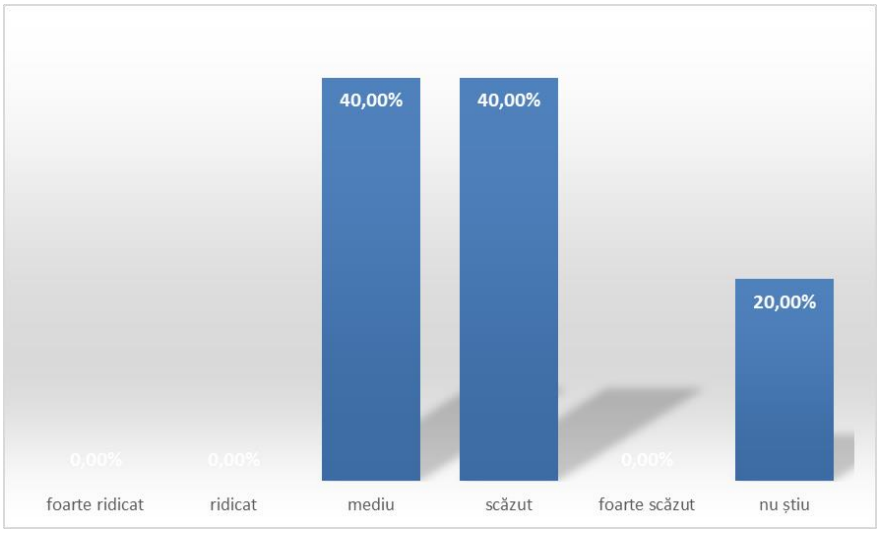


Figura 29 Percepția nivelului de corupție din administrația publică cehă

În ceea ce privește politizarea funcției publice și a administrației publice, observam că răspunsurile evidențiate de Figura 30 tind să ne conducă spre ideea unei politizări nesemnificative moderate spre medii a administrației și funcției publice.

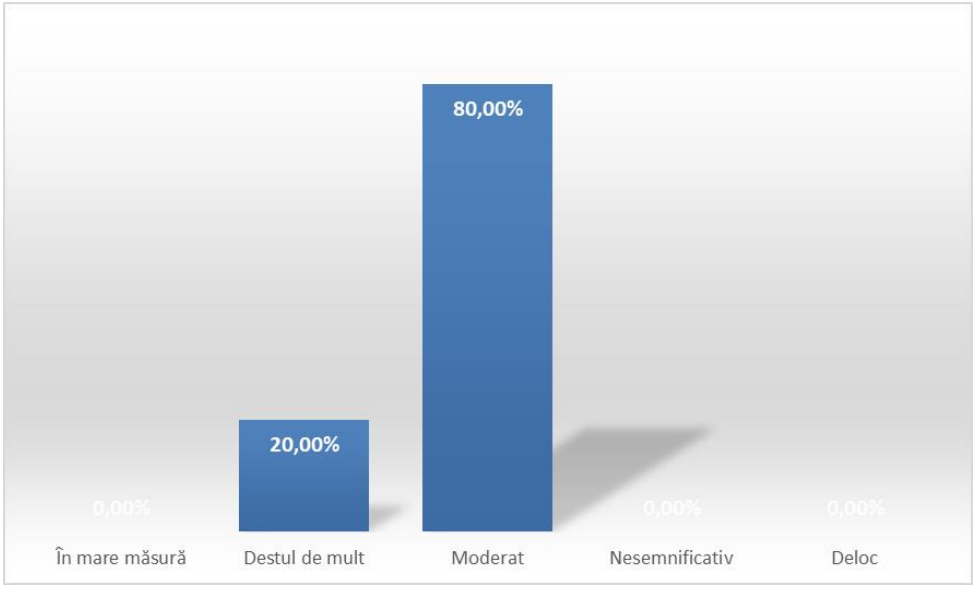


Figura 30 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice

Una din ultimele întrebări închise adresate prin intermediul chestionarului online respondenților cetățeni cehi a vizat calificarea unor activități curente ale administrației publice cehe.

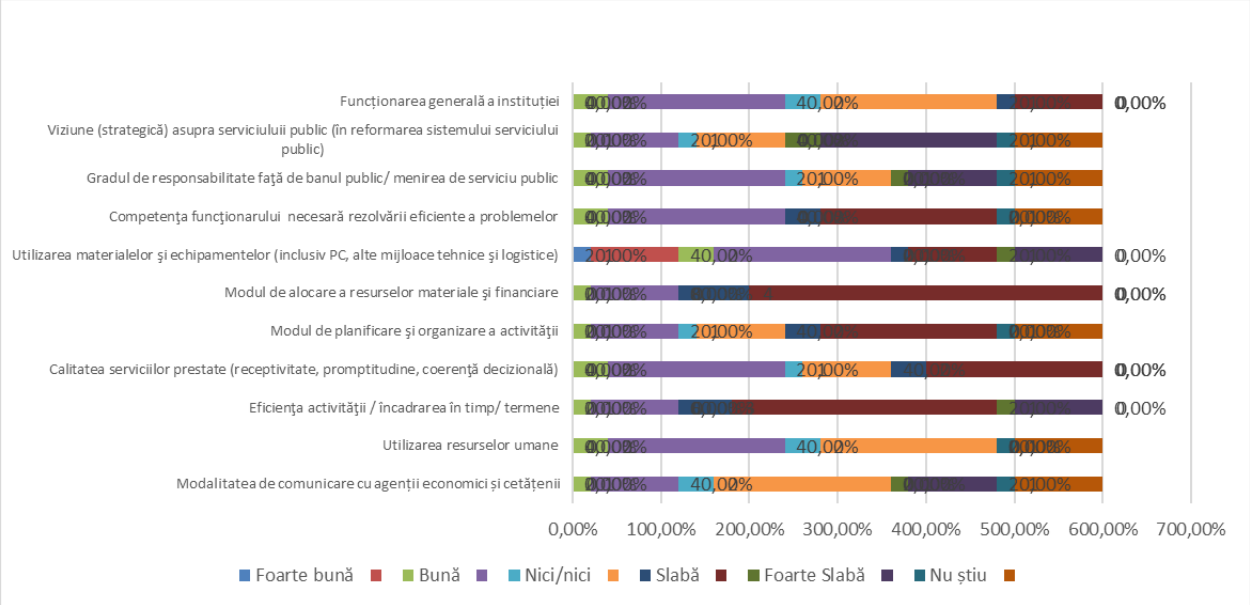


Figura 31 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice

Observăm din Figura 31 că punctele cheie le reprezintă: calitatea serviciilor prestate (receptivitate, promptitudine, coerentă decizională); utilizarea materialelor și echipamentelor (inclusiv PC, alte mijloace tehnice și logistice), competența funcționarului necesară rezolvării eficiente a problemelor, funcționarea generală a instituției – 40% apreciază ca fiind bună, la polul opus se află modul de alocare a resurselor materiale și financiare, apreciat ca fiind unul slab de 80% din respondenți. Întrebarea a evidențiat faptul că eficiența activității / încadrarea în timp/ termene sunt activități apreciate într-un procentaj 60% ca fiind slabe.

De asemenea, la întrebările deschise din cadrul chestionarului au existat unele răspunsuri care au confirmat parțial întrebările închise.

În acest sens, remarcăm că la întrebarea privind principalele două aspecte care influențează imaginea pe care respondenții o au despre funcționarii publici au fost oferite ca răspunsuri:

- Imaginea pe care aceștia o au în presă și în mass-media;
- Experiența personală avută cu funcționarii publici;
- Unele caracteristici pe care respondenții le consideră importante pentru o imagine pozitivă, precum:

- Profesionalism;
- Implicare;
- Eficiență;
- Inovare;
- Digitalizare.

În ceea ce privește măsurile de bună practică pe care le-au implementat în administrația publică funcționarii în relația cu cetățenii și care a fost apreciată de către aceștia putem menționa că cele mai multe răspunsuri se referă la:

- crearea unui serviciu public orientat către cetățeni mai politicos;
- înțelegerea necesității schimbărilor prin sporirea competențelor digitale.

Printre cele mai importante aspecte evidențiate de respondenți în ceea ce privește valorile/capacitățile-cheie care caracterizează funcția publică și conferă acesteia prestigiu și recunoaștere în rândul cetățenilor au fost menționate:

- responsabilitate;
- stabilitate;
- tradiție.

4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni)

Vom analiza în cele ce urmează unele instrumente și acțiuni pe care sistemul funcției publice din Cehia le-a suferit și care considerăm că vor contribui la îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici.

4.1. Instrumente și acțiuni privind competența

Competența privind funcția publică a fost asigurată de acțiuni demarate începând cu 1 iulie 2015 care au condus la schimbări fundamentale, în baza prevederilor tranzitorii ale legii, în legătură cu prima sistematizare a posturilor și locurilor de muncă din administrația publică, angajarea angajaților existenți ca funcționari publici de execuție pe bază de cerere, transferul angajaților șefi existenți în funcțiile de înalți funcționari publici de execuție și, ulterior, anunțarea unor noi proceduri de angajare prin concurs pentru toate posturile de adjuncți și directori de secții'.

De asemenea, acțiuni demarate prin angajare pentru posturile de funcționari publici de rang înalt (directori de departamente și de unități) în conformitate cu dispozițiile tranzitorii ale legii, asigurarea faptului că funcționarii publici în cauză susțin un examen pentru ocuparea funcției publice, pregătirea ultimei reglementări juridice - decretul de definire a unui specimen

de legitimație de serviciu, demararea controalelor, monitorizarea modului în care sunt acceptate măsurile privind denunțarea, monitorizarea modului în care funcționarii publici respectă disciplina funcției publice și a modului în care sunt respectate standardele etice și dezvoltarea în continuare a Sistemului de informații al funcției publice, au fost acțiuni care au condus la sporirea competenței în funcția publică și indirect la îmbunătățirea imaginii pe care o au funcționarii publici.

4.2. Instrumente și acțiuni privind eficiența

Acțiunile privind eficiența au fost legate în mod direct de cele privind folosirea noilor tehnologii și a inovării, acest lucru a condus la dezvoltarea sistemului de informații al funcției publice și la extinderea posibilității de a susține electronic partea generală a unui examen pentru funcția publică, ținând seama de nevoile specifice ale persoanelor defavorizate[68].

O parte din instrumentele privind eficiența sunt reprezentate de controalele care decurg din Legea privind funcția publică și de situația investigării denunțurilor, ca urmare a standardelor ridicate de transparență și responsabilitate reglementate de acest act normativ.

De asemenea, obligația funcționarilor publici de a susține un examen pentru ocuparea funcției publice și de a urma cursuri de formare profesională, reprezintă exemple de acțiuni care pot duce la creșterea eficienței.

În Republica Cehă, digitalizarea poate contribui la sporirea eficacității în administrația publică și la un răspuns mai bun la nevoile cetățenilor.

Astfel, eficiența în funcția publică este legată și de acțiunile pe care le-a luat guvernul privind modernizarea și digitalizarea serviciilor administrative oferite cetățenilor, în special prin intermediul proiectului Czech Point, condus de Ministerul de Interne, în sprijinul punerii în aplicare a cadrului strategic pentru dezvoltarea administrației publice 2014-2020[69].

4.3. Instrumente și acțiuni privind transparența și etica

Transparența este legată de accesul la informație, angajamentul constă în publicarea informațiilor despre performanța funcției publice în special prin intermediul sistemului informațional (examenele de ocupare a funcției publice organizate pentru anumiți funcționari publici, informații despre organizarea examenelor de ocupare a funcției publice și concursuri de angajare), a site-urilor web (note de orientare, instrucțiuni de ocupare a funcției publice, avize unificatoare, modele de acte etc.) și a sistemului de date deschise (concursuri de angajare).

[68] Office of the Government of the Czech Republic Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation, 2016. Action Plan of the Czech Republic Open Government Partnership for 2016 to 2018. Praga, p. 14
[69] OECD, 2023. Overview of the Public Administration in the Czech Republic, în OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f4b603c6-en, pp.4-40

Etica și responsabilitatea este asigurată prin instrumente de stabilire clară a regulilor și controlul respectării acestora, precum și sprijinirea luptei împotriva corupției.

De asemenea, controalele care decurg din Legea privind funcția publică și obligația funcționarilor publici de a susține un examen pentru ocuparea funcției publice și situația investigării denunțurilor ale avertizărilor în interes public, reprezintă acțiuni privind asigurarea transparenței și eticii în cadrul funcției publice.

De asemenea, Legea nr. 106/1999 privind libertatea de informare[70] a realizat prin modificările pe care le-a suferit posibilitatea publicării informațiilor în format electronic. În plus, cerințele stipulate în actele privind municipalitățile și regiunile le impun acestora să publice o serie de informații online, Registrul contractelor a fost introdus recent, iar Ministerul de Interne a devenit mai activ în acest domeniu și în ceea ce privește cerințele privind datele deschise, care îmbunătățesc accesul la informațiile guvernamentale.

Ca exemplu de bună practică, în acest sens, la nivel central au fost create Standardele de publicare și catalogare a datelor deschise ale administrației publice din Republica Cehă (Standardy publikace a katalogizace otevřených dat veřejné správy ČR) emise de Ministerul de Interne al Republicii Cehe și publicate pe site -ul http://opendata.gov.cz.

5. Concluzii

Din cadrul analizei asupra Republicii Cehe, se poate observa că încrederea cetățenilor este o provocare centrală pentru administrația cehă, iar aceasta a fost legată și de reformele pe care statul le-a implementat în ceea ce privește funcția publică, acest lucru fiind evidențiat și de un studiu OCDE[71], care demonstrează că încrederea în administrația publică și în funcția publică se situează semnificativ sub media OCDE, doar patru cetățeni din zece având încredere în administrația publică și o treime în funcția publică, în comparație cu o medie de jumătate dintre cetățeni care au încredere în fiecare instituție din țările OCDE, conform sondajului Gallup World Poll[72].

[70] ZÁKON106, ze dne 11. května 1999, disponibil online la: https://www.zakonyprolidi.cz/translation/cs/1999-106?langid=1033&srcid=1029, accesat: 28.11.2023

[71] OECD, 2023. Overview of the Public Administration in the Czech Republic, în OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f4b603c6-en, pp.4-40

[72] OECD. 2021, Government at a Glance 2021: Country Fact Sheet – Czech Republic, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-czech-republic.pdf.

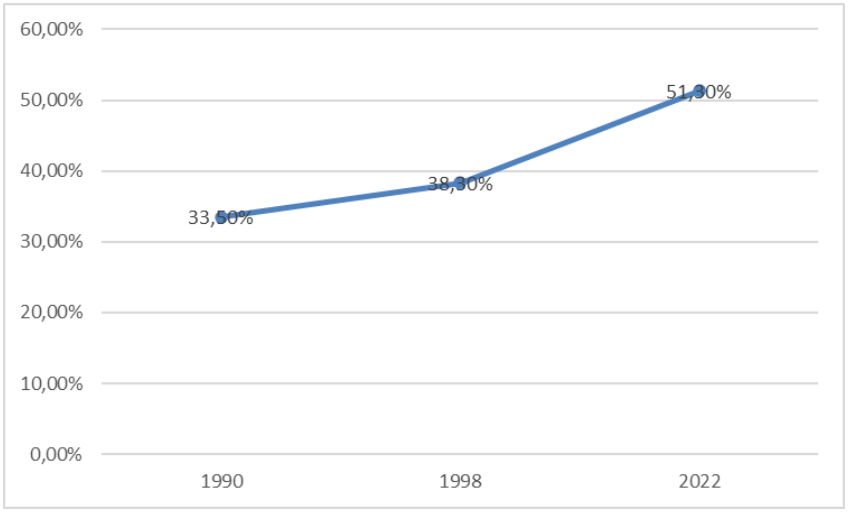


Figura 32 Percepția cetățenilor privind încrederea în funcția publică (1990-2022)
Sursa: Prelucrare, pe baza datelor din Institutional Trust: Civil Service, https://cedmohub.eu/

Cu toate acestea (Figura 32), o analiză recentă arătă o evoluție pozitivă privind încrederea și imaginea în funcția publică în ultimii ani, ceea ce demonstrează că acțiunile și reformele întreprinse în acest sens, au fost unele pozitive.

II.3 Spania

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Spania are o Constituție adoptată în 1978, care stabilește principiile de bază ale statului și drepturile fundamentale ale cetățenilor.

Constituția din anul 1978 stabilește principiile generale de guvernare, între care responsabilitatea executivă și exercitarea puterii statuare, conform legii fundamentale, în vreme ce administrația publică servește interesul general acționând în concordanță cu principiile de eficacitate, descentralizare, deconcentrate și coordonare (art. 37).

Constituția recunoaște statutul de monarhie parlamentară, cu un parlament bicameral format din Congresul Deputaților (camera inferioară, ai cărei membrii sunt aleși prin vot direct) și Senat (camera superioară care include reprezentanți ai regiunilor autonome).

Constituția Spaniei, deși nu enunță în mod expres principiul separației puterilor în Stat, îl introduce implicit prin reglementarea distinctă a puterilor. Aceasta se referă la o largă autonomie teritorială, acordată Comunităților Autonome, întrucât în Spania există mai multe entități naționale.

Spania este împărțită în 17 Comunități Autonome și 2 orașe autonome (Ceuta și Melilla) care dispun de largi prerogative legislative și executive, dar există și domenii în care Statul își rezervă competența. Comunitățile autonome au un nivel diferit, dar semnificativ de autonomie în domeniile precum educația, sănătatea, cultura și justiția, având propriile parlamente și guverne.

Spania are patru niveluri administrative, reflectând atât organizarea teritorială, cât și gradul de autonomie acordat diferitelor regiuni. Astfel, în afară de Guvernul Central, avem comunități autonome, provincii și municipii. Fiecare nivel administrativ are propriile sale competențe, iar sistemul este proiectat pentru a asigura un grad corespunzător de autonomie, sistemul evoluând în urma unor schimbări politice și constituționale care au reflectat diversitatea culturală și lingvistică a țării.

De la apariția sistemului Comunităților Autonome, provinciile au pierdut mult din puterea de altădată, principala lor funcție fiind aceea de districte electorale.

Statutul Monarhului

În Spania, Monarhul are un rol constituțional și ceremonial, în conformitate cu Constituția Spaniei adoptată în 1978. Fiind o monarhie parlamentară, monarhul îndeplinește funcții limitate și ceremoniale, în timp ce guvernul țării este condus de un prim-ministru și un cabinet responsabil în fața parlamentului.

Puterea executivă este exercitată de către guvernul ales, iar regele nu are un rol activ în procesul decizional politic. Monarhia spaniolă este concepută pentru a fi compatibilă cu

principiile democrației parlamentare, unde guvernul își are legitimitatea din votul parlamentului, fiind responsabil în fața acestuia.

Potrivit prevederilor art. 56 din Constituția Spaniei, Regele este șeful statului și simbolul unității și continuității statului spaniol.

Deși în conformitate cu Constituția, Regele poate avea întâlniri periodice cu prim-ministrul și poate oferi consultări și consiliere, puterea de decizie efectivă în ceea ce privește politica și guvernarea este în mâinile guvernului.

Succesiunea la tron este ereditară și se bazează pe principiul primogeniturii și reprezentării. Deși inițial Constituția Spaniei reglementa că doar o persoană de sex masculin poate urca pe tron, această dispoziție a fost modificată pentru a permite succesiunea egalitară între sexe.

Constituția spaniolă în vigoare consacră în cadrul art. 61 că Regele îndeplinește funcția de mediator între puterile statului, neputând ocupa nici o funcție guvernamentală. De asemenea, el îndeplinește funcția de comandant suprem al forțelor armate.

Consiliul de Miniștri (Guvernul)

Organizarea și funcționarea Guvernului spaniol este reglementată de Legea nr. 50/1997 (Ley del Gobierno) [73], modificată și completată.

Desemnarea guvernului în Spania implică un proces care începe odată cu alegerile generale și se finalizează cu învestitura guvernului, etapele principale ale acestui proces fiind următoarele:

- Organizarea alegerilor generale. Alegerile generale sunt organizate pentru a alege membrii Congresului Deputaților, camera inferioară a parlamentului spaniol, rezultatele obținute determinând distribuția locurilor în parlament și influențând desemnarea guvernului;
- Consultări cu regele. După alegeri, Regele Spaniei (în prezent, regele Felipe al VI-lea) începe consultările cu liderii partidelor politice;
- Propunerea Prim-ministrului (Presidente del Gobierno) regele numește pe liderul partidului care are cel mai probabil sprijinul majorității parlamentare drept candidat la funcția de prim-ministru;
- Acordarea votului de încredere. Candidatul propus trebuie să se prezinte în fața Congresului Deputaților pentru a-și prezenta programul guvernamental și pentru a obține votul de încredere al parlamentului. Candidatul trebuie să obțină majoritatea absolută a voturilor pentru a fi învestit în funcția de prim-ministru. Dacă nu obține această majoritate, se organizează un al doilea vot 48 de ore mai târziu, iar în acest caz, candidatul trebuie să obțină doar majoritatea relativă;

[73] Legea nr. 50/1997 privind organizarea și funcționarea Guvernului

- Învestitura și formarea Guvernului. Candidatul care primește votul de încredere este învestit în funcția de prim-ministru de către rege și își formează cabinetul de miniștri. Astfel, Guvernul este oficial în funcțiune și începe să-și exercite atribuțiile executive.

Guvernul spaniol este un organ colegial care hotărăște și conduce politica țării, fiind format din președintele guvernului (prim-ministru), vice-președinte și miniștri.

Organizarea teritorială a administrației publice spaniole

Potrivit Constituției, statul stabilește cadrul juridic general al comunităților autonome (regiunile) și al colectivităților teritoriale locale (provinciile și municipiile) cărora le recunoaște competența administrativă generală în problemele de interes local.

Organizarea teritorială a administrației publice spaniole este complexă, reflectând caracteristicile sistemului de autonomie regională și diversitatea culturală și istorică a țării. Spania este una dintre cele mai descentralizate state europene, fiind împărțită în comunități autonome, provincii și municipii, având următoarele caracteristici:

A. *Comunități Autonome (Comunidades Autónomas)*. Ele au fost create după intrarea în vigoare a actualei Constituții în 1978, ca recunoaștere a dreptului la autoguvernare al „naționalităților și regiunilor Spaniei", având un grad semnificativ de autonomie politică și administrativă, inclusiv propriile parlamente și guverne.

Constituția Spaniei a permis împărțirea întregului stat în unități regionale, denumite Comunități Autonome, printr-un proces de transfer de putere. Normele instituționale de bază ale fiecărei comunități autonome sunt de fapt propriul Statut al Autonomiei, care este asemănător unei constituții regionale.

Art. 148 din Constituția Spaniei reglementează competența legislativă a comunităților autonome potrivit regulii „per a contrario", prin comparație și în opoziție cu cea a statului, de unde concluzia că ceea ce nu este expres rezervat puterii legislative centrale poate fi reglementat de regiune în domenii precum dezvoltarea regională și economică, amenajarea teritoriului și urbanismul, lucrări publice de interes regional, căi ferate și rutiere, de același interes, etc.

Fiecare comunitate autonomă are puterea de a-și elabora și adopta propria lege fundamentală numită „Statut de Autonomie" (Estatuto de Autonomía), care reglementează detaliile specifice ale autonomiei. Distribuția puterilor poate fi diferită pentru fiecare comunitate, în conformitate cu Statutele lor de autonomie, deoarece intenția descentralizării a fost să fie asimetrică. Trebuie să menționăm faptul că două comunități — Țara Bascilor și Navarra — au autonomie fiscală deplină. Dincolo de autonomia fiscală, — Andaluzia, Țara Bascilor, Catalonia și Galicia — au preluat mai multe puteri decât restul comunităților autonome, printre care și capacitatea președintelui regional de a dizolva parlamentul și de a convoca alegeri în orice moment. În plus, Țara Bascilor, Catalonia și Navarra au corpuri de poliție proprie.

Guvernarea tuturor comunităților autonome trebuie să se bazeze pe o împărțire a puterilor și să cuprindă: o adunare legislativă ai cărei membri trebuie să fie aleși prin vot universal conform sistemului de reprezentare proporțională și în care toate zonele care integrează teritoriul sunt reprezentate în mod echitabil, un consiliu guvernamental, cu funcții executive și administrative condus de un președinte, ales de Adunarea Legislativă și desemnat de regele Spaniei și o instanță supremă, aflată sub autoritatea instanței supreme a Spaniei, având rolul de a conduce sistemul judiciar din comunitatea autonomă.

Cataloniei, Galiciei și Țării Bascilor, care s-au identificat ca naționalități, li s-a acordat autoguvernarea printr-un proces rapid. Andaluzia a preluat această denumire și în primul său statut de autonomie, chiar dacă a urmat procesul mai lung stipulat în constituție pentru restul țării. În mod progresiv, alte comunități în revizuirea Statutelor lor de autonomie au luat și ele această denumire în conformitate cu identitățile lor istorice și moderne, cum ar fi Comunitatea Valenciană, Insulele Canare, Insulele Baleare și Aragonul.

Alături de cele 17 comunități autonome, din organizarea administrativ-teritorială a Spaniei fac parte și două orașe autonome, având calitatea de diviziuni teritoriale de prim ordin: Ceuta și Meilla.

Ca parte a evoluției sistemului autonomiei regionale din Spania, începând cu anul 2006, au avut loc mai multe procese și reforme pentru actualizarea sau modificarea Statutelor Comunități Autonome având ca scop reducerea asimetriei dintre puterile acordate inițial regiunilor. Astfel, Statutul de Autonomie al Cataloniei a fost modificat în 2006, în urma unui referendum în care cetățenii catalani au aprobat noul statut. Totuși, în 2010, Curtea Constituțională a Spaniei a redus anumite aspecte ale acestui statut în urma unor contestații.

B. *Provincii (Provincias)*. Comunitățile autonome sunt împărțite în provincii. Provinciile au un rol important în cadrul structurii administrativ-teritoriale, fiind un nivel intermediar între comunitățile autonome și administrația locală.

În prezent, în Spania există 50 de provincii și 8117 municipii și care diferă foarte mult între ele din punct de vedere al numărului de locuitori. Astfel, potrivit cifrelor oficiale rezultate prin revizuirea Registrului municipal, la 1 ianuarie 2011, 4855 municipalități (59.82%) au o populație care nu depășește 1000 de locuitori și 6797 (83.74%) sunt municipii a căror populație nu depășește 5.000 de locuitori. Doar 145 de municipalități (1.78%) au o populație mai mare de 50 000 de locuitori.

Fiecare provincie este condusă de un guvern provincial și un președinte al guvernului provincial, dar autoritatea acestora este limitată în comparație cu guvernele regionale.

Provinciile contribuie la reprezentarea populației în parlamentul național, Congresul Deputaților, prin alegerea deputaților din diverse circumscripții provinciale.

Comunitățile din Asturias, Cantabria, La Rioja, Insulele Baleare, Madrid, Murcia și Navarra sunt singurele comunități autonome care cuprind o singură provincie, care este coextensivă cu comunitatea însăși. În aceste cazuri, rolul instituțiilor administrative ale provinciei este jucat și de instituțiile guvernamentale ale comunității.

Provinciile sunt conduse de: Consiliul provinciei – organul deliberativ format din deputați provinciali aleși de consilierii municipali din rândul lor, care lucrează în ședințe publice, având atribuții normative, de control, de organizare, financiare și de protecție a intereselor colectivităților locale și Comisia de guvernare – compusă din președintele acesteia și un număr de deputați numiți de el în cadrul său, exercită atribuții delegate de consiliu sau de președinte, după caz, asistându-l pe acesta din urmă în exercitarea atribuțiilor care îi revin.

C. *Municipii (Municipios)*. La nivel local, Spania este împărțită în municipii (8117 municipii), care sunt unități administrative la nivel de orașe și sate. Fiecare municipiu are un consiliu local (ayuntamiento) și un primar.

Caracteristic administrațiilor municipale din Spania este faptul că acestea își pot alege fiecare organisme de conducere obligatorii și/sau facultative. Autoritățile publice obligatorii pentru fiecare municipiu sunt: consiliul municipal, comisia de guvernare, primarul și viceprimarii. Autoritățile facultative sunt constituite la libera apreciere a comunităților locale și a municipiilor sub forma unor comisii de informare, consilii sectoriale, echipe municipale, etc.

Organizarea justiției în Spania

În cadrul sistemelor juridice contemporane, sistemul spaniol urmează modelul continental caracterizat prin: separarea dreptului public de cel privat în cadrul sistemului juridic, care este împărțit în diferite ramuri specializate în materie constituțională, penală, administrativă, fiscală, civilă, comercială, de dreptul muncii și procedurală; supremația legii și a dreptului scris în cadrul sistemului de izvoare de drept definit de Codul civil, și anume legea, uzanța și principiile generale ale dreptului; și organizarea ierarhică a puterii judiciare, cu un sistem de căi de atac judiciare.

Titlul VI din Constituția Spaniei este dedicat sistemului judiciar și prevede, la articolul 117, că principiul unității sistemului jurisdicțional stă la baza organizării și funcționării instanțelor.

Instanțele de drept comun sunt reglementate de Legea organică privind sistemul judiciar, prevăzută la articolul 122 din Constituția din 1978.

Potrivit prevederilor legii organice nr. 6/1985 din 1 iulie 1985 privind sistemul judiciar, din punct de vedere teritorial există următoarele tipuri de instanțe:

- judecătoriile de pace (Juzgados de Paz);
- instanțele de prim grad de jurisdicție și de instrucție (Juzgados de Primera Instancia e Instrucción);
- instanțele de contencios administrativ (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo);
- instanțele de dreptul muncii (Juzgado de lo Social);

- instanțele de supraveghere a executării pedepselor (Juzgados de Vigilancia Penitenciaria) și instanțele pentru minori (Juzgados de Menores);
- instanțele provinciale (Audiencias Provinciales) - sunt alcătuite dintr-un președinte și doi sau mai mulți judecători. Acestea soluționează cauze civile și penale. Este posibil să existe secții cu aceeași componență;
- Curțile Superioare de Justiție ale Comunităților Autonome (Tribunales Superiores de Justicia) - sunt formate din patru secții (civilă, penală, de contencios administrativ și de dreptul muncii). Acestea sunt compuse dintr-un președinte, care este, de asemenea, președintele secțiilor civilă și penală, din președinții de secții și din judecătorii stabiliți prin lege pentru fiecare secție.

La nivel național, au competențe următoarele instanțe:

- Curtea Penală și Administrativă Națională (Audiencia Nacional) - este formată dintr-un președinte, președinții de secție și judecătorii stabiliți prin lege pentru fiecare secție (de apel, penală, de contencios administrativ și de dreptul muncii);
- Curtea Supremă (Tribunal Supremo) - este compusă dintr-un președinte, președinții de secție (presidentes de sala) și judecătorii (magistrados) stabiliți prin lege pentru fiecare secție. Există cinci secții: secția civilă, secția penală, secția de contencios administrativ, secția de dreptul muncii și secția militară;
- instanțele centrale de instrucție (Juzgados Centrales de Instrucción);
- instanțele centrale de contencios administrativ (Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo).

Activitatea judiciară a judecătorilor și a instanțelor este sprijinită de un organism administrativ denumit Oficiul Judiciar (Oficina Judicial) care a fost creat ca un răspuns la angajamentul de a asigura un serviciu public de calitate care este aproape de cetățeni, care respectă valorile constituționale și care este în concordanță cu nevoile reale ale cetățenilor.

Oficiul Judiciar reprezintă un nou model de organizare care introduce tehnici moderne de gestionare, fiind bazat pe o combinație între diferitele unități administrative: unitățile care oferă sprijin direct pentru procedurile judiciare, echivalente cu vechile instanțe (juzgados), care sprijină judecătorul în îndatoririle sale judiciare, și serviciile procedurale comune conduse de grefieri (Secretarios Judiciales), care efectuează și au putere de decizie cu privire la toate sarcinile care nu au caracter strict judiciar, cum ar fi primirea documentelor, gestionarea citațiilor, executarea deciziilor, procedurile extrajudiciare, admiterea cererilor de începere a unui proces, notificarea părților, remedierea unor deficiențe de ordin procedural etc.

2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice

Ministerul Politicii Teritoriale și Memoriei Democratice (până în anul 2018 s-a numit Ministerul Politicii Teritoriale și Funcției Publice) răspunde de managementul funcționarilor publici și al funcției publice în general la nivel național: cadrul legal, relațiile de muncă, programul de lucru și sistemul de remunerare a serviciului public, locurile de muncă vacante, repartizarea locurilor de muncă și mobilitate profesională.

Statutul funcționarilor publici din Spania este reglementat de mai multe acte normative. Legea de bază care reglementează acest domeniu este Legea nr. 7/2007 privind statutul de bază al funcționarilor publici (Ley del Estatuto Básico del Empleado Público). Aceasta se aplică funcționarilor publici care lucrează la nivel central în administrația publică spaniolă.

Legea stabilește principii fundamentale care guvernează funcționarii publici, cum ar fi principiile de legalitate, imparțialitate, profesionalism și responsabilitate, dar și condițiile și procedurile de acces la funcțiile publice, inclusiv criteriile de selecție și concursurile pentru ocuparea posturilor.

Fiecare comunitate autonomă din Spania poate avea propriile sale legi și reglementări privind funcționarii publici, care completează Legea statutului de bază al funcționarilor publici.

Modelul funcției publice spaniole păstrează încă trăsăturile de bază ale sistemului de recrutare prin examinare, care face referire la paradigma weberiană a birocrației bazată pe merit.

În Spania, ansamblul funcției publice se divide nu doar în trei sau patru categorii orizontale ci, de asemenea, în mai multe sute de corpuri și tipuri de funcții. Statutele particulare conțin reguli specifice, completând Statutul general al funcției publice. Anumite statute particulare conțin și reguli derogatorii de la principiile generale ale statutului funcției publice. Astfel, orice funcționar public este supus la două tipuri de reglementări paralele, primele cuprinse în statutul general cu valoare de principii și a doua categorie cuprinse în statutele speciale ale corpului din care face parte aceasta în mod concret.

Conform Decretului regal nr. 5/2015, sunt angajați ai administrației publice cei care îndeplinesc funcții în acest sector de interes general. Angajații sunt clasificați în:

a. funcționari publici (functionarios) - reprezintă cea mai largă categorie și include funcționari publici care ocupă o varietate de poziții, de la niveluri de bază până la niveluri intermediare și superioare. Aceștia pot lucra în diferite domenii, precum administrație, finanțe, sănătate, educație etc.;

b. funcționari publici interimari;

c. personal contractual;

d. angajați pe durată determinată.

Aceste categorii pot varia în funcție de regiune și de specificul legislației locale.

De asemenea, există reglementări speciale pentru personalul din cercetare, educație și domeniu sanitar.

Direcția Generală a Serviciului Public este organul executiv din cadrul Secretariatului de Stat al Serviciului Public responsabil cu propunerea și executarea politicii guvernamentale în domeniul serviciului public și al ocupării publice.

Funcția publică din Spania utilizează un sistem de recrutare care se bazează pe carieră. Intrarea în grupele specifice funcției publice se câștigă prin concurs, adică gestionate centralizat. O perioadă de munca practică face, de asemenea, parte din procesul de intrare în civil serviciu. Majoritatea posturilor sunt completate intern, iar unele sunt deschise recrutării externe prin aplicare directă.

3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici

Percepția asupra imaginii funcționarilor publici din Spania variază în funcție de experiențele individuale, mediu și contextul social.

În anumite perioade, funcționarii publici au putut fi stigmatizați sau criticați în contextul unor reforme guvernamentale, a austerității sau a problemelor economice, iar acest lucru a dus la o percepție mai puțin favorabilă.

Pentru a înțelege mai bine aspectele de imagine care vizează funcționarii publici în rândul cetățenilor spanioli, a fost aplicat un chestionar online, ale cărui rezultate le vom evidenția în paragrafele de mai jos.

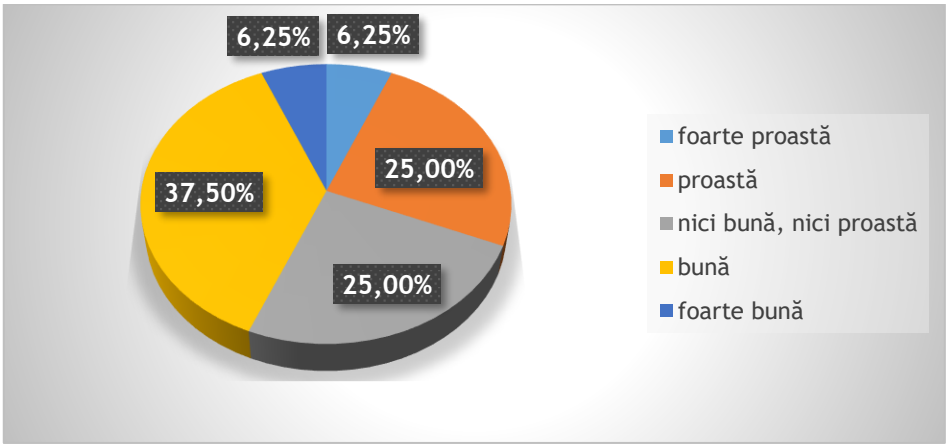


Figura 33 Imaginea funcționarilor publici în prezent

În Figura 33 se poate observa ca respondenții au considerat într-o proporție de 37,5% că funcționarii publici au imagine bună în ziua de azi. Este important de remarcat că atât opțiunea pentru o imagine proastă, cât și pentru o imagine bună reprezintă procente mici din totalul respondenților.

Acest lucru este verificat și confirmat și prin întrebarea din cadrul chestionarului care prezintă încrederea acordată funcției publice în general.

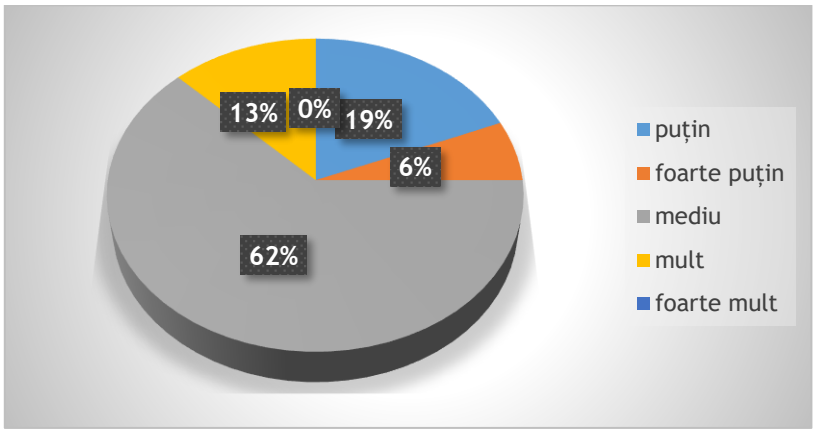


Figura 34 Încrederea acordată funcției publice în general

Conform Figurii 34, observăm că 62% au exprimat că au încredere medie în funcția publică în general, restul optând în a afirma că au foarte mare încredere (19%), respectiv încredere mare 13%, în funcția publică spaniolă, în general.

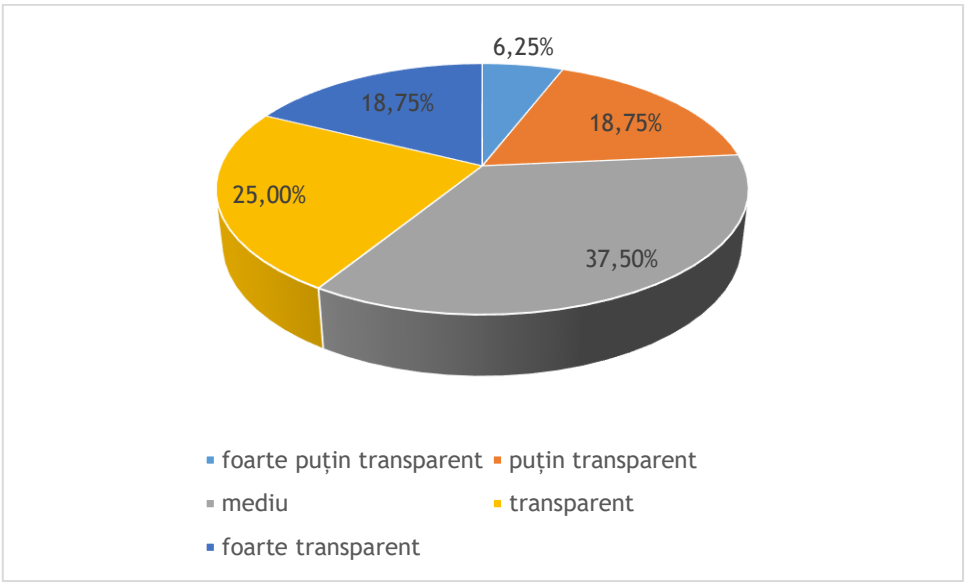


Figura 35 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă

Figura 35 demonstrează că respondenții au apreciat ca mediu gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă în Spania.

De asemenea, Figura 36 arată totuși că percepția privind nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici este una bună ținând cont că doar 18,75% dintre respondenți au apreciat că aceasta a scăzut în ultimii ani, iar mai mult de jumătate dintre respondenți (56,25%) consideră că nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici este în creștere.

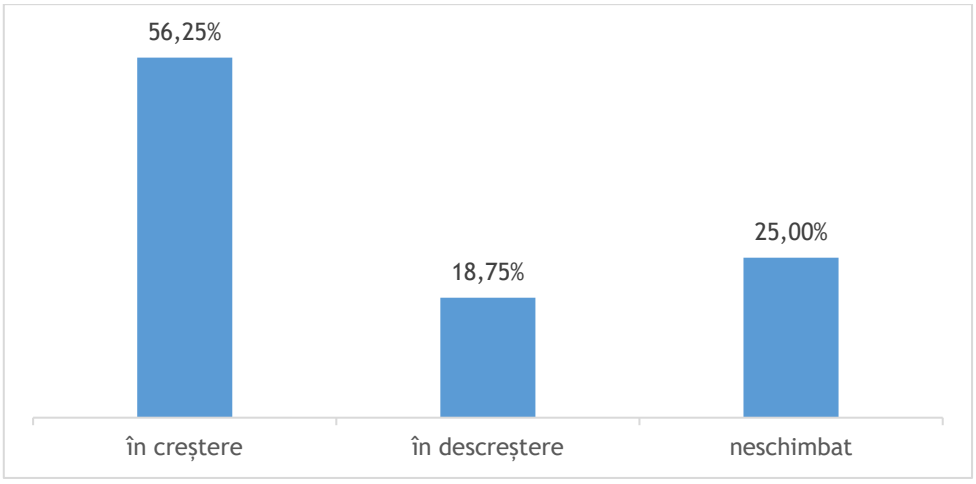


Figura 36 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani

În Figura 37 se prezintă valorile care sunt considerate de respondenți importante pentru funcționarii publici din Spania. Printre aceste valori se poate observa că atitudinea etică, confidențialitatea, integritatea, organizarea, profesionalismul și responsabilitatea sunt considerate cele mai importante. Cea mai mare valoare o are birocrația – 37,5% dintre respondenți optând pentru această valoare.

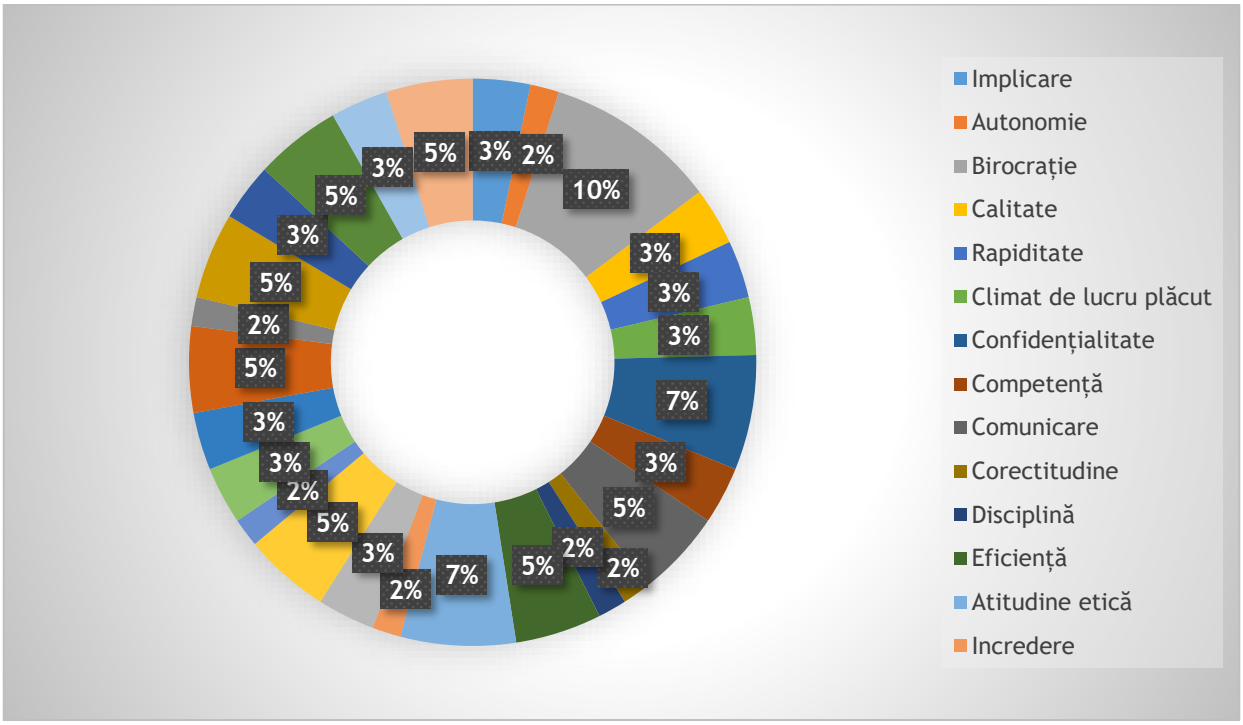


Figura 37 Valorile importante pentru funcționarii publici din Spania

În ceea ce privește atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii, chestionarul reliefează, așa cum este prezentat și în Figura 38, că aceștia sunt văzuți ca fiind amabili de 43,75% din respondenți în detrimentul celor care consideră că sunt total lipsiți de amabilitate (12,5%).

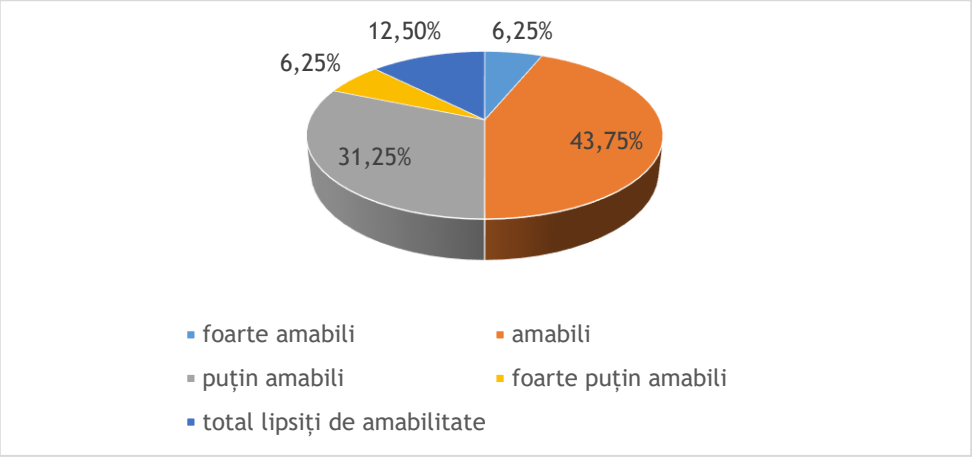


Figura 38 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii

În ceea ce privește nivelul de corupție din administrația publică spaniolă, observăm faptul că în imaginea publică acesta este perceput ca fiind unul ridicat - 37,5%. Ținând cont de indicatorul care arată ca 31,25% din respondenți ne precizează ca nivelul de corupție este unul mediu, putem deduce că în general administrația publică spaniolă este văzută ca o administrație cu mari probleme de corupție.

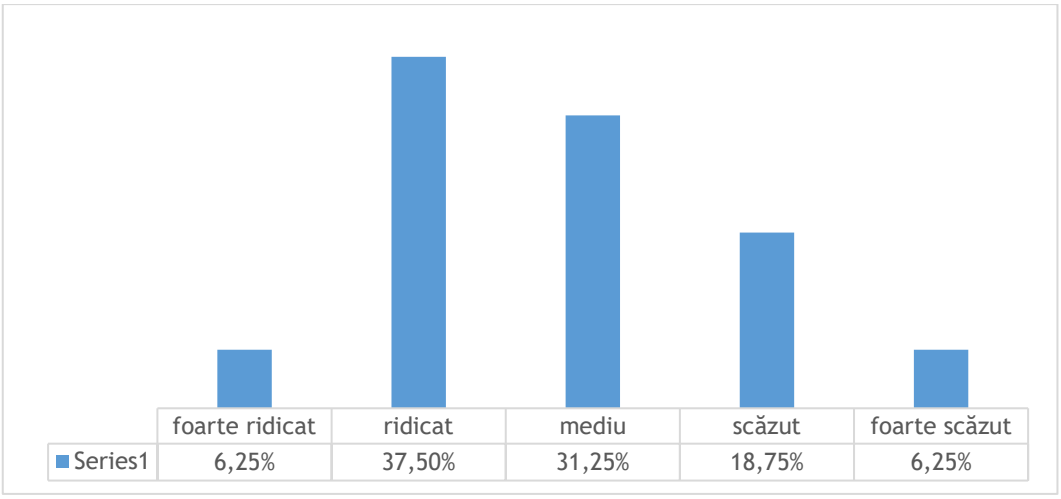


Figura 39 Percepția nivelului de corupție din administrația publică din Spania

În ceea ce privește politizarea funcției publice și administrației publice, observăm că răspunsurile evidențiate de Figura 40 tind să ne conducă spre ideea unei politizări semnificative în detrimentul unei politizări nesemnificative.

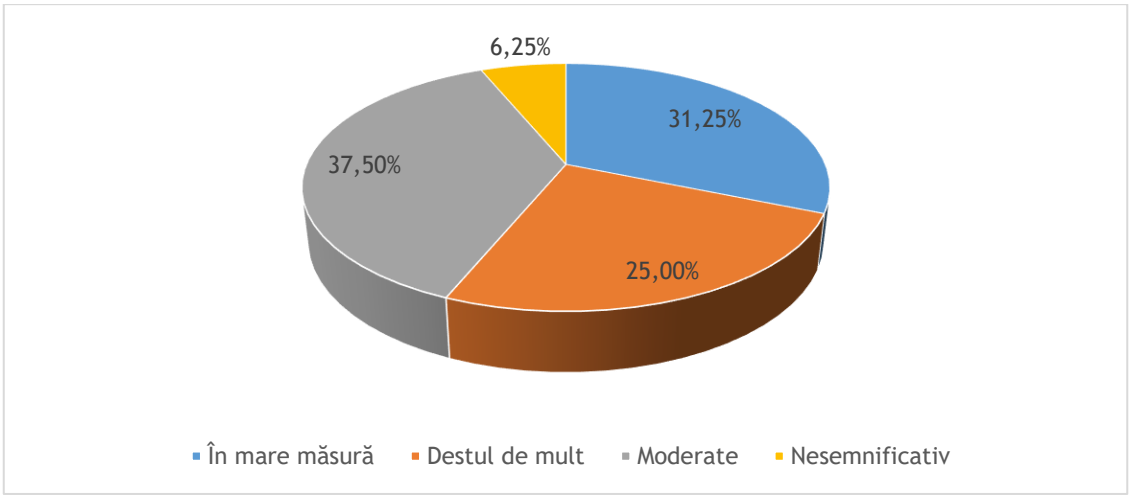


Figura 40 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice

Astfel, putem spune că administrația publică spaniolă nu a reușit prin reformele consacrate organizării sistemului administrativ și a statutului funcției publice să evite politizarea excesivă și să își construiască în consecință o imagine bună pe acest subiect.

Una dintre ultimele întrebări închise adresate prin intermediul chestionarului online respondenților cetățeni spanioli a vizat calificarea unor activități curente ale administrației publice din Spania.

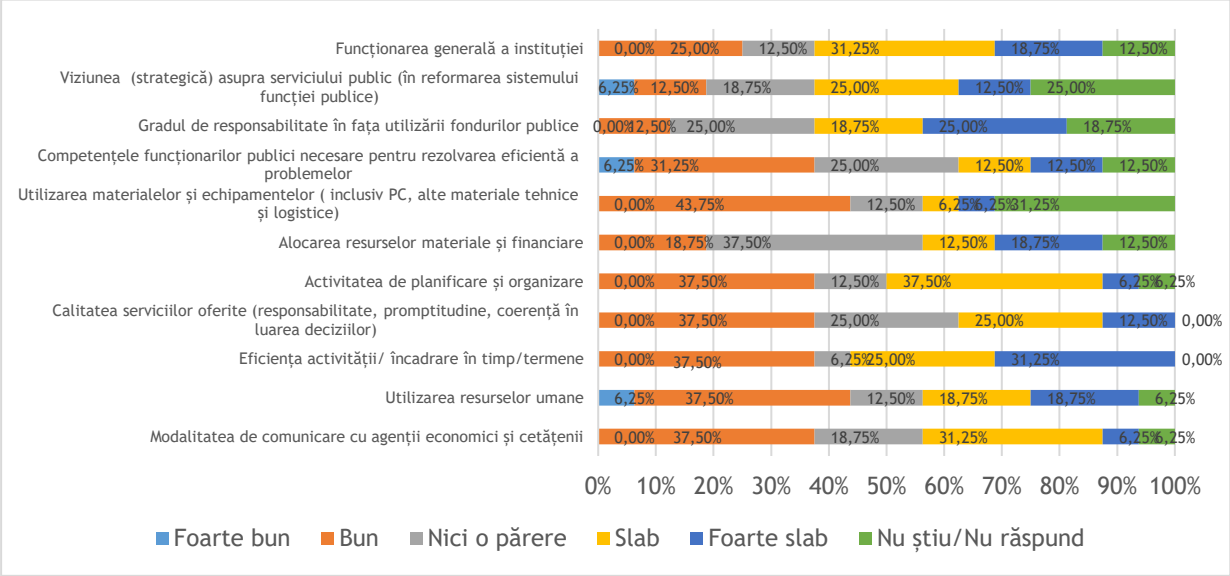


Figura 41 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice

Observăm din Figura 41 că punctele cheie le reprezintă utilizarea resurselor umane, modalitatea de comunicare cu agenții economici și cetățenii și utilizarea materialelor și echipamentelor. Observăm activități apreciate într-un procentaj mare ca fiind slabe sau foarte slabe: eficiența activității și încadrarea în termene, precum și activitatea de organizare. De asemenea, observăm că 25% din respondenți nu au avut o opinie clar formată privind viziunea (strategică) asupra reformării serviciului public.

De asemenea, la întrebările deschise din cadrul chestionarului au existat unele răspunsuri care au confirmat parțial întrebările închise.

În acest sens, remarcăm că la întrebarea privind principalele două aspecte care influențează imaginea pe care respondenții o au despre funcționarii publici au fost oferite ca răspunsuri.

Pozitive:

- Profesionalism;
- Dedicare;
- Disponibilitate și dorința de a rezolva problemele cetățenilor.

Negative:

- Atitudinea față de cetățeni;
- Programul de lucru;
- Lipsa de transparență în activitatea desfășurată.

În ceea ce privește măsurile de bună practică pe care le-au implementat în administrația publică funcționarii în relația cu cetățenii și care a fost apreciată de către aceștia, putem menționa că cele mai multe răspunsuri se referă la:

- Digitalizarea activității serviciilor publice oferite cetățenilor;
- Transparența activității instituțiilor și autorităților publice;
- Adoptarea unor strategii de eficientizare a planificării activităților;
- Creșterea calității resurselor umane din administrația publică.

Printre cele mai importante aspecte evidențiate de respondenți în ceea ce privește valorile/capacitățile-cheie care caracterizează funcția publică și care conferă acesteia prestigiu și recunoaștere în rândul cetățenilor au fost menționate:

- Eficientizarea activității prin digitalizare;
- Numărul mare de funcționari publici;
- Viziunea strategică;
- Responsabilitate față de cheltuirea banilor publici.

4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni)

Așa cum am evidențiat în prima parte din acest material, vom analiza în cele ce urmează recentele instrumente și acțiuni pe care sistemul funcției publice din Spania le-a suferit și care considerăm că vor contribui la îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici.

În Spania, au fost adoptate mai multe reforme care au vizat modernizarea și eficientizarea administrației publice, având impact direct asupra activității funcționarilor publici. Printre acestea, un act normativ notabil este Legea nr. 28/2006 privind modernizarea administrației publice și îmbunătățirea calității serviciilor publice (Ley 28/2006 de modernización de las agencias estatales para la mejora de la calidad de los servicios públicos).

Această lege a fost concepută pentru a aborda mai multe aspecte ale administrației publice spaniole și pentru a îmbunătăți eficiența și calitatea serviciilor publice.

4.1. Instrumente și acțiuni privind competența

În ceea ce privește competența funcționarilor publici în Spania, aceasta este legată în mod direct de formarea și pregătirea profesională a funcționarilor publici.

În Spania, Institutul Național de Administrație Publică (Instituto Nacional de Administración Pública - INAP) are un rol important în gestionarea pregătirii și formării funcționarilor publici. INAP este o instituție publică care operează sub Ministerul de Administrații Publice și funcționează ca organ specializat în formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici din Spania.

În vederea îmbunătățirii imaginii funcționarilor publici, INAP a aprobat Planul Strategic Multianual INAP 2021-2024 care reglementează ca obiectiv general nr. 3 „Consolidarea și comunicarea unui model de învățare prin cooperare, având o abordare bazată pe competențe și bazat pe acțiuni și resurse interconectate”. Unul dintre proiectele pentru atingerea acestui obiectiv general este „Definirea, proiectarea și execuția itinerariilor de formare de specializare pe baza cadrelor de competențe”, care urmărește dezvoltarea și acreditarea competențelor funcționarilor publici.

Funcționarii publici din diferite niveluri de guvern și din diferite domenii pot beneficia de programele și resursele oferite de INAP pentru a-și îmbunătăți competențele și pentru a se menține actualizați în privința schimbărilor legislative și administrative.

În data de 21 decembrie 2023 au fost adoptate printr-un Decret-Lege Regal măsuri urgente pentru execuția Planului de redresare aprobat de Consiliul de Miniștri, a cărui Carte a II-a cuprinde modificări structurale în modelul Serviciului Public, cu progrese în planificarea strategică a resurselor umane, precum sistemul de evaluare a performanței sau crearea unor sisteme de acces.

Actul normativ reglementează evaluarea obligatorie a performanțelor, procedura prin care se evaluează conduita profesională și se măsoară performanța personalului, totul având ca scop

îmbunătățirea productivității și îmbunătățirea prestării serviciului public, respectiv a imaginii funcționarilor publici.

Aceste evaluări, convenite cu organizațiile sindicale în urma procesului de informare publică nu vor determina pierderea locului de muncă. În cazul în care un funcționar public nu are rezultate satisfăcătoare, vor fi promovate măsuri de formare pentru a le oferi acestora instrumente care să le permită să performeze mai bine.

4.2. Instrumente și acțiuni privind eficiența

Pentru modernizarea administrației și funcției publice, în Spania a fost realizată o reformă care a avut ca scop digitalizarea activităților.

Instituționalizarea diferitelor instrumente specifice guvernării electronice (administrației electronice) a avut ca punct de plecare adoptarea Legii nr. 11/2007 privind accesul electronic al cetățenilor la serviciile publice, supranumită și „legea administrației electronice”.

Actul normativ statuează conceptul de „administrație electronică” în cadrul juridic spaniol, încadrându-l în categoria drepturilor cetățenești: dreptul cetățenilor de a accede pe cale electronică la serviciile administrației publice. La momentul adoptării acestei legi, Spania s-a numărat printre statele pioniere în domeniu, alături de Austria, Statele Unite ale Americii, Franța, Finlanda și Italia.

Primii pași în implementarea e-administrației au fost făcuți de către Agenția de Stat de Administrare Fiscală, iar în prezent marea majoritate a ministerelor și organismelor publice spaniole pun la dispoziția utilizatorilor site-uri instituționale electronice prin care pot procesa diferite documente, precum și diferite tranzacții, plăți, consultări online ș.a.

De asemenea, pentru furnizarea serviciilor electronice de către administrația publică a fost implementat proiectul „Punctul de Acces General (PAG)”, disponibil online la adresa http://administracion.gob.es, care reprezintă Punctul Unic de Acces al Administrației Publice Spaniole. Acesta este un portal al Administrației Generale de Stat care integrează accesul la diferitele servicii de administrare electronică oferite cetățenilor și mediului de afaceri.

Figura 42 Portalul Punctul de Acces General (PAG)
Sursa: https://administracion.gob.es

Alte proiecte implementate care ar putea avea un efect pozitiv asupra eficacității generale pe termen lung a programelor de modernizare a administrației publice, respectiv a îmbunătățirii imaginii funcției publice sunt:

Platforma de intermediere a datelor (PID) este o aplicație a Ministerului Finanțelor și a Administrațiilor Publice din Spania, care funcționează ca un nod de interoperabilitate ce oferă servicii SCSP comune pentru schimbul de informații între emitenții și solicitanții administrațiilor publice spaniole, conform Decretului Regal nr. 4/2010 care reglementează Sistemul național de interoperabilitate în domeniul Administrației Electronice.

Această platformă oferă servicii de verificare și consultare a datelor altor administrații publice spaniole cu scopul eliminării certificatele administrative pe suport de hârtie (de exemplu, certificatul de căsătorie), cetățeanul nemaifiind nevoit să prezinte aceste documente (în format fizic), administrației publice (statale, autonome sau locale).

Red 060: este un portal care creează un singur punct de acces pentru cetățeni, de la care aceștia pot avea acces la serviciile celor trei administrații (de stat, autonome și locale) fără a fi nevoiți să cunoască, cărei administrații specifice corespunde un anumit serviciu sau procedură.

Sistemul de notificări telematice sigure (SNTS): acest serviciu permite cetățeanului sau unei persoane juridice private să primească toate notificările de la administrațiile publice într-o căsuță poștală asociată cu „Adresa electronică activată (DEH)". Primirea notificărilor este confidențială și sigură, oferind cetățeanului, în e-mailul său obișnuit, o înștiințare de primire a notificării și posibilitatea de a alege, pentru fiecare procedură, dacă dorește să fie notificat în mod electronic.

Pentru a continua aceste reforme privind digitizarea și pentru a accesa 140 de miliarde de euro, aproximativ 69.500 de milioane fonduri nerambursabile și 70.000 de milioane împrumuturi, pe care Spania le-ar putea primi conform indicatorilor de distribuție, Planul de Recuperare, Transformare și Reziliență, „Spania poate Planifica" (Spain can Plan) a fost prezentat Comisiei în urma aprobării de către Consiliul de Miniștri.

Astfel, este dezvoltată o politică publică printr-un set de reforme și investiții care vizează digitalizarea și modernizarea administrațiilor publice și consolidarea capacităților administrative, în special în ceea ce privește reforma administrației și a funcției publice.

4.3. Instrumente și acțiuni privind transparența și etica

Există demersuri pentru a implica cetățenii în procesele decizionale și pentru a promova transparența prin intermediul consultărilor publice și a altor mecanisme de participare, acest lucru având o contribuție importantă în ceea ce privește schimbarea percepției în rândul cetățenilor privind funcționarii publici.

În ultimii ani au fost prezentate reforme majore în domeniul transparenței prin adoptarea Legii nr. 19/2013 privind transparența, accesul la informații publice și bună guvernare (Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) care a fost adoptată pentru a consolida și extinde principiile transparenței în cadrul administrației publice. Legea reglementează dreptul la informație, publicarea de informații relevante, precum și etica și buna guvernanță în cadrul instituțiilor publice. Tot în acest scop, la nivel local și regional au desemnați ofițeri de transparență (Oficiales de Transparencia) pentru a supraveghea implementarea principiilor transparenței la nivel local și pentru a facilita accesul cetățenilor la informații publice.

Aceste măsuri au avut ca scop îmbunătățirea procedurilor de achiziții publice, cu măsuri anticorupție mai puternice, o mai bună prevenire a conflictelor e interese și un cadru de protecție pentru cazurile de denunțare a neregulilor, care au avut o contribuție importantă în ceea ce privește schimbarea percepției în rândul cetățenilor privind funcționarii publici.

În ceea ce privește modernizarea administrației publice și îmbunătățirea calității serviciilor publice în Spania, Legea nr. 39/2015 privind proceduri administrative comune ale administrației publice (Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) și Legea nr. 40/2015 privind regimul juridic al sectorului public (Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público) sunt două texte legislative semnificative care au abordat aceste aspecte.

Legea nr. 39/2015 reglementează procedura administrativă comună aplicabilă în relația dintre administrațiile publice și cetățeni, stabilind principii de eficiență, transparență și accesibilitate în relația dintre cetățeni și administrație.

Sistemul Informațional Administrativ (SIA) este o aplicație informatică a cărei funcție de bază este de a acționa ca un catalog de informații privind activitatea autorităților publice. El include proceduri și servicii administrative destinate atât cetățenilor, cât și autorităților publice.

SIA răspunde obligației administrației publice de a publica și a ține la curent pe portalul web al Registrului Electronic General al Administrației Statului (Registro Electrónico General de la Administración General del Estado – REG-AGE) procedurile din competența lor (art. 21.4 din Legea nr. 39/2015 privind procedura administrativă comună a administrațiilor publice).

Legea nr. 40/2015 vizează regimul juridic al sectorului public, instituind norme privind organizarea și funcționarea instituțiilor publice, precum și principii de guvernanță, etică și calitate a serviciilor publice.

De asemenea, au fost adoptate coduri de conduită pentru funcționarii publici care stabilesc standarde etice și de integritate pe care aceștia trebuie să le respecte în exercitarea funcțiilor lor și au fost înființate comisii de etică sau mecanisme similare pentru a aborda problemele etice și pentru a promova un comportament responsabil în cadrul administrației. Cu titlu de exemplu, amintim faptul că Guvernul spaniol are un Cod de Conduită pentru Funcționarii Publici ai Administrației Generale a Statului (Código de Conducta de los Empleados Públicos de la Administración General del Estado) care stabilește principii precum integritatea, imparțialitatea, transparența și confidențialitatea în exercitarea atribuțiilor funcționarilor publici la nivel central.

5. Concluzii

În cadrul analizei privind sistemul funcției din Spania am putut observa că există o problemă cu imaginea funcționarilor în cadrul societății, fapt explicat de numărul mare de cazuri de corupție înregistrat la toate nivelurile administrației publice și a gestionării ineficiente a fondurilor publice.

Acesta este unul dintre principalele motive care au determinat o serie de reforme și transformări importante în ultimii ani, printre care se remarcă:

- crearea de platforme/portaluri care au ca scop accesul la informații relevante despre activitățile autorităților publice, cheltuielile publice, și alte aspecte ale administrației publice;
- schimbarea sistemului de evaluare a funcționarilor publici;
- respectarea principiilor egalității de șanse și a nondiscriminării prin acțiuni și programe specifice;
- încurajarea recrutării și atragerea de noi funcționari publici prin adoptarea unor strategii și inițiative menite să ofere stimulente și condiții atractive pentru potențialii candidați.

Legea nr. 15/2014 privind raționalizarea Sectorului Public și alte măsuri de reformă administrative a avut ca scop raționalizarea structurii administrației publice spaniole, în cadrul programului de reformă al Guvernului. Această reformă are un precedent de mare importanță

în Legea organică a stabilității bugetare și sustenabilității financiare, care constituie o piatră de hotar în gestionarea resurselor publice prin stabilirea cheltuielilor specifice pentru toate autoritățile publice, precum și obligația de a prezenta planuri care vizează îndeplinirea acestora și mecanismele corespunzătoare pentru a asigura realizarea lor.

II.4 Grecia

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Constituția Greciei a fost redactată și adoptată de al Cincilea Parlament Revizionar al Elenilor la data de 11 iunie 1975, la aproximativ un an după căderea dictaturii militare care a avut loc între 1967 și 1974. La revenirea administrației civile sub conducerea lui Konstantinos Karamanlis, referendumul din decembrie 1974 a consfințit schimbarea formei de guvernământ, iar noua Constituție a declarat Grecia o republică parlamentară.

Deși Constituția din 1975 a fost elaborată într-un context de tranziție către o republică, la momentul adoptării, Grecia era o monarhie. Cu toate acestea, în 1974, monarhia a fost abolită, iar Grecia a devenit republică. Ea a fost revizuită de trei ori, în 1986, 2001 și 2008.

Constituția Greciei instaurează a Treia Republică Elenă și se bazează pe principiile statului de drept, al democrației parlamentare și al respectării drepturilor omului. Ea afirmă suveranitatea națiunii, diviziunea puterilor, și recunoaște omul ca detentor de drepturi fundamentale.

Deoarece nu există o Curte Constituțională oficială în Grecia, Constituția permite fiecărui judecător să stabilească dacă drepturile constituționale ale unei persoane au fost încălcate printr-o lege care încalcă Constituția.[74]

Grecia are un sistem de guvernare parlamentară în care puterea executivă este exercitată de prim-ministru, care este șeful guvernului și este responsabil în fața Parlamentului. Acest tip de guvernare combină elementele caracteristice unei republici, unde șeful statului este ales, și elementele sistemului parlamentar, unde guvernul este responsabil în fața parlamentului. Astfel, Conform articolului 32 din Constituția elenă, Președintele este ales de parlament.

Parlamentul elen este monocameral și este alcătuit dintr-un număr de membri nu mai mic de 200 și nu mai mare de 300. Parlamentarii sunt aleși prin scrutin universal, egal, direct, secret și obligatoriu, ce trebuie organizat în aceeași zi pe întreg teritoriul Greciei și ale cărui rezultate trebuie anunțate tot în aceeași zi. Listele electorale sunt alcătuite în funcție de locul nașterii cetățenilor eleni, iar votul se organizează în circumscripții care țin seama tot de acest criteriu. Aceasta nu împiedică organizarea votului și pentru diaspora elenă, larg răspândită în lume, dar numai pe baza unei legi adoptate cu o majoritate de două treimi din membrii Parlamentului[75].

Ombudsmanul elen, care este o autoritate administrativă independentă, înființată în 1997, are sarcina de a desfășura activități de mediere între cetățeni și serviciile publice, autoritățile

[74] Articolul 87 alineatul (2) din Constituție, care prevede că judecătorii nu sunt obligați să respecte dispozițiile adoptate prin încălcarea Constituției. Articolul 93 alineatul (4) din Constituție prevede că instanțele sunt obligate să nu aplice un statut al cărui conținut încalcă Constituția.

[75] Tănăsescu, E.S., 2013, Constituția Republicii Elene Prezentare generală, https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/grecia.pdf

locale, organismele de drept public și serviciile publice, de a proteja drepturile civile, de a combate administrarea defectuoasă și de a asigura respectarea garanțiilor procedurale. Ulterior, în 1998, a fost înființată o Comisie națională pentru drepturile omului ca instituție națională pentru drepturile omului, care acționează în calitate de organism consultativ al statului în aspecte legate de protecția și promovarea drepturilor omului. Aceasta a fost reacreditată, în martie 2017, primind statutul A în conformitate cu principiile generale ale ONU.[76]

Statutul Șefului Statului (Președintele)

Conform Constituției, puterea executivă este exercitată de Președinte și de Guvern.

Funcția de Președinte a fost înființată oficial prin Constituția Greciei din 1975, dar are precedente în cea de-a doua republică elenă din 1924-1935 și în republica înființată de junta militară greacă din perioada 1973–1974.

Președintele este ales de către Parlamentul elen, într-o ședință specială cu cel puțin o lună înainte de expirarea mandatului Președintelui aflat în funcție. Votul are loc în două faze:

- Prima etapă cuprinde maximum trei tururi de scrutin, separate prin nu mai mult de cinci zile. Primul și al doilea tur de scrutin necesită o supermajoritate de 200 din cei 300 de parlamentari, iar al treilea de doar 180.
- A doua etapă a procedurii va fi condusă de noul Parlament de îndată ce acesta s-a constituit ca organ și va cuprinde încă trei scrutine succesive. Astfel, la primul tur de scrutin sunt necesare voturile cu o majoritate de trei cincimi (180 de voturi) din numărul total de deputați în Parlament. În cazul în care această majoritate nu este atinsă, votul se repetă în termen de cinci zile, iar persoana care primește majoritatea absolută a voturilor din totalul deputaților este ales Președinte al Republicii. În cazul în care al doilea tur de scrutin nu obține majoritatea necesară, atunci în termen de cinci zile are loc al treilea și ultimul vot între cei doi candidați care au primit cel mai mare număr de voturi. Președintele Republicii va fi ales persoana care obține majoritatea relativă.

Mandatul Președintelui este de cinci ani.

Deși Constituția elenă din 1975 a învestit președinția cu puteri considerabile, în realitate, el joacă un rol în mare măsură ceremonial. Rolul Președintelui a fost diminuat prin modificarea constituțională din 1986, care a redus puterile oficiale.

Guvernul (Consiliul de miniștri)

Prim-ministrul este șeful Guvernului, asigură unitatea Guvernului și coordonează acțiunile acestuia, precum și pe cele ale serviciilor publice, pentru implementarea politicii

[76] Principiile de la Paris ale Organizației Națiunilor Unite privind statutul instituțiilor naționale, adoptate prin Rezoluția 48/134 a Adunării Generale a ONU la 20 decembrie 1993

guvernamentale în conformitate cu prevederile Constituției și a legilor. În calitate de șef al Guvernului, el exercită puterea executivă, definind cu precizie politica guvernamentală în cadrul hotărârilor Consiliului de Miniștri și coordonând implementarea acesteia.

Prim-ministrul, numit de Președinte, este șeful partidului care deține majoritatea absolută a locurilor din Parlament. O modificare a legii electorale din 2012 a instituit o primă electorală de 50 de mandate pentru partidul care a obținut cel mai mare număr de voturi. Dacă niciun partid nu deține majoritatea absolută, Președintele este obligat să urmeze o procedură în care oferă succesiv șefilor anumitor partide parlamentare posibilitatea de a propune Parlamentului un Guvern.

Pentru evitarea blocajelor, sunt prevăzute termene în care este necesar ca partidele să acționeze. În cazul în care partidele eșuează, dispozițiile constituționale detaliază formarea unui executiv a cărui misiune va fi organizarea unor alegeri pentru schimbarea configurației Parlamentului (art. 37). Dacă se ajunge ca Parlamentului să-i fie propuse două Guverne, iar acesta le respinge, Președintele poate dizolva Parlamentul dacă componența acestuia nu garantează stabilitatea guvernamentală. La fel poate fi procedat și după demisia a două Guverne [art. 41 alin. (1)].

Președintele mai poate dizolva Parlamentul la propunerea Guvernului care a primit vot de încredere în vederea soluționării unei probleme naționale de importanță excepțională [art. 41 alin. (2)].

Prim-ministrul propune numirea și revocarea membrilor Guvernului și a viceminiștrilor, împreună cu care exercită politica externă, de apărare, economică, socială și internă a țării. Prin decizia sa, atribuie exercițiul de competențe miniștrilor fără portofoliu și viceminiștrilor. Prin decizie comună cu ministrul în cauză, acesta deleagă exercitarea atribuțiilor viceminiștrilor. În plus, supraveghează și evaluează activitatea membrilor Guvernului și supraveghează punerea în aplicare a legilor de către agențiile din sectorul public și funcționarea acestora în interesul statului și al cetățenilor.

Prim-ministrul reprezintă Guvernul în străinătate, în contacte cu lideri și diplomați ai altor state, în organizații internaționale, precum și în Consiliul European, reuniunea liderilor statelor membre ale Uniunii Europene.

Organizarea teritorială a administrației publice din Grecia

Structura administrativ-teritorială cuprinde trei paliere: național, regional și local.

Constituția din 1975 a restaurat ampla autonomie administrativă locală prevăzută în Constituția din 1952 și a accentuat principiul descentralizării, în ciuda dependenței financiare continue a unităților administrativ-teritoriale față de Guvernul central, după ce, în timpul regimului de dictatură militară, entitățile locale au fost controlate îndeaproape de structurile centrale.

Odată cu reformele teritoriale din anii 1990, Grecia este prima țară din sudul Europei care a urmat o abordare coercitivă de sus în jos a reformelor teritoriale, o abordare care este tipică pentru țările din nordul Europei[77].

Reformele din 1994 sub guvernul socialist Papandreou au transformat prefecturile în mare parte disfuncționale în entități de autoguvernare prefecturală, conduse de prefecți și consilii prefecturale alese popular[78]. În schimb, cele 13 regiuni administrative ale Greciei create în 1987 care, în lipsa unui buget funcțional, au rămas în imposibilitatea de a-și îndeplini nici măcar responsabilitățile limitate[79], și-au asumat acum competențele prefecturilor în ceea ce privește colectarea impozitelor, fonduri structurale europene și trezorerie.

Legea nr. 2539/1997, cunoscută sub denumirea de Planul Kapodistrias, a redus drastic numărul de municipalități și comunități. Înainte și după reforma Kapodistrias, diferența dintre municipalități și comunități era doar în funcție de dimensiune. Astfel, municipalitățile erau mai mari și aveau un caracter mai urban decât comunitățile, care erau mici ca un singur sat. Reforma administrativă a redus semnificativ numărul de municipii și comunități, de la 5775 (441 de municipii și 5382 de comunități), la 1033 (900 de municipii și 133 de comunități).

Unele dintre cele mai importante obiective ale planului au fost modernizarea sistemului administrativ prin oferirea de servicii de calitate înaltă cetățenilor din zonele urbane și rurale și promovarea transparenței în gestionarea resurselor financiare și garantarea legitimității prin aplicarea responsabilă a politicilor autorităților locale vis-a-vis de cetățeni.[80]

După victoria electorală a partidului liberal-conservator Noua Democrație în anul 2004, guvernul Karamanlis a fost inițial reticent în a continua reforme administrative, deoarece se opusese reformelor din anii 1990. Într-o implementare târzie a unei prevederi care făcea deja parte din planul Kapodistrias, cele 147 de provincii, ca subunități ale celor 51 de prefecturi, au fost desființate în 2007.

Astfel, abia după realegerea din 2007, guvernul Karamanlis a decis că sunt necesare reforme suplimentare pentru a aduce structura teritorială în conformitate cu Strategia de la Lisabona a Uniunii Europene și cu cerințele celei de-a patra perioade de programare (2007–2013). Cele 13 regiuni au fost reorganizate în doar 6 „supraregiuni programatice" majore. Totodată, municipalitățile au fost reduse de la 1033 la 400, iar guvernele prefecturale de la 50 la 16, pentru a depăși fragmentarea, pentru a facilita controlul fiscal de către stat și pentru a crea economii.

Legea nr. 3852/2010 privind noua arhitectură a entităților autonome și a administrației desconcentrate - Programul Kallikratis a reglementat o reformă administrativă majoră în

[77] Xavier Bertrana, Hubert Heinelt, 2013, "The Second Tier of Local Government in the Context of European Multi-Level Government Systems: Institutional Setting and Prospects for Reform", Revista Catalana de Drét Public (46), p. 73–89.
[78] Nikos Hlepas, Panagiotis Getimis, 2011, "Greece: Prefectures", în John Loughlin; Frank Hendriks; Anders Lidström (eds.). The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy în Europe. Oxford University Press, pp. 410–433
[79] Nancy Vamvakas,2012, Europeanizing Greece: The Effects of Ten Years of EU Structural Funds, 1989-1999. University of Toronto Press.
[80] Lucica Matei, Corina Lazăr, 2011, Managementul calității și reforma administrației publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparativă, Economie teoretică și aplicată, Volumul XVIII, No. 4(557), pp. 65-98.

Grecia, reprezentând a doua reformă majoră a diviziunilor administrative ale țării, după reforma Kapodistrias din 1997.

Planul Kallikratis a fost prezentat publicului în ianuarie 2010, în timpul crizei financiare grecești. Pe lângă reformarea organizării teritoriale, programul a vizat și reducerea numărului angajaților administrației publice locale cu 50%, de la aproximativ 50.000 la 25.000 în toată țara.

Grecia a fost structurată, conform Planului Kallikratis în: 7 districte administrative conduse de un secretar general numit de ministrul de interne, 13 regiuni conduse de un guvernator și Consiliul Regional aleși de popor și 325 de municipalități.

Regiunile sunt subdivizate în unități regionale (74 unități regionale) care corespund adesea fostelor prefecturi și care sunt conduse de un guvernator vice-regional.

Fuziunea comunităților a dus la transformarea unui număr de provincii reglementate înainte de 2007 ca municipalități. În total, municipalitățile grecești au atins acum o dimensiune medie de 31.000 de locuitori, un nivel comparabil cu multe alte țări din Uniunea Europeană.

Ultima reformă administrativă s-a realizat în 2018, prin adoptarea Legii nr. 4555/2018 privind noua arhitectură a entităților autonome și a administrației desconcentrate – Programul Kleisthenis.

Scopul Programului Kleisthenis a fost reprezentat de reformarea procedurilor electorale și consolidarea competențelor unităților administrative locale. Principalele modificări au fost:

- alegerile municipale organizate la fiecare 4 ani (înainte erau la fiecare 5 ani);
- organizarea de referendumuri municipale și regionale;
- au fost introduse șase categorii de municipii;
- a fost abrogată distincția dintre comunitățile municipale și comunitățile locale (ca subdiviziuni ale municipiilor).

În prezent, Grecia este divizată în 13 regiuni și 332 de municipalități, împărțite în 1036 unități municipale și 6136 comunități.

Pe lângă cele 13 regiuni, se află și o regiune monastic autonomă: Muntele Athos, a cărei situație a fost pentru prima oară reglementată în Constituția din 1952. Această regiune este ocupată de 20 de mănăstiri și este guvernată de un consiliu format din patru membri și de o adunare alcătuită din câte un reprezentant al fiecărei mănăstiri. Ministerul grec al Afacerilor Externe gestionează relațiile dintre comunitatea monahală și Guvernul Greciei.

Municipalitățile sunt conduse de un consiliu municipal și de un comitet municipal de consultare. În funcție de mărimea municipiului, consiliile municipale sunt formate din 11 până la 41 de membri ai reprezentând „departamente municipale” (dintre care multe erau comunități mici care fuseseră comasate în municipalitate).

Comunitățile sunt conduse de un consiliu format din 7 până la 11 membri și de un președinte. În situația în care comunitatea a mai fost divizată, la ședințele consiliului poate participa și un vicepreședinte dintr-un cartier comunal atunci când sunt discutate probleme specifice de interes comun.

Organizarea justiției în Grecia

Justiția în Grecia reprezintă una din cele trei puteri ale statului. În conformitate cu principiul separării puterilor, justiția este independentă de puterile legislativă și executivă.

Sistemul judiciar din Grecia este organizat în conformitate cu principiile statului de drept și este parte integrantă a sistemului legal european.

Sistemul judiciar din Grecia este organizat în mai multe niveluri, cuprinzând instanțe cu jurisdicții diferite pentru diverse tipuri de cauze.

Instanțele din Grecia se împart în următoarele categorii principale[81]:

- ***Instanțe administrative***: sunt organizate în 30 de instanțe de prim grad de jurisdicție în materie administrativă, 9 curți de apel în materie administrativă și Consiliul de Stat.

Consiliul de Stat (Symvoulio tis Epikrateias) este cea mai înaltă instanță administrativă din Grecia. El are jurisdicție asupra chestiunilor administrative și poate examina litigiile care implică acte administrative și decizii ale autorităților publice. De asemenea, acționează ca instanță de control administrativ și poate emite hotărâri în chestiuni de drept administrativ.

Consiliul de Stat joacă un rol crucial în asigurarea respectării principiilor statului de drept și în furnizarea unei soluții juridice pentru litigiile administrative în Grecia. Este o instanță specializată în domeniul administrației publice și are un impact semnificativ asupra funcționării sistemului legal și administrativ al țării.

În principiu, instanțele administrative realizează un control de legalitate, iar nu de oportunitate asupra actelor administrative, adică verifică dacă acestea au fost emise în conformitate cu legile și Constituția. Ele pot însă anula un act administrativ pentru exces de putere. Orice decizii ale instanțelor administrative pot face obiectul unei căi de atac înaintea Consiliului de Stat. Consiliul de Stat participă, de asemenea, la elaborarea actelor normative cu caracter general [art. 95 alin. (1)].

- ***Instanțe civile***: **sunt organizate în 154 de judecătorii de pace (magistrate court), 63 de instanțe de prim grad de jurisdicție** (Protodikeia)**, 19 curți de apel** (Efeteia) **și Curtea Supremă** (Areios Pagos)**, care este curte de casație.**

- ***Instanțe penale***: sunt organizate în 41 de instanțe pentru infracțiuni mai puțin grave, 63 de instanțe de prim grad de jurisdicție, 19 curți de apel și Curtea Supremă.

[81] A se vedea https://e-justice.europa.eu/16/RO/national_justice_systems?GREECE&member=1

Tribunalele de primă instanță (Protodikeia) sunt instanțe care au jurisdicție în diferite cauze civile și penale la nivel regional. Ele sunt prima instanță în care se judecă majoritatea cazurilor.

Curțile de apel (Efeteia) au jurisdicție asupra apelurilor împotriva hotărârilor curților de primă instanță din regiunea respectivă.

Curtea Supremă are jurisdicție într-o gamă largă de cazuri civile și penale, fiind instanță de apel pentru hotărârile curților inferioare și are și competențe privind controlul constituționalității.

În ceea ce privește organele de urmărire penală, acestea sunt organizate în 63 de parchete pe lângă instanțele de prim grad de jurisdicție, 19 parchete pe lângă curțile de apel și procurorul general pe lângă Curtea Supremă. De asemenea, există și un procuror pentru infracțiuni economice și financiare și un procuror pentru infracțiuni de corupție.

2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice

Potrivit dispozițiilor art. 103 din Constituția Greciei, funcționarii publici realizează voința statului și sunt în serviciul poporului, se supun Constituției și au o datorie de loialitate față de patrie.

Sistemul funcției publice este reglementat de *Legea nr. 3528/2007 privind Codul Funcției Publice*, cu modificările și completările ulterioare. Legea își propune să stabilească reguli generale pentru organizarea și funcționarea funcționarilor publici, cu accent pe principiile meritocrației, imparțialității și transparenței în procesul de recrutare și avansare.

Codul Funcționarilor Publici reglementează statutul funcționarilor publici, cu excepția unor cazuri, care necesită condiții speciale sau sunt supuse unor schimbări constante.

În Grecia, în sectorul public există două tipuri de angajați: funcționari publici cu mandat pe viață (au funcție statutară) și personal contractual (cu contract pe durată determinată).

Autoritatea însărcinată cu gestionarea funcției publice este Ministerul de Interne, Administrație Publică și Descentralizare.

Din totalul funcționarilor publici, 25% își desfășoară activitatea în administrația centrală, 23% în administrația locală și 52% în instituțiile de drept public.

Așa cum am precizat anterior, în perioada 2007-2013 a fost implementat un program de reformă a administrației publice, program susținut prin Fondul Social European, cu următoarele măsuri: stabilirea politicilor de calitate prin modernizarea cadrului de reglementare; reforma structurilor și procedurilor administrative; îmbunătățirea managementului resurselor umane; combaterea inegalității în administrație.

3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici

Percepția asupra imaginii funcționarilor publici din Grecia variază în funcție de experiențele individuale, mediu și contextul social.

Pentru a înțelege mai bine aspectele de imagine care vizează funcționarii publici în rândul cetățenilor greci, a fost aplicat un chestionar online, ale cărui rezultate le vom evidenția în paragrafele de mai jos[82].

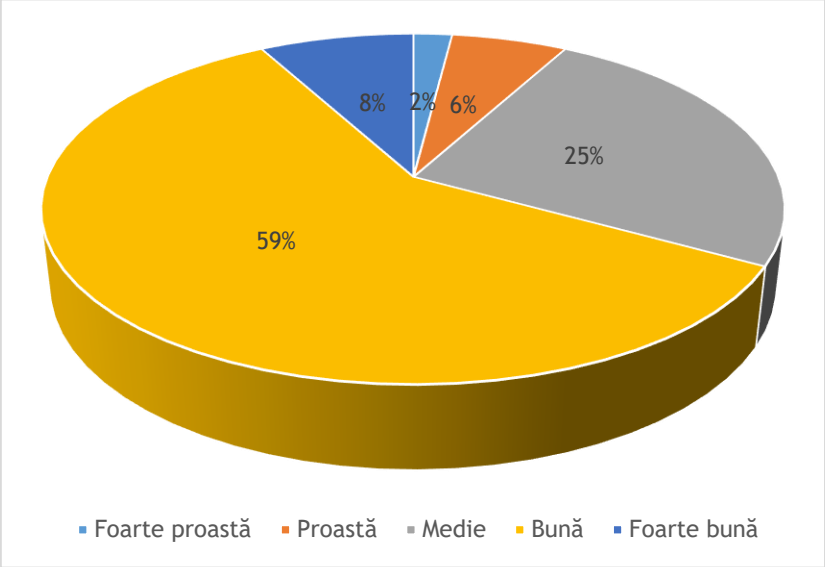


Figura 43 Imaginea funcționarilor publici în prezent

În Figura 43, se poate observa că respondenții au considerat într-o proporție de 59% că funcționarii publici au imagine bună în ziua de azi.[83] Este important de remarcat, că atât opțiunea pentru o imagine proastă, cât și pentru o imagine bună reprezintă procente mici din totalul respondenților, procentul celor care au o părere potrivită fiind de 25%.

Acest lucru este verificat și confirmat și prin întrebarea din cadrul chestionarului care prezintă încrederea acordată funcției publice în general.

[82] Menționăm pe această cale limitările chestionarului, care poate fi folosit cu titlu exploratoriu pentru ca reprezentativitatea lui este una restrânsă, ținând cont de eșantionul omogen și de numărul mic al respondenților
[83] A fost folosita scalarea 1-5

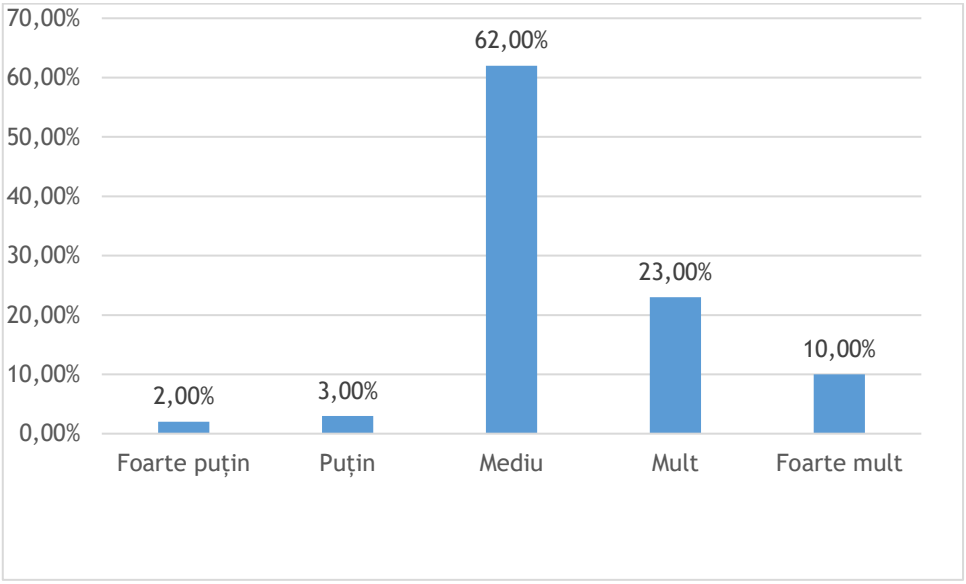


Figura 44 Încrederea acordată funcției publice în general

Conform Figurii 44, observăm că 62% au exprimat că au încredere medie în funcția publică în general, restul optând în a afirma cu au foarte mare încredere (10%), respectiv încredere mare 23%, în funcția publică elenă, în general.

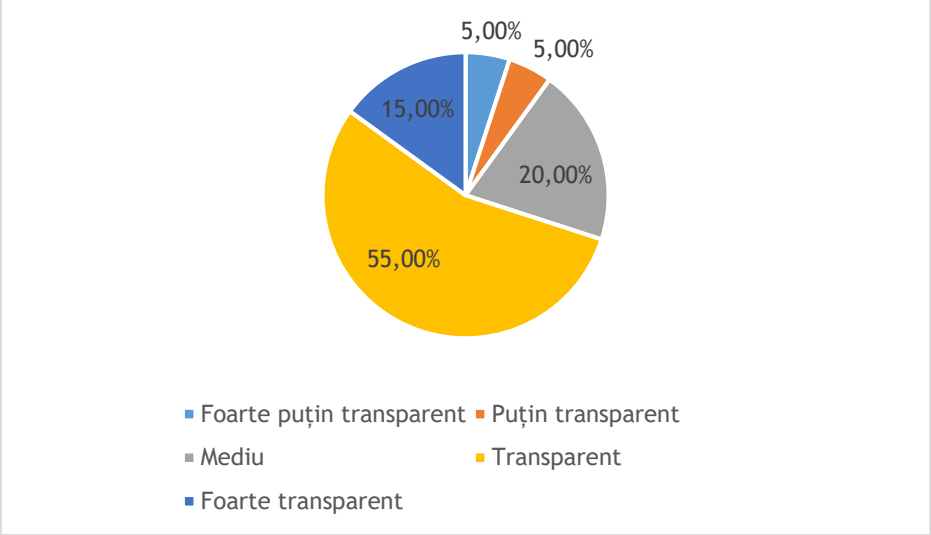


Figura 45 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă

Figura 45 demonstrează că respondenții au apreciat ca mediu gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă în Grecia.

De asemenea, Figura 46 arată totuși că percepția privind nivelul de corectitudine și etică a funcționarilor publici este una bună ținând cont că doar 7% dintre respondenți au apreciat că aceasta a scăzut în ultimii ani, iar mai mult de jumătate dintre respondenți (68%) consideră că nivelul de corectitudine și etică al funcționarilor publici este în creștere.

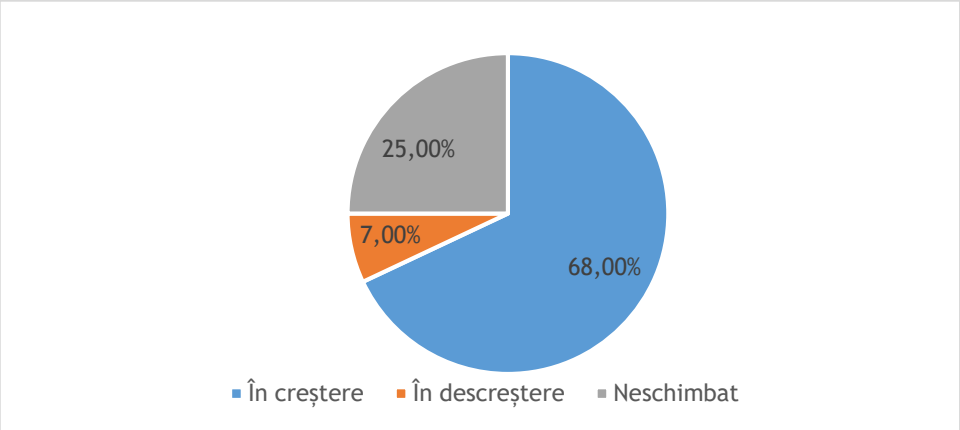


Figura 46 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani

În Figura 47 se prezintă valorile care sunt considerate de respondenți importante pentru funcționarii publici din Grecia. Printre aceste valori se poate observa că colaborarea, satisfacția beneficiarilor, responsabilitatea și comunicarea sunt considerate cele mai importante. Cu toate acestea, cea mai mare valoare o au pregătirea continuă – 53% și profesionalismul – 52%.

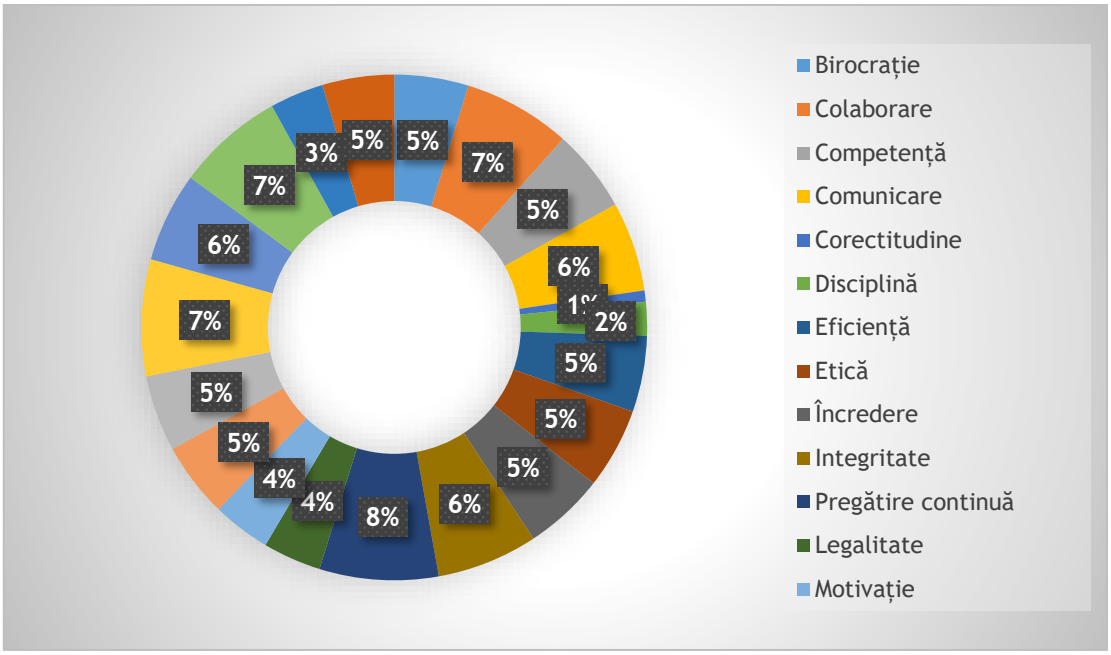


Figura 47 Valorile importante pentru funcționarii publici din Grecia

În ceea ce privește atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii, chestionarul reliefează, așa cum este prezentat și în Figura 48, că aceștia sunt văzuți ca fiind amabili de 51% dintre respondenți, în detrimentul celor care consideră că sunt total lipsiți de amabilitate (4%).

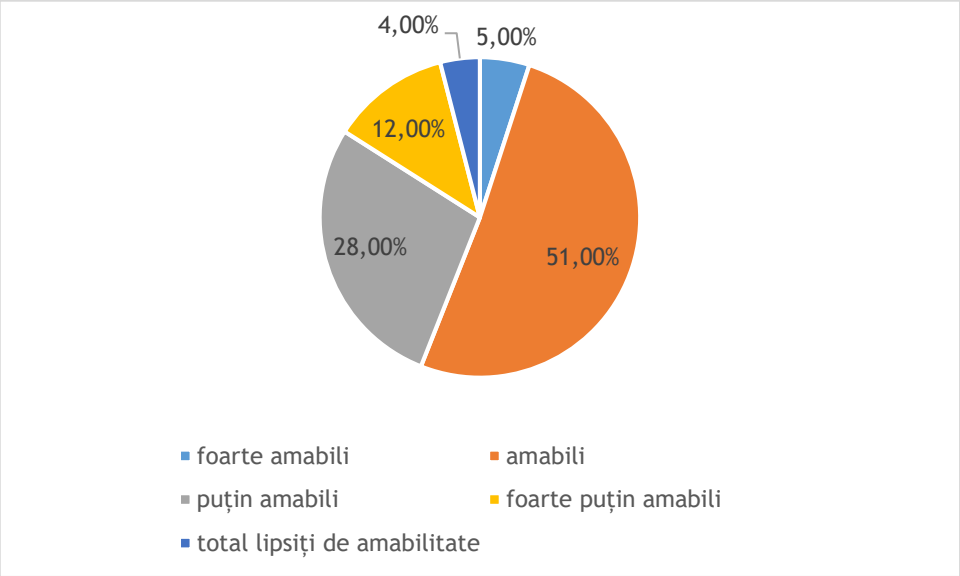


Figura 48 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii din Grecia

În ceea ce privește nivelul de corupție din administrația publică elenă, observăm faptul că în imaginea publică acesta este perceput ca fiind unul mediu - 56%. Ținând cont de indicatorul care arată ca 11% din respondenți ne precizează ca nivelul de corupție este unul ridicat, putem deduce că în general administrația publică elenă este văzută ca o administrație cu probleme de corupție.

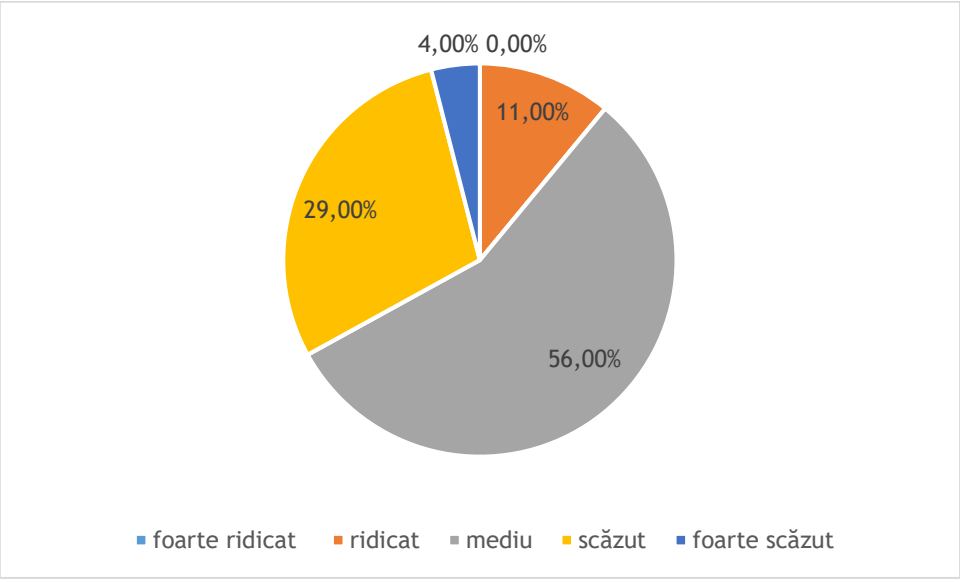


Figura 49 Percepția nivelului de corupție din administrația publică din Grecia

În ceea ce privește politizarea funcției publice și administrației publice, observăm că în conformitate cu răspunsurile evidențiate de Figura 50, tind să ne conducă spre ideea unei politizări semnificative.

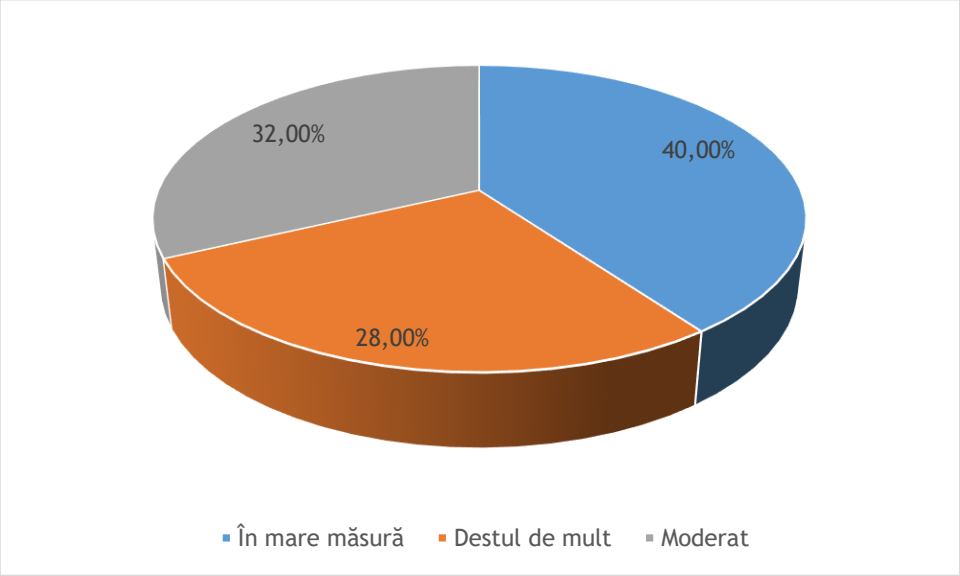


Figura 50 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice din Grecia

Astfel, putem spune că administrația publică elenă nu a reușit prin reformele consacrate organizării sistemului administrativ și a statutului funcției publice să evite politizarea excesivă și să își construiască în consecință o imagine bună pe acest subiect.

Una dintre ultimele întrebări închise adresate prin intermediul chestionarului online respondenților cetățeni greci a vizat calificarea unor activități curente ale administrației publice din Grecia.

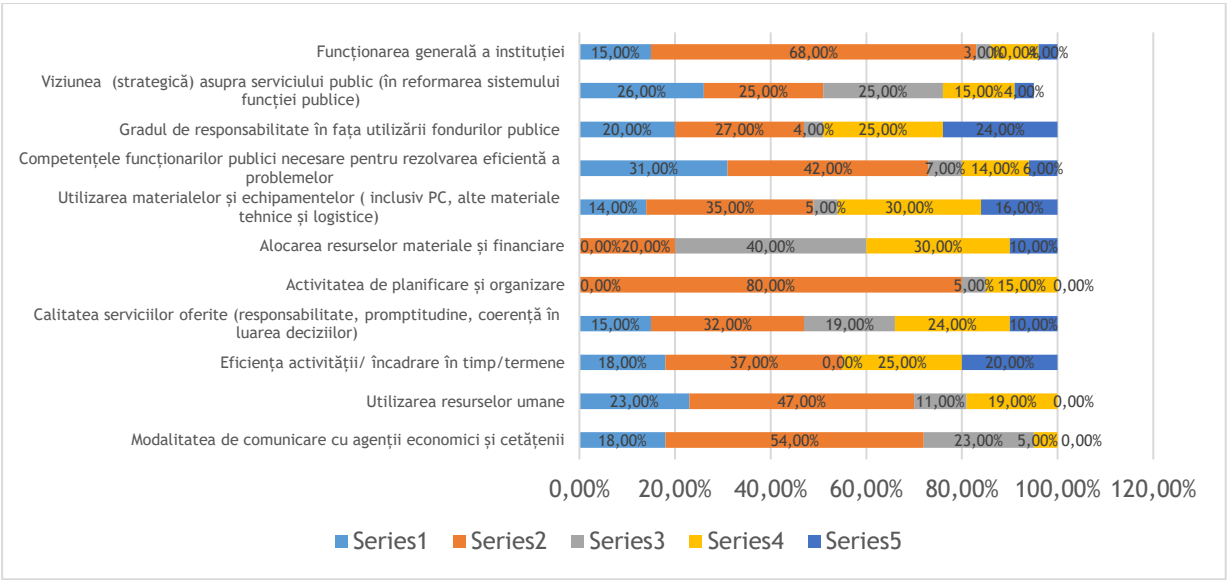


Figura 51 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice

Observăm din Figura 51 că punctele cheie le reprezintă utilizarea resurselor umane, modalitatea de comunicare cu agenții economici și cetățenii și competențele funcționarilor publici necesare pentru rezolvarea eficientă a problemelor. Observăm activități apreciate într-un procentaj mare ca fiind slabe sau foarte slabe, precum: gradul de responsabilitate în fața utilizării fondurilor publice și încadrarea în termene, precum și utilizarea resurselor materiale. De asemenea, observăm că 40% din respondenți nu au avut o opinie clar formată privind alocarea resurselor materiale și financiare.

De asemenea, la întrebările deschise din cadrul chestionarului au existat unele răspunsuri care au confirmat parțial întrebările închise.

În acest sens, remarcăm ca la întrebarea privind principalele două aspecte care influențează imaginea pe care respondenții o au despre funcționarii publici au fost oferite ca răspunsuri.

- Pozitive:
  - Pregătirea profesională;
  - Gradul de implicare;
  - Flexibilitate.
- Negative:
  - Gradul de corupție ridicat;
  - Modalitatea de livrare a serviciilor;
  - Lipsa de transparența în activitatea desfășurată.

În ceea ce privește măsurile de bună practică pe care le-au implementat în administrația publică funcționarii în relația cu cetățenii și care a fost apreciată de către aceștia, putem menționa că cele mai multe răspunsuri se referă la:

- Oferirea serviciilor la distanță prin digitalizarea activității;
- Pregătirea continuă a funcționarilor publci;
- Evaluarea performanțelor în scopul creșterii calității serviciilor publice;
- Comunicarea interpersonală.

Printre cele mai importante aspecte evidențiate de respondenți în ceea ce privește valorile/capacitățile-cheie care caracterizează funcția publică și conferă acesteia prestigiu și recunoaștere în rândul cetățenilor au fost menționate:

- Implementarea unor proceduri care să ducă la creșterea eficienței activității și diminuarea timpului de răspuns pentru nevoile cetățenilor;
- Implicarea activă a funcționarilor în rezolvarea problemelor cetățenilor;

- Perfecționarea continuă.

4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni)

Așa cum am evidențiat în prima parte din acest material, vom analiza în cele ce urmează recentele instrumente și acțiuni pe care sistemul funcției publice din Grecia le-a suferit și care considerăm că vor contribui la îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici.

Grecia a implementat mai multe reforme de modernizare a funcției publice în ultimii ani, în încercarea de a îmbunătăți eficiența, transparența și calitatea serviciilor publice. Aceste reforme au fost influențate de presiunile economice, necesitatea de a reduce cheltuielile publice și de a face administrația mai eficientă.

În Grecia, au fost adoptate mai multe reforme care au vizat modernizarea și eficientizarea administrației publice, având impact direct asupra activității funcționarilor publici:

- Legea nr. 3528/2007 privind Codul Funcției Publice;
- Programul Kallikratis (2010);
- Reforma sistemului de pensii a funcționarilor publici (2016);
- Programul Kleisthenis (Legea nr. 4555/2018);
- Planul de Modernizare și Simplificare (2021).

4.1. Instrumente și acțiuni privind competența

În ceea ce privește competența funcționarilor publici în Grecia, asemenea multor state europene, aceasta este legată în mod direct de formarea și pregătirea profesională a funcționarilor publici.

Centrul Național pentru Administrația publică și Guvernarea Locală (E.K.D.D.A.) este agenția strategică a Greciei pentru formarea profesională a funcționarilor publici și pentru angajații administrației locale, fondată în 1983 în subordinea Ministerului de Interne al Administrației Publice și Descentralizării din Republica Elenă (azi, Ministerul de Interne).

Viziunea E.K.D.D.A.[84] este de a contribui la dezvoltarea unei administrații eficiente prin asigurarea unor servicii de înaltă calitate pentru cetățeni. Misiunea sa este îmbunătățirea continuă a resurselor umane ale administrației publice grecești prin educație pe tot parcursul vieții și formare certificată pentru un stat mai de încredere și eficient, care servește interesele cetățeanului.

E.K.D.D.A. implementează acțiuni cofinanțate de Grecia și Uniunea Europeană, acțiuni care implică, în principal, formare continuă și formare pre-introductivă (Programul operațional

[84] A se vedea https://www.ekdd.gr/en/ekdda/our-identity/our-vision-our-mission/

„Reforma sectorului public” ESPA și Planul Național „Grecia 2.0” al Fondului pentru Recuperare și Reziliență).

La începutul anului 2011, E.K.D.D.A. a digitalizat serviciile de formare, întărind e-Guvernarea, cooperarea și colaborarea cu instituțiile și autoritățile administrației publice. Astfel, comunicarea are loc exclusiv electronic, asigurând o participare sigură și un acces transparent în fiecare pas al procedurii de formare.

E.K.D.D.A. este unul dintre principalele organisme-beneficiari ale Programului Operațional „Reforma Sectorului Public” - CSNR 2014-2020.

Activitatea E.K.D.D.A. este structurată pe componentele de formare, educare și cercetare.

Astfel, în scopul îmbunătățirii cunoștințelor și abilităților funcționarilor publici, funcționează ***Centrul pentru Formare (INAP)*** care proiectează și derulează un spectru larg de programe de formare acreditate care vizează implementarea unor politici publice specifice, îmbunătățirea eficacității Administrației Publice, precum și calitatea serviciilor oferite cetățeanului.

Peste 1.800 de programe de formare sunt livrate anual în toată țara; la acestea participă în medie 35.000 de angajați din administrația publică și administrația locală. Ținând cont de noile date privind protecția Sănătății Publice, Institutul de Formare al E.K.D.D.A. a implementat un număr mare de programe de formare utilizând metode de instruire la distanță sincronă sau asincronă.

Școala Națională de Administrație Publică și Guvernare Locală (E.S.D.D.A.), pregătește funcționari publici de nivel înalt, oferind pregătire profesională eficientă și modernă pentru personalul administrației publice centrale și administrației locale.

Perioada de formare durează 18 luni, iar programa acoperă un spectru larg de module.

Cu contribuția DG Reformă a CE și a Institutului Național al Serviciului Public al Franței (INSP – fost ENA), concursul de admitere al E.S.D.D.A. a fost recent reformat, dobândind un caracter mai tehnocrat și operațional.

Centrul Național pentru Administrație Publică și Administrație Locală (EKDDA), prin unitatea sa de cercetare, ***Institutul de Documentare, Cercetare și Inovare (ITEK)*** a devenit un producător de know-how în domeniul administrației publice, prin desfășurarea de cercetări și studii și utilizarea tendințelor internaționale și a practicilor inovatoare. Pilonii fundamentali ai ITEK constau în:

- ***Depozitul digital*** ca poartă națională pentru colectarea și disponibilitatea deschisă a cercetării, studiilor și metodelor inovatoare privind dezvoltarea resurselor umane ale Administrației Publice;
- promovarea aplicațiilor și practicilor inovatoare în cadrul Administrației Publice (de exemplu, Maratonul hibrid de inovare al EKDDA);

- abordarea științifică a problemelor legate de administrația modernă și diseminarea cunoștințelor și informațiilor administrative către toți directorii administrației publice prin publicarea unui buletin informativ.

4.2. Instrumente și acțiuni privind eficiența

Un pas important în creșterea eficienței activității funcționarilor publici l-a constituit adoptarea legii nr. 3230/2004 privind înființarea ***Direcției de Calitate și Eficiență în cadrul Secretariatului General al Administrației Publice***. Această lege prevede instituirea unei rețele de direcții similare în toate ministerele și instituirea unui sistem integrat de management al performanței, introducerea modelelor de calitate (în principal CAF) și a politicilor și un premiu de calitate pentru cele mai performante organizații publice.

Unitatea responsabilă pentru promovarea CAF este Direcția de Calitate și Eficiență a Secretariatului General al Administrației Publice. Această direcție este responsabilă pentru promovarea eficienței, eficacității și politicii de calitate în administrația publică. Direcția de Calitate și Eficiență a lansat două inițiative majore menite să transforme modul în care organizațiile publice elene să opereze: instituirea unui sistem integrat de management al performanței și introducerea de instrumente de calitate și a politicilor, și în special, utilizarea de către organizațiile publice a CAF.[85]

În contextul pandemiei de COVID-19, Grecia a depus eforturi pentru a accelera digitalizarea administrației publice. În luna mai 2020, Ministerul Justiției în cooperare cu Ministerul Guvernării Digitale, a eliberat 15 certificate digitale/electronice, cum ar fi diferite certificate în domeniul dreptului succesoral și comercial, prin rețeaua existentă de centre de servicii pentru cetățeni. De asemenea, a unificat 20 de certificate legate de legislația în materie de insolvență într-un singur certificat, care poate fi obținut în format electronic de la Registrul General al Comerțului.

Eforturile continue în direcția digitalizării și a utilizării tehnologiei pentru a facilita relația dintre cetățeni și administrație ar putea aduce îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește eficiența și transparența serviciilor publice, precum și imaginea pe care cetățenii o percep față de funcționarii publici.

Tot ca o bună practică în acest domeniu, prezentăm și ***Sistemul Electronic "ERMIS"***, un sistem electronic care permite cetățenilor să acceseze și să obțină informații online despre diverse aspecte ale administrației publice, inclusiv documente oficiale, servicii publice și proceduri administrative.

După progresele majore înregistrate datorită declarațiilor online privind impozitul pe transferul de proprietate, ***„Fișierul electronic de proprietate"*** va facilita, începând din această toamnă, viața proprietarilor și cumpărătorilor, deoarece îi va scuti de sarcina de a colecta cele 17 documentele necesare în prezent pentru transferul unei proprietăți. Colectarea documentelor

[85] Lucica Matei, Corina Lazăr, 2011, Managementul calității și reforma administrației publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparativă, Economie teoretică și aplicată, Volumul XVIII, No. 4(557), pp. 65-98.

se va face numai electronic, de către un notar autorizat de părțile interesate. Astfel toate documentele transmise și descărcate de la diferitele agenții de stat prin intermediul platformei online vor fi considerate conforme cu un document original.

Deși a înregistrat progrese rapide și tangibile în digitalizarea serviciilor publice în ultimii ani, Grecia trebuie să abordeze lacunele semnificative care țin de celelalte dimensiuni, cum ar fi acoperirea scăzută a rețelelor de foarte mare capacitate și numărul scăzut de specialiști în domeniul TIC angajați.

4.3. Instrumente și acțiuni privind transparența și etica

Creșterea gradului de transparență a administrației publice este un obiectiv important în multe țări, inclusiv în Grecia. Diverse măsuri și inițiative au fost adoptate pentru a promova transparența, responsabilitatea și accesul la informații publice.

Accesul la informații, inclusiv la deciziile administrative, este asigurat, iar transparența este garantată printr-o politică privind accesul la informațiile guvernamentale[86].

Astfel, începând din 2010, Grecia operează o platformă electronică („Di@vgeia"), reglementată prin Legea nr. 3861/2010 privind transparența informațiilor din administrația publică, disponibilă la adresa https://diavgeia.gov.gr/en pe care toate autoritățile publice trebuie să încarce fiecare act administrativ, inclusiv, printre altele, deciziile de numire, acordarea de granturi, transferul de personal și deciziile privind subvențiile de stat pentru cetățeni. Legislația relevantă prevede, de asemenea, că niciun act nu este considerat valabil dacă nu este încărcat pentru prima dată și afișat pe platforma electronică la care fiecare persoană interesată are acces direct.

[86] Legea nr. 4210/2013 privind accesul la informațiile guvernamentale

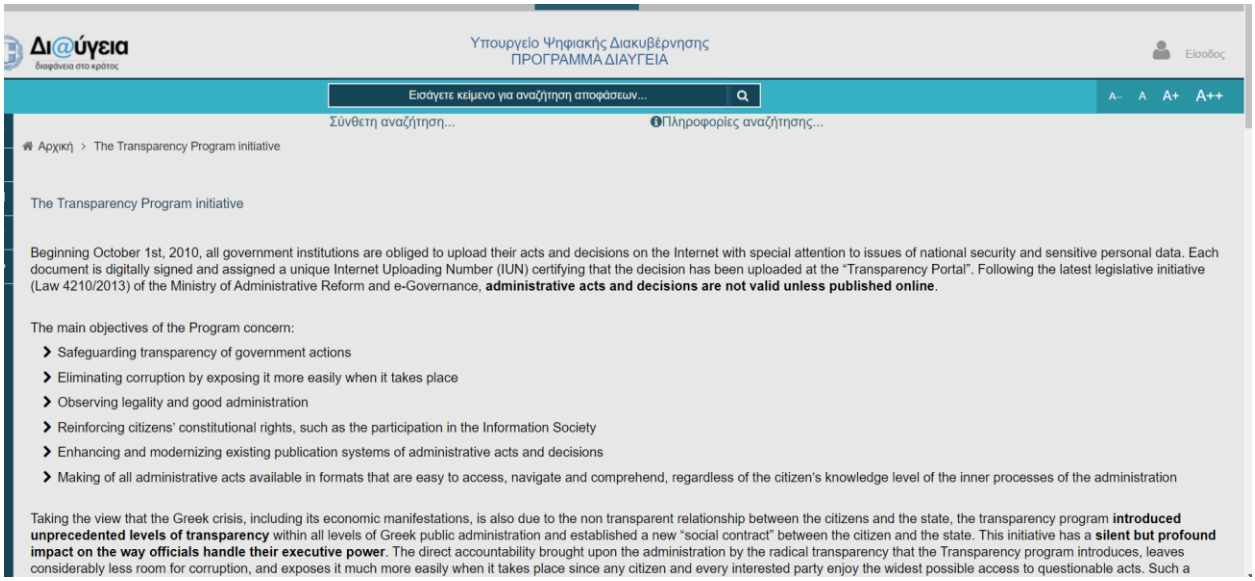


Figura 52 Platforma electronică Di@vgeia
Sursa: https://diavgeia.gov.gr/en

Principalele obiective ale programului vizează:

- asigurarea transparenței acțiunilor guvernamentale;
- eliminarea corupției prin expunerea ei mai ușor atunci când are loc;
- respectarea legalității și a bunei administrări;
- consolidarea drepturilor constituționale ale cetățenilor, cum ar fi participarea la societatea informațională;
- îmbunătățirea și modernizarea sistemelor existente de publicare a actelor și deciziilor administrative;
- punerea la dispoziție a tuturor actelor administrative în formate ușor de accesat, de navigat și de înțeles, indiferent de nivelul de cunoaștere acetățeanului asupra proceselor interne ale administrației.

Grecia colaborează cu alte state membre pentru a explora posibilitatea de a institui consorții pentru o ***Infrastructură digitală europeană (EDIC)*** privind: (i) înființarea Academiei europene de competențe în materie de securitate cibernetică, (ii) înființarea unei alianțe pentru tehnologiile lingvistice, în vederea dezvoltării unei infrastructuri comune în domeniul prelucrării limbajului natural și a modelelor multilingve mari și (iii) serviciile interconectate de transformare masivă și inovatoare în cadrul administrației publice, pentru a dezvolta o nouă generație de servicii transfrontaliere avansate.[87]

[87] Raport privind stadiul evoluției deceniului digital 2023, Bruxelles, 27.9.2023 COM(2023) 570 final, p. 30.

O etapă importantă în procesul de digitalizare care a contribuit la creșterea eficienței administrației publice a reprezentat-o înființarea în anul 2022 a ***Autorității elene de certificare a administrației publice (APED)*** pentru a asigura identificarea electronică, a consolida încrederea în servicii și a îmbunătăți procedurile de autentificare în conformitate cu Regulamentul eIDAS.

În ceea ce privește reglementarea aspectelor de etică și conduită ale angajaților din sectorul public, în Grecia au fost adoptate mai multe acte normative care reglementează acest domeniu, astfel:

Legea nr. 4530/2018 privind Codul de conduită al parlamentarilor stabilește norme etice pentru parlamentari, inclusiv aspecte legate de integritate, onestitate și evitarea conflictelor de interese. Codul de Conduită pentru parlamentari, care este însoțit de un Manual de conformitate, precum și un sistem de aplicare și supraveghere, a fost supus revizuirii în cadrul celei de-a patra runde de evaluare și a primit din partea GRECO calificativul satisfăcător.

Legea nr. 4604/2019 privind etica în serviciul public și alte dispoziții reglementează aspecte legate de etică în administrația publică, inclusiv pentru membrii guvernului.

În plus, unele ministere și-au dezvoltat propriile coduri de conduită care se aplică tuturor persoanelor care lucrează în acel minister (de exemplu, Codul de conduită al angajaților din Ministerul Finanțelor).

Există și un ***Cod de conduită al autorităților alese de la nivelul administrației publice locale*** elaborat pe baza celor mai bune practici și standarde internaționale, în efortul de a se asigura că aleșii administrației publice locale respectă principiul legalității și apără în interesul public, îndeplinindu-și atribuțiile cu onestitate, integritate și bună-credință.

5. Concluzii

În cadrul analizei privind sistemul funcției din Grecia am putut observa că există o problemă cu imaginea funcționarilor în cadrul societății, fapt explicat de numărul mare de cazuri de corupție înregistrat la toate nivelurile administrației publice și a gestionării ineficiente a fondurilor publice.

Acesta este unul dintre principalele motive care au determinat o serie de reforme și transformări importante în ultimii ani, printre care se remarcă:

- Unul dintre obiectivele majore ale reformei a fost reducerea numărului de funcționari publici pentru a eficientiza aparatul administrativ și pentru a reduce cheltuielile publice;
- Investirea în tehnologie și modernizarea proceselor administrative pentru a eficientiza activitățile și a oferi servicii mai rapide și mai accesibile cetățenilor;

- Implicarea cetățenilor în procesul decizional. Acest lucru poate consolida legăturile dintre administrație și cetățean, consultările publice și mecanismele de feedback putând demonstra un angajament față de nevoile și opiniile cetățenilor;
- Investirea în programe de formare și dezvoltare profesională continuă pentru funcționarii publici, astfel încât aceștia să își îmbunătățească competențele și să fie la curent cu cele mai recente practici și tehnologii;
- Implementarea măsurilor pentru a combate corupția și pentru a asigura o conduită etică în administrație, inclusiv reglementări și mecanisme de raportare;
- Actualizarea proceselor de recrutare și promovare pentru a se asigura că sunt echitabile, transparente și bazate pe competențe.

II.5 Bulgaria

1. Descrierea sistemului juridico-administrativ

Bulgaria este un stat unitar, având autonomie locală.

Constituția Bulgariei[88] adoptată în 1991 este legea supremă care stabilește organizarea, principiile, competențele și obligațiile instituțiilor statului, precum și drepturile și obligațiile cetățenilor.

Constituția Bulgariei enunță în mod expres separația puterilor în stat, reglementând organizarea și funcționarea tuturor autorităților care formează puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească.

Parlamentul (Adunarea Națională)

Parlamentul republicii Bulgaria (Adunarea Națională) este unicameral, fiind format din 240 de membrii aleși pentru un mandat de 4 ani. Mandatul membrilor Adunării Naționale este unul reprezentativ, deputații în funcție reprezentând nu doar circumscripțiile lor, ci întreaga națiune bulgară.

Alegerile pentru noua Adunare Națională sunt organizate în termen de două luni de la expirarea mandatului adunării precedente.

În Adunarea Națională poate fi ales orice cetățean bulgar care nu are o altă cetățenie, care are minimum 21 de ani, care nu se află sub interdicție judiciară și care nu are de executat o pedeapsă cu închisoarea.

În materie legislativă, Adunarea Națională adoptă legi, hotărâri, declarații și mesaje cu o majoritate de cel puțin jumătate dintre membrii prezenți, cu excepția cazului când Constituția impune o majoritate calificată. Legile și hotărârile adoptate de Adunarea Națională sunt obligatorii pentru toate organele de stat, toate organizațiile și toți cetățenii.

Organizarea activității Adunării Naționale este reglementată de ***Regulile pentru organizarea și activitățile Adunării Naționale***, adoptate în 2023.

Având în vedere structura unicameralã a Parlamentului bulgar, proiectele de lege sunt citite și votate de două ori, în cadrul unor ședințe diferite. În mod excepțional, Adunarea Națională poate decide organizarea ambelor citiri în timpul unei singure ședințe. Toate celelalte acte ale Adunării Naționale se adoptă după o singură citire. Ulterior, fiecare lege adoptată este promulgată și publicată în Monitorul Oficial în termen de 15 zile de la adoptare.[89]

În ceea ce privește raportul dintre Parlament și puterea executivă, Consiliul de Miniștri (Guvernul) informează Adunarea Națională cu privire la chestiunile referitoare la obligațiile

[88] Constituția Bulgariei a fost revizuită în anii 2003, 2005, 2006 și 2007, în special pentru a crea cadrul legal necesar aderării Bulgariei la Uniunea Europeană.
[89] Deaconu, Ș., 2013, Constituția Republicii Bulgaria. Prezentare generală, https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/bulgaria.pdf, p. 4

Bulgariei rezultate din apartenența acesteia la Uniunea Europeană, coordonează execuția bugetului de stat, organizează administrarea activelor statului și încheie, confirmă sau denunță tratate internaționale atunci când legea îl autorizează să procedeze astfel. Membrii Consiliului de Miniștri depun în fața Adunării Naționale un jurământ de credință.

Statutul șefului statului (Președintele)

Capitolul IV din Constituția Bulgariei reglementează statutul Președintelui republicii.

Președintele este ale prin vot direct de către cetățeni, pentru un mandat de 5 ani.[90] Alegerile prezidențiale sunt organizate cu cel mult trei luni înaintea și cu cel mult două luni după expirarea mandatului Președintelui în funcție.

Odată cu alegerea Președintelui, cetățenii aleg și un vicepreședinte. Atât Președintele, cât și vicepreședintele pot fi realeși doar pentru un singur mandat. Președintele și vicepreședintele nu pot fi membri ai Adunării Naționale, nu se pot angaja în altă activitate de stat, publică sau economică și nici nu pot participa la conducerea vreunui partid politic.

Președintele reprezintă statul în relațiile internaționale este Comandantul Suprem al Forțelor Armate și prezidează Consiliul Consultativ pentru Securitate Națională. De asemenea, el are și atribuții în procesul legislativ, având dreptul să ceară motivat reexaminarea de către Adunarea Națională a unui proiect de lege. În acest caz, pentru a fi adoptat, proiectul de lege are nevoie de votul a cel puțin jumătate din numărul total al membrilor Adunării Naționale. Ca urmare a noii adoptări a proiectului de lege de către Adunarea Națională, Președintele este obligat să îl promulge în șapte zile de la primirea acestuia.

Deși atât Președintele, cât și Adunarea națională au legitimitate populară, Adunarea Națională îl poate pune sub acuzarea de înaltă trădare sau încălcare a Constituției pe președinte. Punerea sub acuzare se poate iniția de un număr de cel puțin un sfert dintre membrii Adunării Naționale și poate fi adoptată de cel puțin două treimi dintre membrii acesteia. Curtea Constituțională este autoritatea care are competență de a judeca această cauză. Dacă Curtea Constituțională îl condamnă pe Președinte de înaltă trădare sau de încălcarea Constituției, prerogativele acestuia încetează.

Consiliul de Miniștri (Guvernul)

Consiliul de Miniștri este format din Prim-ministru, viceprim-miniștri și miniștri, fiind autoritatea centrală a puterii executive. Prim-ministrul conduce, coordonează și poartă răspunderea pentru politica generală a Guvernului, având atribuții extinse în gestionarea afacerilor publice și în implementarea politicilor.

[90] Poate fi ales Președinte oricare cetățean bulgar prin naștere, cu vârsta peste 40 de ani, care are dreptul de a fi ales în Adunarea Națională și care a locuit în țară în ultimii cinci ani dinaintea alegerilor.

După consultarea cu partidele politice reprezentate în Adunarea Națională, Președintele desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru, nominalizat de partidul care are cel mai mare număr de locuri în Adunarea Națională, în vederea formării Guvernului. Dacă acest candidat desemnat nu reușește formarea Guvernului în intervalul de șapte zile, Președintele încredințează această sarcină unei alte persoane, nominalizate de cel de-al doilea cel mai mare grup parlamentar. Dacă nici acesta nu reușește să formeze Guvernul în intervalul de șapte zile de la desemnare, Președintele încredințează această sarcină unei persoane nominalizate de unul dintre grupurile parlamentare mici. Dacă persoana desemnată să formeze Guvernul reușește acest lucru în termenul de șapte zile de la desemnare, Președintele cere Adunării Naționale să aleagă Prim-ministrul desemnat. Dacă nu se ajunge la un acord privitor la formarea Guvernului, Președintele numește un guvern interimar, dizolvă Adunarea Națională și declanșează alegeri anticipate.

Organizarea teritorială a administrației publice din Bulgaria

Organizarea teritorială în Bulgaria implică împărțirea țării în două categorii de unități administrativ-teritoriale, având niveluri diferite de autonomie: ***regiuni (oblasti)*** și ***municipalități (obstini)***.

Ministrul Dezvoltării Regionale și Lucrărilor Publice implementează politica de stat în domeniul structurii administrativ-teritoriale, dezvoltării și consolidării autoguvernării locale.

Reforma structurală a administrației publice s-a realizat în anul 1998 prin introducerea unui amendament în legea împărțirii administrative a republicii Bulgaria care stipula înlocuirea celor 9 regiuni existente anterior cu 28 de noi regiuni, câte există în prezent. Orașul Sofia este o unitate administrativ-teritorială specifică, având statut de regiune, în care autoguvernarea locuitorilor se combină cu implementarea politicilor de stat cu privire la dezvoltarea orașului-capitală[91].

Reforma administrativ-teritorială a fost una interesantă datorită faptului că, spre deosebire de procesele din multe state central și est-europene, în loc să se desfășoare în sensul unificării, al formării unor structuri regionale mai mari, a mers în sens opus. Cele 9 regiuni administrative existente, fiecare dintre ele corespunzând în ansamblu nivelului NUTS 2, au fost înlocuite cu altele mai mici, de nivelul NUTS 3. Argumentul decisiv l-a constituit aducerea mai aproape a nivelului regional de nivelul deja existent al municipalităților. De aceea, alternativa consta în înființarea unui nou nivel, intermediar între regiuni și municipalități, sau în creșterea numărului de regiuni, astfel ca ele să poată guverna eficient întregul teritoriu pe care îl cuprind. Un argument suplimentar pentru înființarea celor 28 de noi regiuni l-a constituit faptul că ele nu ar fi fost construcție complet nouă, ci o reconstruire a regiunilor care au existat în perioada 1959-1987[92].

[91] Împărțirea și structura Sofiei sunt stabilite prin lege, cuprinzând 24 de structuri administrative de sector.
[92] Aleko Djildjov, 2002, Descentralizare și regionalizare în Bulgaria, lucrare prezentată la Conferința Internațională "Implicații ale înființării regiunilor în România", Sinaia, 19-21 septembrie 2002.

Procesul de reformă a administrației locale și structura administrativ-teritorială a țării are ca scop aprofundarea procesului de transfer de competențe și resurse către autoritățile locale și creșterea nivelului de interacțiune între nivelurile naționale. Acest lucru se reflectă în Strategia actualizată de descentralizare adoptată prin Hotărârea Consiliului de Miniștri nr. 454/2010, precum și prin implementarea activităților prevăzute în prezentul document.

Regiunea este condusă de un guvernator regional și consiliu regional. Guvernatorul este numit de Consiliul de miniștri, având rolul de a implementa politicile statului la nivel regional, a supraveghe aplicarea legii și ordinii publice, exercitând control administrativ.

O regiune este alcătuită din una sau mai multe municipalități învecinate, teritoriul său fiind suma teritoriilor municipalităților din componența sa. Regiunea poartă numele orașului în care ete situat centrul său administrativ. Granițele unei regiuni pot fi schimbate numai împreună cu granițele municipalităților existente. Astfel de modificări sunt aprobate din Decret al Președintelui Bulgariei, la propunerea Consiliului de miniștri[93].

Organizarea justiției în Bulgaria[94]

Bulgaria a creat un sistem de administrare a justiției bazat pe trei instanțe. Instanțele sunt autorități de stat care administrează justiția în cauzele civile, penale și administrative.

Organizarea și activitatea instanțelor bulgare sunt prevăzute în Legea nr. 64/2007 privind sistemul judiciar care stabilește structura și principiile de funcționare ale organismelor judiciare, interacțiunile dintre ele, precum și interacțiunile dintre organismele judiciare și organismele legislative și executive.

Numărul de circumscripții judiciare și de posturi în instanțele regionale, districtuale,

administrative și de apel se face de Consiliul Judiciar Suprem, pe baza unei propuneri din partea Ministrului Justiției sau a Ministerului Apărării, în ceea ce privește instanțele militare.

Circumscripțiile instanțelor regionale, districtuale, administrative, militare și de apel nu coincid în mod necesar cu diviziunile administrative ale teritoriului statului.

În Bulgaria, există următoarele instanțe:

- ***Instanțe regionale*** (113) – judecata în primă instanță are loc, în principiu, la instanța regională. Aceasta examinează cauze civile, penale și administrative/penale. Printre acestea se numără cauzele privind dreptul familiei și dreptul muncii, pretențiile în materie de întreținere și adopție, acțiunile privind litigiile comerciale și cauzele civile al căror obiect are o valoare mai mică de 50 000 BGN (< 25 000 EUR), precum și partajul de bunuri imobile corporale.

[93] Procedura nu include organizarea unui referndum deoarece regiunea nu reprezintă un palier al autoguvernării locale.
[94] A se vedea https://e-justice.europa.eu/16/RO/national_justice_systems?BULGARIA&member=1

- ***Instanțe districtuale*** (28)

În primă instanță, instanța districtuală examinează:

- cauze civile - acțiuni pentru stabilirea sau contestarea paternității, pentru revocarea adopțiilor, orice acțiune de interdicție, precum și acțiunile din cauze civile al căror obiect are o valoare de peste 50 000 BGN (> 25 000 EUR);
- cauze penale - cauze privind infracțiunile îndreptate împotriva statului, omoruri, tâlhării calificate, posesia și distribuția de droguri, răpiri și privări ilegale de libertate, infracțiuni împotriva regimului vamal, infracțiuni împotriva sistemelor financiar, de impozite și de asigurări, infracțiuni de serviciu, luare și dare de mită, infracțiuni împotriva sistemului de transport soldate cu victime etc.;
- cauze comerciale și privind societățile - persoanele juridice non-profit sunt înregistrate la instanța districtuală care examinează și plângerile referitoare la refuzurile Agenției de înregistrare în temeiul Legii privind registrul comerțului. De asemenea, instanța districtuală examinează litigiile comerciale al căror obiect are o valoare de peste 25 000 BGN, procedurile de faliment, precum și procedurile referitoare la plângerile împotriva acțiunilor executorilor judecătorești;
- cauze administrative - în temeiul dispozițiilor tranzitorii și finale ale Codului de procedură administrativă, cauzele administrative introduse până la 1.3.2007 sunt examinate de instanțele districtuale.

- ***Instanțe administrative*** (28)

Instanțele administrative sunt competente în toate cauzele privind cererile referitoare la:

- emiterea, modificarea, revocarea sau pronunțarea nulității unor acte administrative;
- pronunțarea nulității sau a anulării tranzacțiilor în temeiul Codului de procedură administrativă;
- căile de atac împotriva acțiunilor nejustificate și omisiunilor administrației;
- protecția împotriva executării silite abuzive;
- compensații pentru daunele rezultate din acte, acțiuni și omisiuni neconforme legii de către autoritățile administrative și de către funcționari;
- compensații pentru daune rezultate în urmă executării silite;
- pronunțarea nulității, invalidarea sau revocarea hotărârilor emise de instanțele administrative;
- stabilirea caracterului fals al actelor administrative în temeiul Codului de procedură administrativă.

- ***Instanțe de apel*** (5)

- ***Instanțe militare*** (2)

- ***Curtea Militară de Apel*** – examinează cauzele instituite prin apeluri și reclamații împotriva actelor tribunalelor militare din întreaga țară.

- ***Curtea Supremă de Casație*** – este instanța judiciară supremă în cauzele civile și penale. Competența sa acoperă întregul teritoriu al Republicii Bulgaria. Curtea este de

asemenea însărcinată cu supravegherea judiciară supremă a punerii în aplicare egale a legilor în toate instanțele. Curtea Supremă de Casație are sediul la Sofia.

- ***Curtea Supremă Administrativă*** – efectuează supravegherea supremă a punerii în aplicare egale a legilor în justiția administrativă.

Curtea Supremă Administrativă se ocupă de plângerile și reclamațiile împotriva actelor Consiliului de Miniștri, primului ministru, viceprim-ministrului, miniștrilor, conducătorilor altor instituții subordonate direct Consiliului de Miniștri, actelor Consiliului Judiciar Suprem, actelor Băncii Naționale a Bulgariei, actelor guvernatorilor districtuali și altor acte prevăzute de lege; Curtea se pronunță cu privire la contestarea instrumentelor normative din legislația secundară; în calitate de instanță de casație, aceasta examinează actele judiciare, se pronunță în cauzele administrative și examinează cererile de revocare a actelor judiciare în cauze administrative.

- ***Curtea de Arbitraj de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a Bulgariei***

2. Cadrul instituțional de organizare și structura sistemului funcției publice

Sistemul funcției publice în Bulgaria este reglementat de legislația specifică care guvernează acest domeniu.

Potrivit prevederilor art. 2 al ***Legii privind funcționarii publici*** adoptată în 1999, funcționar public este persoana care, în virtutea unui act administrativ de numire, deține o funcție remunerată cu normă întreagă în administrația de stat și asistă un organ al puterii de stat în exercitarea atribuțiilor sale. Funcționarii publici sunt și persoanele cărora o lege specială acordă statutul de funcționar public sub rezerva respectării cerințelor legii.

Funcțiile ocupate de funcționarii publici sunt definite în Clasificatorul posturilor din administrație, document adoptat de Consiliul de Miniștri.

Sistemul funcției publice are trei paliere: ***manager*** (rezervat pentru funcționarii publici), ***experți*** și ***tehnicieni***. Funcționarii publici sunt împărțiți în două categorii – ***debutanți*** și ***definitivi***, cu cinci niveluri fiecare.

În funcție de natura atribuțiilor lor oficiale și de gradul de pregătire profesională, funcționarii publici sunt: ***funcționari de conducere*** și ***funcționari de execuție***. Funcționarii de conducere care dețin funcțiile de secretar-șef, secretar al unei municipalități, director șef al unei direcții principale, director al unei direcții și șef al unui inspectorat sunt înalți funcționari publici.

Din cele aproximativ 84000 de persoane care își desfășoară activitatea în sectorul public, 47% sunt funcționari publici, iar 53% sunt funcționari contractuali.

În 2002, a fost adoptat Regulamentul de Evaluare a Performanțelor Funcționarilor Publici, iar în 2003 Legea privind conflictele de interese. Deși noul sistem de evaluarea fost bine primit de funcționarii publici, el a fost criticat din mai multe puncte de vedere, cum ar fi: acordarea unor calificative neconforme cu realitatea (mult mai mari), evaluatori slab pregătiți și lipsă de

impact privind motivarea funcționarilor publici datorită formalității procesului și a salariului de performanță scăzut.[95]

3. Evidențierea imaginii funcționarilor publici

Percepția asupra imaginii funcționarilor publici din Bulgaria variază în funcție de experiențele individuale, mediu și contextul social.

Pentru a înțelege mai bine aspectele de imagine care vizează funcționarii publici în rândul cetățenilor bulgari, a fost aplicat un chestionar online, ale cărui rezultate le vom evidenția în paragrafele de mai jos[96].

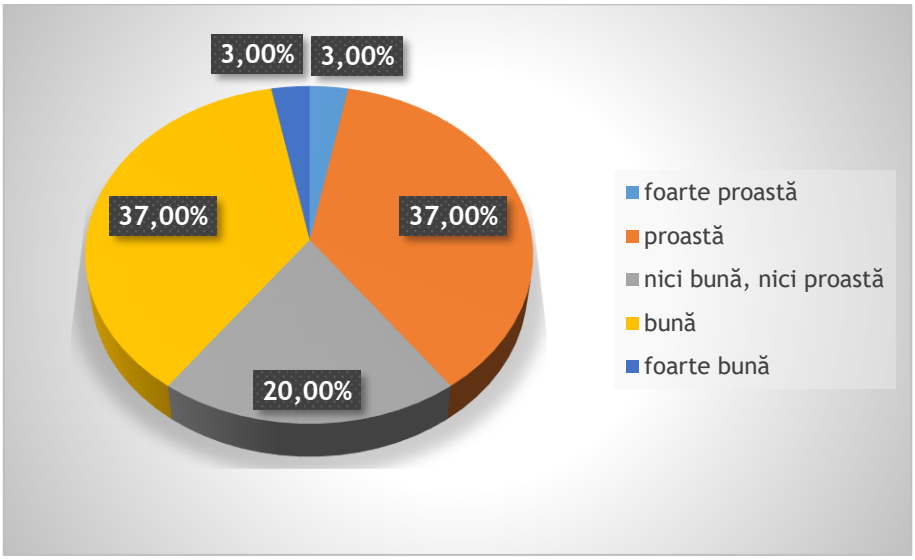


Figura 53 Imaginea funcționarilor publici în prezent

În Figura 53, se poate observa că respondenții au considerat într-o proporție mare, de 37%, că funcționarii publici au imagine bună în ziua de azi, procent egal însă cu cei care și-au exprimat opinia privind o imagine proastă a funcționarilor publici.[97] Este important de remarcat că atât opțiunea pentru o imagine foarte proastă, cât și pentru o imagine foarte bună reprezintă procente mici din totalul respondenților.

Nivelul scăzut de încredere în funcționarii publici este verificat și confirmat și prin întrebarea din cadrul chestionarului care prezintă încrederea acordată funcției publice în general.

[95] M. Tzankova, Civil Servant's Attitudes towards the Existing Performance Evaluation System. Economic Alternatives, no.3, 2007, pp. 138-150.
[96] Menționăm pe această cale limitările chestionarului, care poate fi folosit cu titlu exploratoriu pentru ca reprezentativitatea lui este una restrânsă, ținând cont de eșantionul omogen și de numărul mic al respondenților
[97] A fost folosita scalarea 1-5

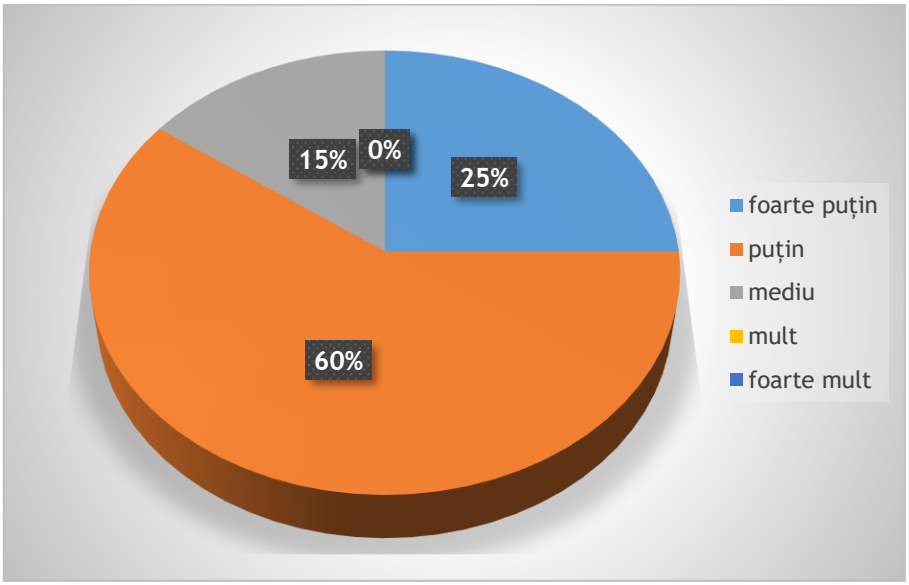


Figura 54 Încrederea acordată funcției publice în general

Conform Figurii 54, observăm că 60% au exprimat că au încredere scăzută în funcția publică în general, restul optând în a afirma cu au foarte puțină încredere (25%), respectiv încredere medie 15%, în funcția publică bulgară, în general.

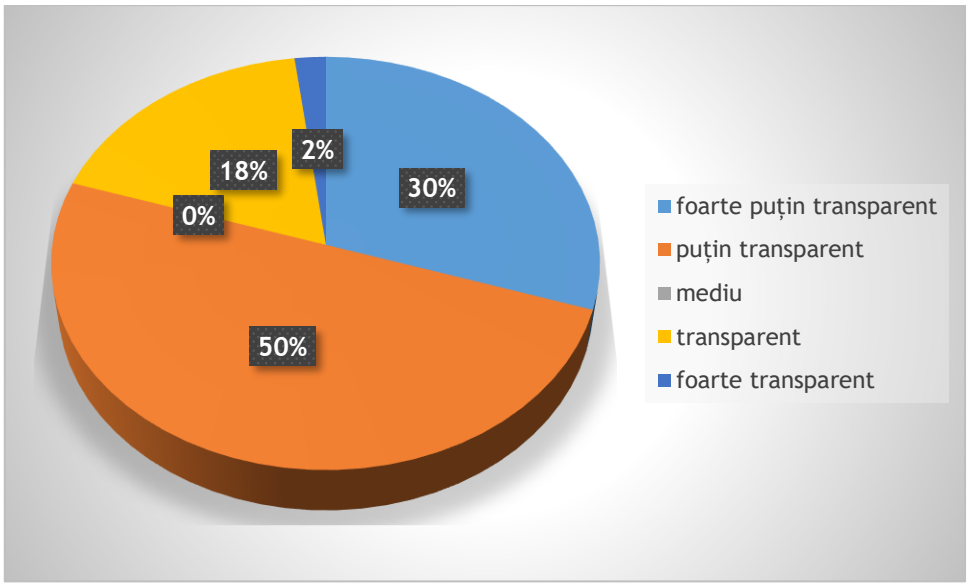


Figura 55 Gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă

Figura 55 demonstrează că respondenții au apreciat ca foarte scăzut gradul de transparență a funcționarilor publici în activitatea curentă în Bulgaria.

De asemenea, Figura 56 arată că percepția privind nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici este una scăzută, ținând cont că doar 20% dintre respondenți au apreciat

că aceasta a crescut în ultimii ani, iar aproape jumătate dintre respondenți (40%) consideră că nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici este în descreștere.

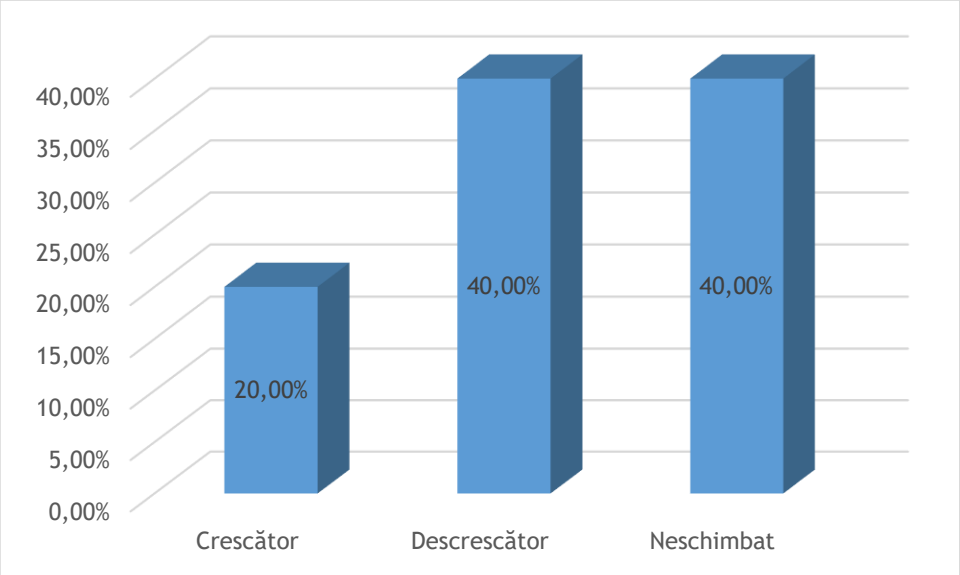


Figura 56 Nivelul de corectitudine și etică ale funcționarilor publici în ultimii 5 ani

În Figura 57 se prezintă valorile care sunt considerate de respondenți importante pentru funcționarii publici din Bulgaria. Printre aceste valori se poate observa că competența, integritatea, performanța, profesionalismul și tradiția sunt considerate cele mai importante. Cea mai mare valoare o are responsabilitatea – 60% dintre respondenți optând pentru această valoare.

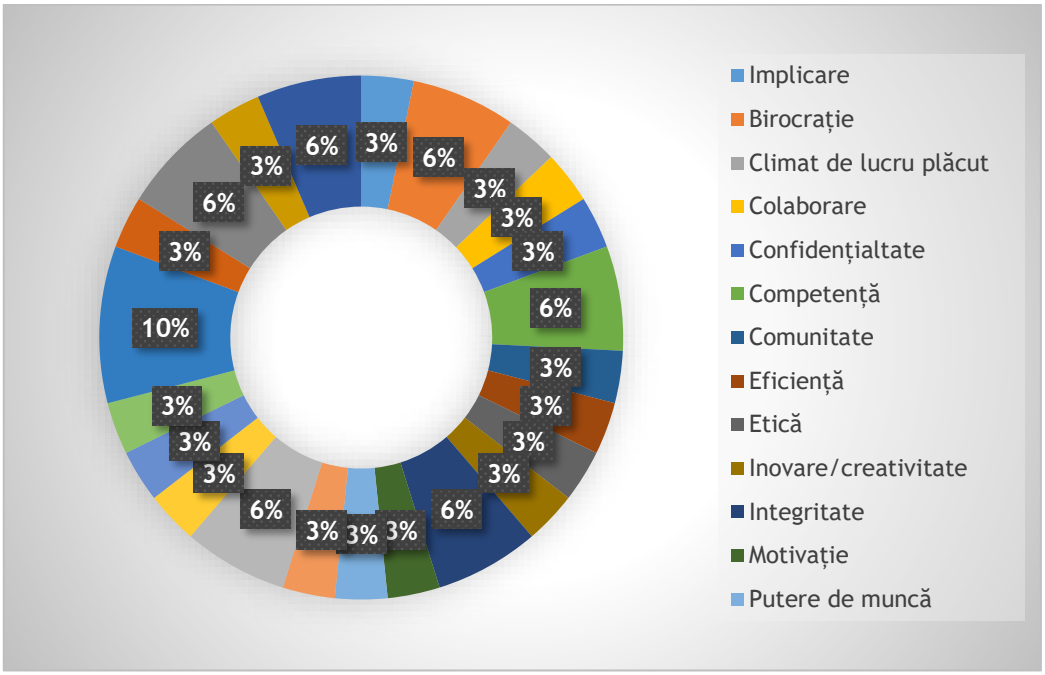


Figura 57 Valorile importante pentru funcționarii publici din Bulgaria

În ceea ce privește atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii, chestionarul reliefează, așa cum este prezentat și în Figura 58, că aceștia sunt văzuți ca fiind amabili de 20% din respondenți în detrimentul celor care consideră că sunt foarte puțini amabili (40%) și total lipsiți de amabilitate (20%).

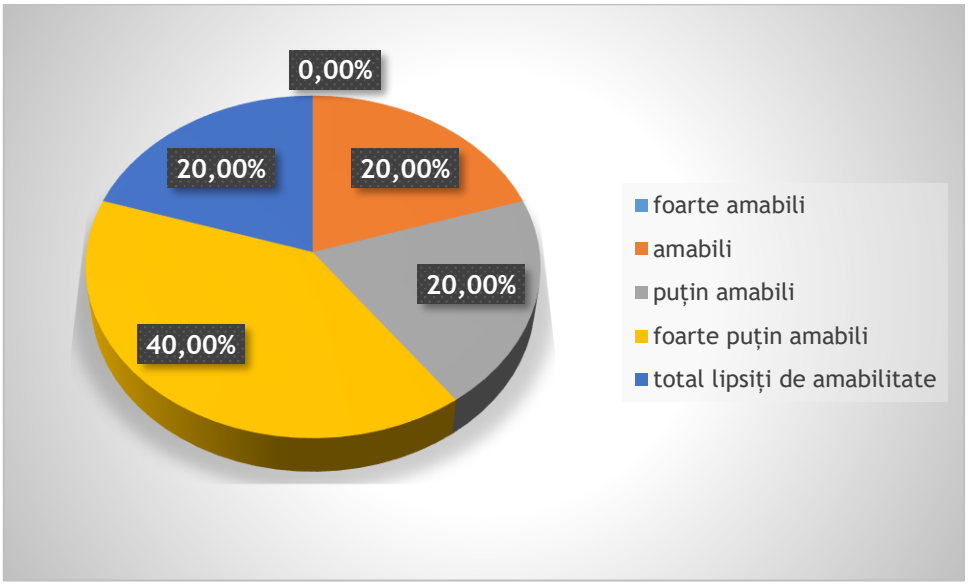


Figura 58 Atitudinea funcționarilor publici în raport cu cetățenii

În ceea ce privește nivelul de corupție din administrația publică din Bulgaria, observăm faptul că nivelul perceput este unul ridicat – 55% și chiar foarte ridicat (30%). Ținând cont de indicatorul care arată ca doar 10% din respondenți ne precizează ca nivelul de corupție este unul mediu, putem deduce că în general administrația publică bulgară este văzută ca o administrație cu mari probleme de corupție.

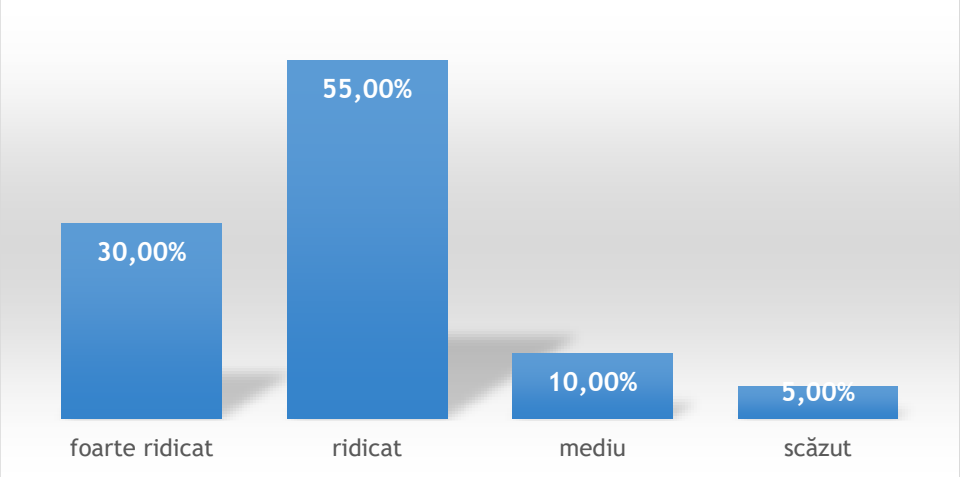


Figura 59 Percepția nivelului de corupție din administrația publică din Bulgaria

În ceea ce privește politizarea funcției publice și administrației publice, observăm că în conformitate cu răspunsurile evidențiate de Figura 60, tind să ne conducă spre ideea unei politizări semnificative.

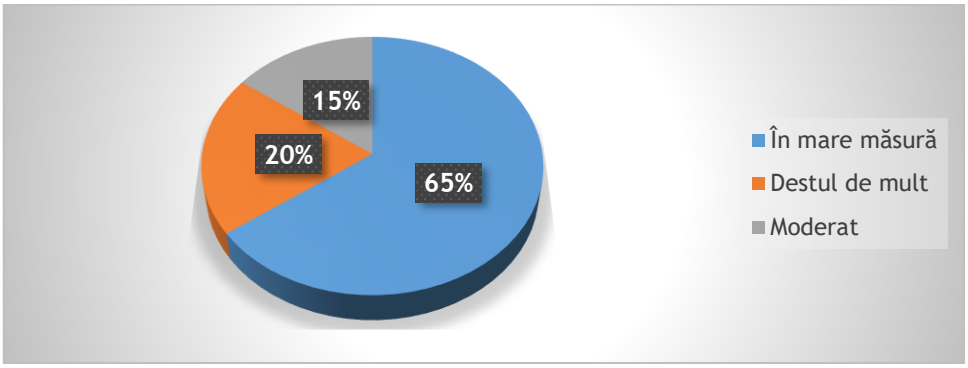


Figura 60 Percepția nivelului de politizare a administrației și funcției publice

Astfel, putem spune că administrația publică bulgară nu a reușit prin reformele consacrate organizării sistemului administrativ și a statutului funcției publice să evite politizarea excesivă și să își construiască în consecință o imagine bună pe acest subiect.

Una dintre ultimele întrebări închise adresate prin intermediul chestionarului online respondenților cetățeni bulgari a vizat calificarea unor activități curente ale administrației publice din Bulgaria.

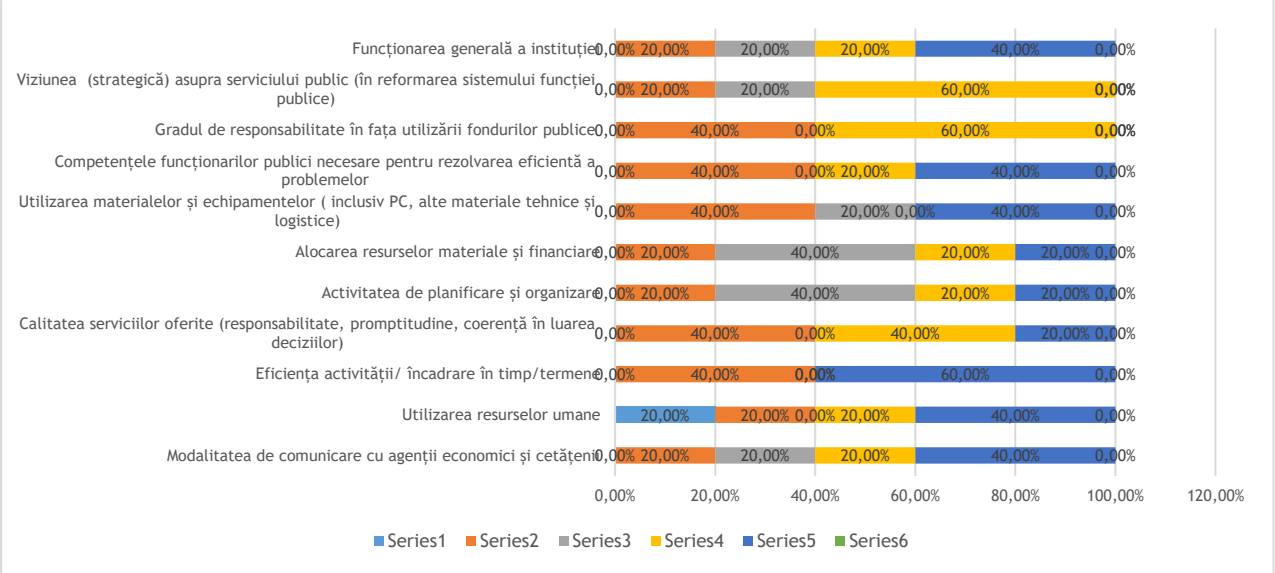


Figura 61 Percepția activităților curente ale administrației și funcției publice

Observăm din Figura 61 că punctele cheie le reprezintă utilizarea resurselor umane, calitatea serviciilor oferite (responsabilitate, promptitudine, coerență în luarea deciziilor) și utilizarea materialelor și echipamentelor.

La polul opus, observăm activități apreciate ca fiind slabe sau foarte slabe, precum modalitatea de comunicare cu agenții economici și cetățenii, încadrarea în termene, modalitatea de funcționare a instituției. De asemenea, observăm că 40% din respondenți nu au avut o opinie clar formată privind activitatea de planificare și organizare și alocarea resurselor materiale și financiare.

De asemenea, la întrebările deschise din cadrul chestionarului au existat unele răspunsuri care au confirmat parțial întrebările închise.

În acest sens, remarcăm ca la întrebarea privind principalele două aspecte care influențează imaginea pe care respondenții o au despre funcționarii publici au fost oferite ca răspunsuri.

- Pozitive:
    - Competență în rezolvarea sarcinilor de lucru
    - Responsabilitate
    - Disponibilitate de perfecționare

- Negative:
    - Gradul ridicat de corupție
    - Lipsa de transparență
    - Capacitate scăzută de lucru

În ceea ce privește măsurile de bună practică pe care le-au implementat în administrația publică, funcționarii în relația cu cetățenii și care au fost apreciate de către aceștia putem menționa că cele mai multe răspunsuri se referă la:

- îmbunătățirea calității serviciilor oferite cetățenilor prin digitalizarea activității;
- adoptarea unor strategii de pregătire și perfecționare a funcționarilor publici;
- creșterea calității resurselor umane din administrația publică prin recrutarea de persoane cu competențe și abilități ridicate.

Printre cele mai importante aspecte evidențiate de respondenți în ceea ce privește valorile/capacitățile-cheie care, caracterizează funcția publică care conferă acesteia prestigiu și recunoaștere în rândul cetățenilor au fost menționate:

- platformele de feedback pentru cetățeni sau portalurile online pentru feedback și reclamații ale serviciului public;
- numărul mare de funcționari publici;
- profesionalismul și angajamentul față de serviciul public;
- responsabilitate față de cheltuirea banilor publici.

4. Bune practici privind creșterea prestigiului funcției publice (instrumente și acțiuni)

Îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici în Bulgaria implică o serie de instrumente și strategii menite să sprijine transparența, eficiența și încrederea publicului în administrația publică.

Reforma funcției publice din Bulgaria a fost în mare măsură definită de următoarele aspecte:

- dominația fostei elite comuniste;
- dificultăți în a depăși efectele corupției și ale politizării funcției publice;

- derularea de reforme impuse și coordonate din exterior, cu lipsa voinței politice pentru reformă la nivel intern și lipsa unei direcții clare a reformei.[98]

4.1. Instrumente și acțiuni privind competența

Resursa umană din sectorul public reprezentată de funcționarii publici este esențială pentru atingerea obiectivelor societății așa cum sunt definite prin procesul democratic.

Un serviciu public profesionist, capabil și receptiv poate fi principalul motor de creștere a încrederii cetățenilor în instituțiile publice. Cu toate acestea, natura muncii în sectorul public se schimbă rapid, iar competențele și abilitățile funcționarilor publici se modifică în mod constant. În aceste condiții, sunt căutate noi modalități de a dezvolta și îmbunătății calitatea pregătirii și perfecționării funcționarilor publici.

Reforma funcției publice constituie o parte importantă a reformei administrației publice. Prioritățile cheie în eforturile de reformă au fost *introducerea unui sistem bazat pe merit* și *limitarea politizării*. Strategia pentru atingerea acestor obiective presupune implementarea unui sistem cuprinzător de management al resurselor umane care să includă sisteme de evaluare și plata performanței, mecanisme de recrutare și motivație și programe de instruire ale funcționarilor publici.

În 2005, Consiliul de Miniștri a făcut amendamente la Statutul funcționarilor publici, introducând formarea anuală obligatorie în conformitate cu ***Strategia de formare a angajaților din administrația publică*** adoptată în 2002.

Institutul de Administrație Publică (IPA), denumire pe care o poartă din anul 2007, a fost înființat în 2000 ca parte a reformei administrative în contextul viitoarei aderări la UE. Prin urmare, titlul inițial al instituției a fost Institutul de Administrație Publică și Integrare Europeană (IPAEI). Pe parcursul procesului de negocieri și după aderarea cu succes a Bulgariei, IPA a jucat un rol esențial în facilitarea dezvoltării administrației publice în Bulgaria. Prin trei fluxuri cheie: formare, cercetare și consultanță, instituția a modernizat cu succes administrația publică, actualizând-o și facând-o capabilă să funcționeze în condițiile realității de membru al UE.

În domeniul cercetării, IPA a desfășurat în perioada 2019-2022 proiectul „Implementarea Cadrului Comun de Evaluare (CAF) în administrația bulgară", proiect care a avut ca și rezultat creșterea imaginii funcționarilor publici. Consolidarea capacităților Centrului de Resurse CAF de la IPA este, de asemenea, esențială pentru performanța calitativă a funcțiilor sale de instruire și consultare pentru promovarea și implementarea modelului CAF în administrația publică. Astfel, pe parcursul implementării activităților proiectului, 46 de noi administrații din Bulgaria au primit sprijin în procesul de implementare, iar reprezentanții acestora au participat la serii de instruiri generale și de specialitate.

[98] C. Ban C. și colab., After Conditionality: Progress or Backsliding în Civil Service Reform in the New Member States of the European Union? Paper presented at the 20th annual conference of NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration în Central and Eastern Europe), Ohrid, North Macedonia, 23–26 May 2012

4.2. Instrumente și acțiuni privind eficiența

Pentru modernizarea administrației și funcției publice, în Bulgaria a fost realizată o reformă care a avut ca scop digitalizarea activităților.

E-guvernarea este una dintre cele mai de succes inițiative de reformă în contextul reformei administrației publice în Bulgaria. Astfel, începând cu anul 1997, e-guvernarea a fost o prioritate cheie pentru fiecare guvern, fiind înregistrate numeroase inițiative și realizări.

Instituționalizarea diferitelor instrumente specifice guvernării electronice (administrației electronice) a fost în 2002 și a avut ca punct de pornire elaborarea și adoptarea de către Consiliul de Miniștri a ***Strategiei de e-administrare pentru îmbunătățirea relațiilor on-line cu cetățenii***, făcându-i să joace un rol în luarea deciziilor, precum și a unei Strategii anticorupție. De asemenea, au fost aprobate legi privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici, conflictele de interese, eficiența și transparența în procesele de recrutare și desfășurarea controalelor fiscale.

La 21 iulie 2020, Consiliul de Miniștri al Republicii Bulgaria a aprobat Strategia națională „Transformarea digitală a Bulgariei pentru perioada 2020–2030", un document menit să prevadă calea pentru transformarea digitală a Bulgariei în deceniul curent. Documentul recunoaște transformarea digitală ca un proces important pentru crearea condiții pentru a stimula creșterea și inovarea și pentru a îmbunătăți perspectivele pieței muncii, oferind cetățenilor standarde de viață ridicate[99].

Gradul mare de importanță pe care Bulgaria îl acordă domeniului digitalizării este dovedit și prin adoptarea în decembrie 2021 a unei hotărâri a Adunării Naționale prin care s-a reorganizat structura Consiliului de Miniștri, fiind înființat Ministerul eGuvernare. Astfel, în februarie 2022, prin modificări ale Legii de guvernare electronică, toate competențele exercitate de președintele Agenției de Stat pentru eGovernment în domeniul eGovernmentului, precum și competențele în domeniul tehnologiilor informaționale și al societății informaționale, au fost atribuite ministrului eGuvernării.

Conform programului de guvernare, viziunea Bulgariei în domeniul eGuvernării constă în:

- transformarea modelului pentru furnizarea de servicii administrative electronice orientate către utilizator, prin schimbarea proceselor tehnologice și administrative din spatele lor, rezultând astfel o reducere a sarcinii administrative pentru cetățeni și mediul de afaceri;
- construirea unei administrații digitale moderne;
- asigurarea unui nivel ridicat de securitate a rețelei și a informațiilor;
- stabilirea unui suport de înaltă calitate pentru resursele partajate de e-guvernare

[99] Digital Public Administration factsheets – Bulgaria, publicată pe e Joinup platform, file:///C:/Users/Mada/Downloads/BG%20DPA_Factsheets_2022_Bulgaria_vFinal.pdf, p. 11

De asemenea, pentru furnizarea serviciilor electronice de către administrația publică a fost implementat Portalul de servicii electronice al Agenției Naționale de Venituri disponibil online la adresa https://portal.nra.bg/

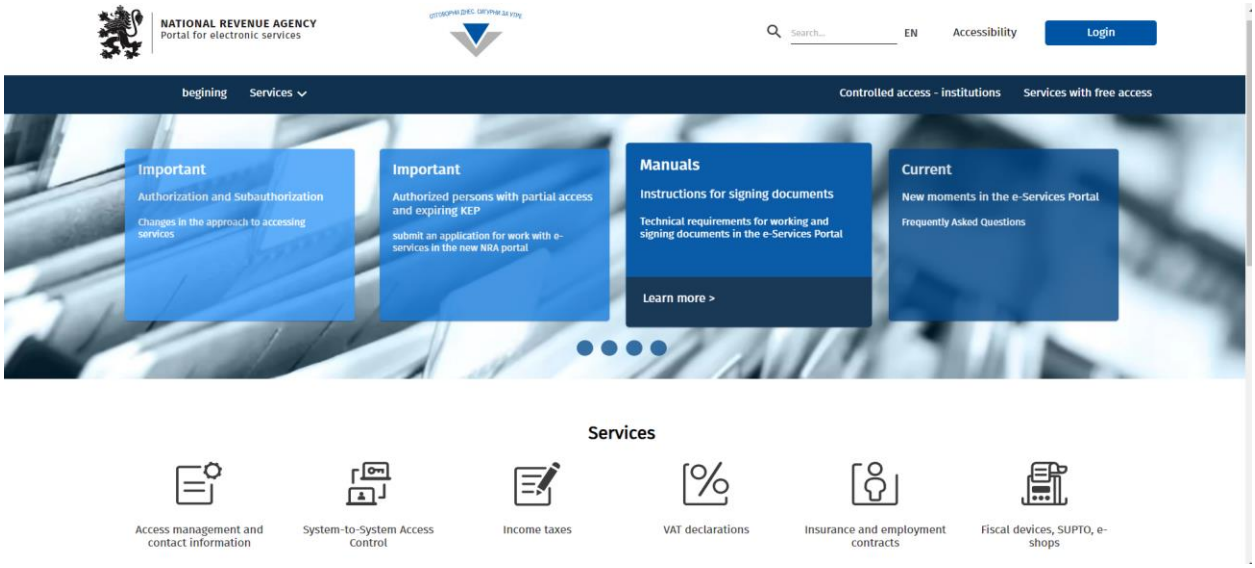


Figura 62 Portalul de servicii electronice al Agenției Naționale de Venituri din Bulgaria
Sursa: https://portal.nra.bg/

O altă inițiativă în domeniul e-guvernării o constituie ***platforma e-Health*** care și-a început activitatea în 2007. În ciuda angajamentului fiecărui guvern din ultimul deceniu față de asistența medicală electronică, Bulgaria nu are încă un sistem integrat de informare în sănătate și nu îndeplinește cerințele pentru schimbul transfrontalier de informații privind sănătatea. Nu există o fișă medicală digitală cuprinzătoare a pacienților și nu există un portal național de sănătate, care oferă un ghișeu unic pentru servicii și informații de sănătate. Doar 9% dintre pacienți au folosit e-health, în timp ce 47% nu știu de existența acestui portal.

4.3. Instrumente și acțiuni privind transparența și etica

În aprilie 2020, Consiliul de Miniștri din Bulgaria a adoptat un nou Cod de conduită al funcționarilor publici din Administrația de Stat care l-a abrogat pe cel care era în vigoare din anul 2004.

Adoptarea Codului face parte din Strategia de Dezvoltare a Administrației de Stat care are ca scop prevenirea corupției și reflectă noi standarde și așteptări mai înalte pentru comportamentul angajaților de stat.

Noul Cod extinde lista principiilor de conduită a funcționarilor publici din administrația de stat și dă definiție juridică fiecărui principiu pentru a facilita interpretarea și aplicarea acestora. Concret, conduita funcționarilor publici se va baza pe principiile legalității, loialității,

conștiinciozității, imparțialității, egalității, responsabilității, neutralității politice, integrității, confidențialității, responsabilității, colegialității și curtoaziei. Se așteaptă ca funcționarii publici să respecte aceste principii în relațiile cu cetățenii, persoanele juridice și alte organizații și să le furnizeze toate informațiile necesare pentru protejarea drepturilor și intereselor lor.

În mod semnificativ, Capitolul IV al Codului de Conduită al funcționarilor publici enumeră reguli de conduită anticorupție pentru a aborda și preveni cazurile de corupție de stat. Ca parte a acestor reguli, funcționarii publici nu trebuie să se complacă într-o poziție de dependență economică sau de altă natură și nu trebuie să solicite sau să accepte cadouri, servicii, bani sau beneficii care ar putea afecta îndeplinirea atribuțiilor lor profesionale.

Potrivit *Indicelui de percepție a corupției 2021* al Transparency International, Bulgaria a obținut 42 din 100 de puncte (cu două puncte mai puțin decât în 2020) și s-a clasat pe locul 78 din 180 țări. Conform Barometrului Global al Corupției 2021 al Transparency International, 48% dintre respondenții din Bulgaria cred că corupția a crescut în ultimele 12 luni, iar 19% dintre respondenți au declarat că au dat mită pentru a accesa serviciile publice în aceeași perioadă. În plus, 90% dintre respondenți consideră că corupția în Guvern reprezintă o problemă majoră și peste două treimi (68%) cred că mediul de afaceri controlează Guvernul.[100]

Aproximativ 67% dintre bulgarii intervievați consideră că guvernul nu face față luptei împotriva corupției.

Barometrul special 2019 al Comisiei Europene pe Corupție sugerează că 80% dintre respondenți consideră că corupția este „răspândită" în Bulgaria (media UE - 71%) și 51% au răspuns că corupția „a crescut" în ultimii trei ani (media UE - 42%).

Din datele prezentate se poate observa că deși sunt adoptate instrumente privind reglementarea eticii și a normelor de conduită, precum și măsuri anti-corupție, rezultatele nu sunt cele așteptate, cetățenii pierzându-și astfel încrederea în autoritățile publice și în funcționarii publici.

Strategia Națională de Prevenire și Combaterea Corupției în Republica Bulgaria pentru perioada 2021 – 2027 reglementează șapte priorități de bază, fiecare având un set de măsuri dedicate. Strategia este însoțită de o foaie de parcurs de implementare, stabilirea acțiunilor pentru punerea în aplicare a fiecărei măsuri în cadrul priorităților respective, indicatori de performanță, instituții responsabile și participante, finanțare și termenele de implementare.

5. Concluzii

După căderea regimului comunist din Bulgaria, țara s-a confruntat cu numeroase probleme care i-au influențat evoluția pe calea democrației.

[100] GRECO, 2022, Fifth Evaluation Round, Preventing corruption and promoting integrity în central governments (top executive functions) and law enforcement agencies Evaluation Report Bulgaria, adopted by GRECO at its 92nd Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November – 2 December 2022), GrecoEval5Rep(2022)9, p. 6

Reforma funcției publice în Bulgaria este un proces complex și continuu care vizează îmbunătățirea eficienței, transparenței și integrității în administrația publică.

Cele mai relevante aspecte care au influențat dezvoltarea funcției publice și îmbunătățirea percepției cetățenilor asupra funcționarilor publici sunt:

- Investiția în dezvoltarea competențelor funcționarilor publici și oferirea de oportunități de perfecționare profesională sunt esențiale pentru a asigura că aceștia sunt bine pregătiți să facă față provocărilor în continuă schimbare;
- Modernizarea și simplificarea proceselor administrative pot contribui semnificativ la creșterea eficienței și îmbunătățirea serviciilor oferite cetățenilor și mediului de afaceri;
- Gradul ridicat de corupție a fost unul dintre principalii factori care au impulsionat nevoia de reformă în funcția publică. Este esențială continuarea adoptării măsurilor pentru prevenirea și combaterea corupției în rândul funcționarilor publici.

Analiza comparativă de imagine a funcționarilor publici

În toate statele membre, funcția publică reprezintă, fără îndoială, un sector al sistemului politic-administrativ profund influențat de tradiție și istorie. Până în prezent, niciunul dintre tratatele europene nu a conferit competențe Uniunii Europene pentru a gestiona organizarea funcției publice. Cu alte cuvinte, Uniunea Europeană nu deține atribuții pentru a reglementa funcția publică sau pentru a inițiа reforme în ceea ce privește administrațiile publice, nici pentru a reorganiza structurile administrative și organizaționale în statele membre.

Cu toate acestea, sistemele administrative rezonează stimulilor externi[101], fiind supuse unui proces de adaptare pentru a putea răspunde exigențelor de transpunere și de aplicare a dreptului UE. De asemenea, sistemele administrative și cele de funcție publică tind să se influențeze reciproc, ca urmare a faptului că acestea sunt subsisteme ale sistemului general de administrație publică european. Astfel, multiplicarea legăturilor dintre administrațiile naționale, regionale și locale, intensificarea cooperării și coordonării dintre aceste servicii și, într-o mare măsură, competențele crescute ale UE la nivel legislativ și executiv conferă o importanță tot mai mare studiilor comparative referitoare la administrația publică și implicit la funcția publică[102].

Administrațiile publice sunt adesea supuse unor reglementări speciale înscrise uneori în Constituție, în legile Parlamentului, în decretele sau în reglementările Guvernului și în anumite cazuri în convenții colective, aceste aspecte au fost evidențiate în secțiunea specifică în cadrul analizei pentru fiecare stat în subcapitolele privind descrierea sistemului politico-administrativ și a cadrului instituțional de organizare și structura sistemului funcției. Bilanțul analizei, demonstrează că statele analizate răspund criteriului analizei comparative - *a compara numai ceea ce este comparabil, demonstrând atât similitudini, în modul de organizare, structurare și reglementare al funcției publice, cât și diferențe în ceea ce privește tradiția, continuitatea și eficiența privind sistemului funcției publice*.

In cele ce urmează, intenționăm să prezentăm din perspectivă comparată, unele similitudini și diferențe, la nivelul percepției şi al culturii administrațiilor publice din unele state membre UE privind imaginea funcționarilor publici. În acest sens, în cele ce urmează vor fi prezentate 2 tabele comparative, sintetizând, în esență vasta informație discutată în acest livrabil.

[101] A se vedea, în acest sens Berceanu, I.B, 2018, Sisteme administrative emergente, Editura Economică, București

[102] A se vedea, Claisse A., Meininger, M-C, 1994. Fonctions publiques en Europe, Montchrestien, Paris; Bodiguel, J-L., 1994. Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze, L.G.D.J. Paris; Farnham, D.,(et al),1996. New public Managers in Europe: Public Servant in Transition, Macmillan, Londra; Pollitt C și Bouckaert G., 1999. Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press 1999; Farnham, D. și Horton S., 2000. Human Resources Flexibilities in the Public Services, International Perspectives, Macmillan Business, Londra 2000.

Analiza comparativă de imagine (partea I)

	Statul Membru UE	Principalele valori importante pentru funcționarii publici	Percepția gradului de corupție a funcționarilor publici	Percepția nivelului de politizare a funcției publice	Elemente de percepție pozitivă a activităților curente ale administrației și funcției publice
Comparatum	**România**	Birocrație Stabilitate Tradiție Calitate Carieră	Grad de corupție stagnant (nivel ridicat ca percepție) în ciuda reformelor întreprinse în acest sens. Paritate de percepție a riscului de corupție între demnitari și funcționari publici de conducere	Funcția publică este văzută ca fiind una politizată.	Siguranța locului de muncă Posibilitatea de a lucra în proiecte europene Oportunitatea de a realiza ceva care contează
Comparandum	**Franța**	Birocrația Respectul Spiritul de echipă Satisfacția beneficiarilor Egalitate	Nivel scăzut de corupție	Politizare nesemnificativă, cel mult moderată	Modalitatea de comunicare cu agenții economici și cetățenii Competența Eficiența în rezolvarea problemelor Profesionalism Dedicare
	Cehia	Birocrația Tradiția Stabilitatea Profesionalismul Angajament/implicare	Nivel mediu al corupției	Politizare moderată spre medie	Competența Profesionalism Implicare Eficiență Inovare Digitalizare.
	Spania	Birocrația Confidențialitatea Atitudine etică Integritate	Nivel mediu spre ridicat	Politizare moderată spre medie	Profesionalism Dedicare Disponibilitate și dorința de a rezolva problemele cetățenilor
	Grecia	Pregătirea continuă Profesionalismul Satisfacția beneficiarilor	Nivel mediu al corupției	Grad de politizare mare	Pregătirea profesională Gradul de implicare Flexibilitate

		Integritatea			
	Bulgaria	Responsabilitate Integritate Performanță Tradiție	Nivel ridicat al corupției	Grad de politizare foarte mare	Competență în rezolvarea sarcinilor de lucru Responsabilitate Disponibilitate de perfecționare

Tabelul 2 Analiza comparativă de imagine (partea I)

Analiza comparativă de imagine (partea a II-a)

Statul Membru UE		Elemente de percepție negativă a activităților curente ale administrației și funcției publice	Valorile/capacitățile-cheie care caracterizează funcția publică și conferă acesteia prestigiu și recunoaștere în rândul cetățenilor	Principalele instrumente și acțiuni privind transparența și etica activității funcționarilor publici	Exemple de bună practică implementate în administrația publică pentru îmbunătățirea relației dintre funcționarii publici și cetățeni
Comparatum	România	Utilizarea funcției publice în interes personal Presiunile exercitate de către beneficiarii serviciilor publice Achiziții publice obținute prin relații cu persoane cu funcții de conducere	Formare și dezvoltare continuă Premierea performanței Promovarea diversității **reprezintă o parte din propunerile care se desprind din analiza comparativă și care sunt dezvoltate mai jos*	Transparență și responsabilitate Etica profesională Premierea performanței Promovarea diversității **reprezintă o parte din propunerile care se desprind din analiza comparativă și care sunt dezvoltate mai jos*	Strategiile de reformă din ultimii 20 de ani Existența unor acte normative privind transparența Adoptarea și implementarea legii privind avertizorul în interes public
Comparandum	Franța	Sistem al funcției publice elitist și inaccesibil maselor Atitudinea nepoliticoasă a funcționărilor publici	Digitalizarea Automatizarea unor procese care pot fi repetitive	Măsuri de îmbunătățire a procedurilor de achiziții publice, măsuri anticorupție mai puternice, o mai bună prevenire a conflictelor e interese și	Desființarea unor instituții cu largă tradiție administrativă- ENA, și crearea altora noi - INSP, mai moderne și adaptate nevoilor actuale

		Normă de lucru mică în comparație cu alte categorii de angajați Diferențe foarte mari salariile a funcționarilor de rang înalt în comparație cu cei de rang inferior	Nivelul ridicat al la remunerației	un cadru de protecție pentru cazurile de denunțare a neregulilor Acțiuni de îmbunătățire a egalității de gen la locul de muncă Elaborarea unui plan de acțiune multianual pentru egalitatea de gen, care să acopere o perioadă de maxim trei ani Valorificarea programului public *Talents du service* Extinderea accesului la corpul judiciar în fiecare etapă din cariera funcționarului public	Flexibilizarea sistemului de recrutare, bazat pe merit, cu accent pe posibilitatea recrutării personalului contractul pentru anumite poziții specifice, cum sunt cele din IT Respectarea principiilor egalității de șanse și a nondiscriminării prin acțiuni și programe specifice Demararea de campanii publice prin care se încearcă atragerea mai multor persoane spre a urma o carieră în administrația publică, precum și popularizarea valorilor și angajamentelor împărtășite de către funcționarii publici.
	Cehia	Ineficiența activității Încadrarea în timp Atitudinea funcționarilor publici	Digitalizarea Automatizarea unor procese	Standardele de publicare și catalogare a datelor deschise ale administrației publice Investigarea denunțurilor ale avertizărilor în interes public	Crearea unui serviciu public orientat către cetățeni mai politicos Înțelegerea necesității schimbărilor prin sporirea competențelor digitale Crearea sistemului de date deschise (concursuri de angajare)
	Spania	Atitudinea față de cetățeni Programul de lucru Lipsa de transparența în activitatea desfășurată	Eficientizarea activității prin digitalizare Implicarea funcționarilor în rezolvarea problemelor cetățenilor	Reglementări legale privind transparența, accesul la informații publice și bună guvernare	Digitalizarea activității serviciilor publice oferite cetățenilor Transparența activității instituțiilor și autorităților publice

			Viziunea strategică Responsabilitate față de cheltuirea banilor publici	Adoptarea de proceduri aplicabile în relația dintre administrațiile publice și cetățeni Aplicația informatică "Sistemul Informațional Administrativ" Portalul web al Registrului Electronic General al Administrației Statului	Adoptarea unor strategii de eficientizare a planificării activităților Creșterea calității resurselor umane din administrația publică
	Grecia	Gradul de corupție ridicat Modalitatea de livrare a serviciilor Lipsa de transparența în activitatea desfășurată	Implementarea unor proceduri care să ducă la creșterea eficienței activității și diminuarea timpului de răspuns pentru nevoile cetățenilor Implicarea activă a funcționarilor în rezolvarea problemelor cetățenilor Perfecționarea continuă	Cadrul normativ privind transparența informațiilor din administrația publică și etica în serviciul public Platforma electronică „Di@vgeia" Înființarea Autorității elene de certificare a administrației publice (APED) – 2022	Oferirea serviciilor la distanță prin digitalizarea activității Pregătirea continuă a funcționarilor publici Evaluarea performanțelor în scopul creșterii calității serviciilor publice Comunicarea interpersonală
	Bulgaria	Gradul ridicat de corupție Lipsa de transparență Capacitate scăzută de lucru	Platformele de feedback pentru cetățeni sau portalurile online pentru feedback și reclamații ale serviciului public Implicarea funcționarilor publici în rezolvarea problemelor cetățenilor	Reglementări legale privind conduita funcționarilor publici Strategia Națională de Prevenire și Combaterea Corupției în Republica Bulgaria pentru perioada 2021 – 2027	Îmbunătățirea calității serviciilor oferite cetățenilor prin digitalizarea activității Adoptarea unor strategii de pregătire și perfecționare a funcționarilor publici Creșterea calității resurselor umane din administrația publică prin recrutarea de persoane cu competențe și abilități ridicate

			Profesionalismul și angajamentul față de serviciul public Responsabilitate față de cheltuirea banilor publici		

Tabelul 3 Analiza comparativă de imagine (partea a II-a)

Ținând cont de compatibilitățile dintre diferitele stadii de dezvoltare a administrației publice în statele membre analizate, plecând de la analiza expusă în acest material, sintetizată în tabelul de mai sus, observăm că datele obținute în cadrul analizei sunt atât similare în ceea ce privește, în special, valorile importante pentru funcționarii publici , cât și contrastante în ceea ce privește elementele pozitive/negative care conferă prestigiu funcției publice.

Astfel, se observă din analiza comparată că, în general, măsurile de bună practică ce pot contribui la creșterea prestigiului funcției publice sunt considerate următoarele:

- Adoptarea tehnologiilor moderne pentru a eficientiza procesele administrative, îmbunătățind astfel accesul la servicii publice și reducând birocrația;
- Creșterea calității resurselor umane din administrația publică prin recrutarea de persoane cu competențe și abilități ridicate;
- Investirea în programe de pregătire și dezvoltare profesională pentru funcționarii publici, asigurându-se ca aceștia dețin competențele necesare pentru a-și îndeplini atribuțiile cu succes;
- Demararea de campanii publice prin care se încearcă atragerea mai multor persoane pentru a urma o carieră în administrația publică;
- Implementarea unor procese de recrutare și promovare bazate pe merit, astfel încât avansarea în carieră să fie determinată de competențe și rezultate;
- Adoptarea unor politici de transparență și responsabilitate în administrația publică pentru a arăta cetățenilor cum sunt cheltuiți banii publici și cum sunt luate deciziile;
- Creșterea gradului de implicare a cetățenilor în luarea deciziilor prin consultări și participare publică, contribuind astfel la transparența și la legitimitatea proceselor administrative;
- Crearea unei culturi organizaționale pozitive, care încurajează colaborarea, inovația și respectul reciproc, contribuind astfel la satisfacția și angajamentul funcționarilor publici;
- Colaborarea cu sectorul privat și societatea civilă pentru a beneficia de experiența și cunoștințele din diverse sectoare și pentru a asigura abordări complexe și inovatoare;
- Demonstrarea unei conduite exemplare de către liderii din administrația publică pentru a inspira încredere și respect;
- Recompensarea meritelor și a performanțelor excepționale prin sisteme de recompensare adecvate, inclusiv promovări, distincții și beneficii;
- Transparența activității instituțiilor și autorităților publice;
- Adoptarea unor strategii de eficientizare a planificării activităților funcționarilor publici.

Concluzii și recomandări

Creșterea prestigiului funcției publice și îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici privind calitatea serviciilor publice oferite beneficiarilor prin promovarea carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație și asigurarea unui management unitar al resurselor umane implicate în furnizarea de servicii publice, prin gestiunea personalului contractual din administrația publică reprezintă un obiectiv important al tuturor guvernelor statelor analizate în acest studiu.

Creșterea prestigiului funcției publice este esențială pentru a atrage și reține profesioniști talentați în administrația publică, a îmbunătăți eficiența administrativă și consolidarea încrederii cetățenilor în guvernare.

Plecând de la analiza întreprinsă propunem a fi avute în vedere următoarele direcții (D) și acțiuni (A), pentru creșterea prestigiului funcției publice și îmbunătățirea imaginii funcționarului public în România.

D1. Formare și dezvoltare continuă:

A1: Asigurarea unei pregătiri solide pentru funcționarii publici în domeniul lor de activitate;

A2: Oferirea de programe de formare continuă pentru a ține pasul cu schimbările legislative, tehnologice și sociale (în special în domeniul tehnologiei informației);

A3: Creșterea gradului de profesionalism și angajament față de serviciul public;

A4: Coroborarea politicilor Ministerului Muncii și Solidarității Sociale și Ministerului Educației, astfel încât să existe cursuri de calificare și perfecționare profesională corelate cu nevoile de pe piața forței de muncă.

D2. Transparența:

A1: Implementarea măsurilor de transparență în procesele decizionale și în administrarea resurselor publice prin folosirea unor sisteme informatice adecvate și performante;

A2: Dezvoltarea unor mecanisme privind creșterea atractivității urmării unei cariere în funcția publică din partea tinerilor.

D3. Eficiența operațională:

A1: Integrarea tehnologiei pentru a îmbunătăți eficiența, transparența și accesibilitatea serviciilor publice;

A2: Implementarea unor soluții digitale pentru a reduce timpul și resursele necesare pentru procesele administrative;

A3: Oferirea serviciilor la distanță prin digitalizarea activității;

A4: Revizuirea și actualizare procedurilor de lucru (de sistem și operaționale), conform prevederilor Standardului – 9 din Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice[103]

D4. Etica profesională:

A1: Implementarea măsurilor de prevenire a corupției și de gestionare a conflictelor de interese;

A2: Încurajarea aplicării Legii nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public;

A3: Creșterea vizibilității și importanței consilierului de etică;

A4: Creșterea modului de implicare a consilierului de etică în prevenirea și soluționarea incidentelor de etică din instituțiile publice.

D5. Comunicare deschisă:

A1: Dezvoltarea unor canale de comunicare deschise și eficiente între funcționarii publici și cetățeni (folosirea unor linii de tip telverde, folosirea unui asistent virtual etc.);

A2: Furnizarea de informații clare și accesibile cu privire la acțiunile și deciziile administrației publice;

A3: Crearea unor platforme online pentru colectarea de feedback și idei din partea cetățenilor.

D6. Diversitate și incluziune:

A1: Promovarea diversității în cadrul funcționarilor publici pentru a reflecta mai bine nevoile și perspectivele diverse ale comunității;

A2: Asigurarea unui mediu de lucru incluziv și echitabil;

A3: Reziliență și dezvoltare.

[103] publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 7 mai 2018.

Limitele cercetării

Comparațiile dintre serviciile și funcțiile publice naționale au produs până în prezent o imagine contrastantă. Cele mai multe dintre aceste comparații se bazează pe criterii calitative și cercetări calitative și pe literatura de specialitate. În general, există foarte puține dovezi factuale și empirice cu privire la structurile, procesele și politicile din cadrul sistemelor de funcții publice. Aceleași lucru este valabil și în ceea ce privește extrapolarea unor exemple de bună practică privind îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici, fără a le putea extrapola pentru toate sistemele de funcții publice, în ceea ce privește efectele și rezultatele acestora.

Din cauza dificultăților pe care le implică obținerea de date fiabile și realizarea de evaluări aplicate în cercetare empirică realizată, multe teorii reflectă opinii personale, imagini și percepții, acest lucru este valabil și pentru studiul de față. Același lucru este valabil și în ceea ce privește diferențele de cultură administrativă.

Hofstede a ilustrat în Culture's Consequences [104] modul în care valorile și normele organizaționale variază de la o țară la alta. El a făcut distincția între țări prin măsurarea a patru elemente culturale, constând din interacțiunea a două caracteristici complementare și adverse; ulterior, autorul a inclus în cercetarea făcută o a cincea dimensiune culturală.

Astfel, cele cinci dimensiuni sunt:

- individualism - colectivism;
- masculinitate-feminitate;
- distanță mare sau mică față de putere;
- nivelul ridicat / scăzut de evitare a incertitudinii;
- orientare pe termen lung versus orientare pe termen scurt.

Diferențele mari dintre țări sugerează că ar fi dificil să se exporte bunele practici dintr-o cultură administrativă în alta.

În plus, există și dificultatea suplimentară de a compara și de a analiza diferite instrumente (juridice, politice, organizatorice și de resurse umane) în diferite tradiții juridice și administrative diferite și în mai multe limbi.

Acest studiu comparativ a avut și o componenta de chestionar sociologic care fost realizat în limba engleză. În mod firesc, tuturor partenerilor de discuție și respondenților la chestionare li s-a cerut să răspundă la o terminologie care s-ar putea să nu fie înțeleasă în mod universal în întreaga UE.

O altă provocare atunci când se compară rezultatele chestionarului se referă la problema modului în care se pot obține răspunsuri sincere și fiabile la întrebări sensibile.

[104] Hofstede G., 1984. Culture's Consequences Comparing Values, Sage, p.13

Însă, intensificarea cooperării administrative în domeniul serviciilor publice naționale și popularitatea analizei comparative au generat, de asemenea, un interes sporit pentru comparații.

Anexă nr.1 – Chestionar

Questionnaire on the image of civil servants in the member states of the European Union

The consortium formed of Rovner & Moore SRL, Public Research SRL, Transparency International Romania and Deloitte Consultanța SRL is carrying out an image analysis with regards to the way the role of civil servants is perceived by the public opinion, as part of a consultancy services contract for the preparation of studies/analyses and projects of normative acts and the provision of support for the implementation of milestone 418 within the National Recovery and Resilience Plan.

Please support us by filling in the questionnaire below.

Your responses are anonymous.

1. **Please rate, on a scale from 1 to 5, the general image you have of civil servants in your country.**

(1) very poor	(2) poor	(3) average	(4) good	(5) very good

2. **What are the main aspects that influence the image you have of civil servants? Please mention at least two aspects**

1	
2	

3. **How transparent do you think civil servants are in their decisions and work?**

(1) very little transparent	(2) little transparent	(3) average	(4) transparent	(5) very transparent

4. **Do you think the level of fairness and ethics of civil servants has increased, decreased or remained unchanged in recent years?**

   a. increased
   b. decreased
   c. unchanged

5. **If you could suggest just one improvement for civil servants or the services they provide, what would it be?**

6. **Choose from the list below three values or features that you consider representative of civil servants in your country:**

Commitment / involvement		Fairness		Organisation	
Autonomy		Discipline		Performance	
Bureaucracy		Efficiency		Perseverance	
Quality		Ethics		Forecast / vision	
Celerity		Trust		Professionalism	
Pleasant work climate		Innovation/creativity		Respect	
Collaboration		Integrity		Responsibility	
Privacy		Continuous learning		Satisfaction for beneficiaries	
Competence		Legality		Security	
Communication		Motivation		Team spirit	
Community		Work		Tradition	

7. **How is the attitude of civil servants in relation to citizens?**

(1) very kind	(2) kind	(3) a little kind	(4) very little kind	(5) totally lacking in kindness

8. **In your opinion, the level of corruption in the public administration is:**

(1) very high	(2) high	(3) average	(4) low	(5) very low	(6) I don't know

9. **On a scale from 1 to 5, how much do you trust the public service in general?**

(1) very little	(2) little	(3) average	(4) much	(5) very much

10. **Do you think that the public administration and the civil service in your country are influenced by politics?**

(1) largely	(2) to some extent	(3) moderately	(4) to a limited extent	(5) not at all

11. **How would you rate the following specific aspects of the public administration in your country?**

	Very good	Good	Neither/ Neither	Weak	Very weak	I don't know/ don't answer
Communication with businesses and citizens						
Use of human resources						
Efficiency of the activity / timing / deadlines						
The quality of the services provided (responsiveness, promptness, decision-making consistency)						
The way of planning and organizing the activity						
The method of allocating material and financial resources						
Use of materials and equipment (including PC, other technical and logistical means)						
The necessary competences for the civil servants for efficient problem-solving						
The degree of responsibility towards the public funds/ public service purpose						
Vision (strategic) on the public service (or with regards to the reform of the public service system)						
General functioning of the institution						

Socio demographics

12. **Education (last graduated)**

0. No education
1. Elementary school
2. High school
3. College/ university
4. Doctoral studies

13. What is your occupation?

1. Retired individual
2. Student
3. Employed individual
4. Highly skilled professional
5. Homemaker/stay-at-home parent
6. Entrepreneur/freelancer
7. Not currently employed

14. Your country of residence: …….

Anexă nr. 2 – Ghid Focus - grup

Modalitatea de desfășurare focus grup	- online☒ - fizic ☐ - în format hibrid: ☐
Data	**26.01.2024**
Interval orar	13:30-15:00
Obiectivul focus grupului	Prezentarea rezultatelor intermediare și obținerea de feedback/ propuneri cu privire la Livrabilul aferent A.2.1 Analiza de imagine asupra modului cum este reflectat rolul ANFP și al funcționarilor publici în opinia publică și respectiv la Livrabilul A.2.2. Studiu cu privire la modul în care este percepută imaginea funcționarilor publici în alte state europene și instrumentele prin care alte state au reușit să crească prestigiul funcției publice (modele de bune practici).

Grupul țintă participant la focus grup a fost unul eterogen, fiind compus atât din persoane de gen feminin cât și masculin. La întâlnirea în format hibrid au participat funcționari publici din administrația publică centrală și locală, funcționari parlamentari din cadrul Camerei Deputaților, precum și reprezentanți ai mediului privat din cadrul operatorilor economici care oferă servicii de consultanță și formare pentru sectorul public.

În ceea ce privește derularea Focus grupului, aceasta a fost moderat de către doi experți, iar principalele aspecte operaționalizate în cadrul discuțiilor au avut în vedere următoarele componente:

A. *Prezentarea rezultatelor aferente componentei de cercetare cantitativă;*

B. *Dezbaterea rezultatelor și stimularea dezbaterii ghidată de următoarele întrebări:*

- Care sunt motivele pentru care ați recomanda cuiva să înceapă o carieră în administrația publică?
- Considerați că funcția publică este politizată în România? Sub ce formă se manifestă această politizare (eg: numiri/mobilitate, promovări în funcții publice).
- Care considerați că ar fi principalele trei măsuri pe care guvernul ar trebui să le ia pentru îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici în România?
- Credeți că în alte state europene funcționarii publici sunt mai respectați decât în România? Cunoașteți exemple? Detaliați.
- Ținând cont de statele membre UE, în care state considerați că funcționarii publici au o imagine bună? Argumentați răspunsul dv.
- Credeți că în alte state europene funcționarii publici sunt mai respectați decât în România? Cunoașteți exemple? Etc.

- La care stat membru al UE ar trebui să se raporteze România, ca model de bună practică, în vederea creșterii prestigiului funcției publice
- În vederea îmbunătățirii imaginii funcționarilor publici, considerați că ar trebui create/ desființate instituții ale administrației publice, în România?
- Care considerați care ar trebui să fie principalele acțiuni luate privind creșterea competenței funcționarilor publici?
- Care considerați care ar trebui să fie principalele acțiuni luate privind creșterea eficienței funcționarilor publici?
- Care considerați care ar trebui să fie principalele acțiuni luate privind creșterea transparenței și eticii funcționarilor publici?

Fiecare temă enunțată pe baza întrebărilor de mai sus, a fost supusă dezbaterii participanților, Astfel, sunt evidențiate următoarele aspecte ca feedback:

- se observă tot mai multe progrese în domeniul funcției publice, însă procesul de selecție, recrutarea se poziționează în continuare într-o zonă ridicată de risc;
- au fost evidențiate mai multe puncte tari (stabilitatea salarizării, programul de lucru, imaginea profesiei), dar au fost confirmate vulnerabilitățile care țin de existența stereotipurilor, percepția negativă; generalizarea diferitelor categorii;
- funcționarii publici sunt mai respectați în alte state europene, şi aici au fost amintite, Germania, Austria, Franța;
- se consideră că sunt și state precum Slovacia, în care nivelul de respect față de funcționarii publici a fost unul scăzut în anumite perioade, cum ar fi perioada în care a fost adoptată moneda EURO;
- respondenții consideră că stabilitatea politică dintr-o țară determină îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici;
- nivelul de educație al populației determină și îmbunătățirea imaginii statutului funcției publice.

Concluziile au confirmat ipotezele cercetării acestui studiu și au evidențiat faptul că îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici implică o combinație de măsuri/instrumente care vizează:

1. *Competența*;

2. *Eficiența*;

3. *Transparența* și *etica* în exercitarea responsabilităților funcționarilor publici;

4. *Promovarea* funcției publice şi *diseminarea* rezultatelor obținute.

Astfel, plecând de la aceste aspecte au fost formulate câteva recomandări.

În ceea ce privește creșterea competenței funcționarilor publici, este necesară coroborarea politicilor Ministerului Muncii și Solidarității Sociale și Ministerului Educației, astfel încât să existe cursuri de calificare și perfecționare profesională corelate cu nevoile de pe piața forței de muncă.

Creșterea gradului de eficiență este determinată de introducerea noilor tehnologii în activitatea administrației publice.

Oferirea serviciilor la distanță prin digitalizarea activității este o prioritate pentru toate administrațiile publice, astfel se reiterează continuarea demersurilor începute și consolidarea mecanismelor pentru asigurarea calității serviciilor publice oferite.

Un aspect important legat de eficiență îl constituie necesitatea revizuirii procedurilor, precum și aplicarea acestora în activitatea funcționarilor publici.

Este nevoie de creșterea gradului de transparență a activității administrației publice, fapt care ar conduce la creșterea gradului de încredere a cetățenilor in instituțiile statului, respectiv a îmbunătățirii imaginii funcționarilor publici.

A fost subliniată necesitatea creșterii importanței consilierului de etică.

Sunt susținute eforturile realizate de ANFP, ca instituție strategică și sunt încurajate focus grupurile realizate la un nivel mai larg, pe categorii socio-profesionale, care să genereze îmbunătățiri continue. De asemenea, dezvoltarea parteneriatului public-privat rămâne în continuare o oportunitate de valorificat în vederea creșterii capacității de inovare a sectorului public.

Bibliografie

- ANFP, 2013, Analiza sistemelor administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare, p.6, disponibil online la adresa: https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza2.pdf, accesat. 23. 11. 2023
- Apostol Tofan, D., Instituții administrative europene, București: CH Beck, 2006
- Ban C. și colab., After Conditionality: Progress or Backsliding în Civil Service Reform in the New Member States of the European Union? Paper presented at the 20th annual conference of NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration în Central and Eastern Europe), Ohrid, North Macedonia, 23–26 May 2012
- Berceanu, I.B, 2018, Sisteme administrative emergente, Editura Economică, București
- Bertalanffy L.W., 2009, General System Theory, revised edition, Editura G.Brazzilier, New York
- Bertrana X, Heinelt H, "The Second Tier of Local Government in the Context of European Multi-Level Government Systems: Institutional Setting and Prospects for Reform", Revista Catalana de Drét Public (46)/2013
- Bodiguel, J-L., 1994. Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze, L.G.D.J. Paris
- Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R., 2001. Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments", copyright European Institute of Public Administration, O.L. Vrouweplein 22, P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht
- Civil Service Section, Ministry of the Interior, 2020. The comparative analysis of the areas of the civil service act in the selected european union countries Prague, 2020
- Claisse A., Meininger, M-C, 1994. Fonctions publiques en Europe, Montchrestien, Paris
- Comisia europeană, Raport privind stadiul evoluției deceniului digital 2023, Bruxelles, 27.9.2023 COM(2023) 570 final
- Comisia Europeană. 2020, Structural Reform Support - Public administration and Governance: France
- Constituția Republicii Cehe, disponibila online la: https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html, accesat: 23.11.2023.
- Deaconu Ș., Constituția Republicii Bulgaria. Prezentare generală, https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/bulgaria.pdf
- Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions

- Demke, C., 2010, Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. EIPASCOPE 2010/2, disoonibil online la: https://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf, accessat: 28.11.2023
- Demmke, T. Moilanen, 2010, Civil Services in the EU of 27 Reform Outcomes and the Future of the Civil Serice, ŗ Editura Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main
- DGAFP, 2021. Transforming the French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century, p. 11
- Dincă D., 20. Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză și adaptare autohtonă, Editura Economică, București
- Dincă, D., Mihaiu M., 2019. 20 de ani de reformă a administrației publice în România, Editura economică, București Disponibil online la: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000502401/, accesat: 28.11.2023
- Djildjov A, Descentralizare și regionalizare în Bulgaria, lucrare prezentată la Conferința Internațională „Implicații ale înființării regiunilor în România", Sinaia, 19-21 septembrie 2002
- EUPAN, 2020. The Civil Service System at European Level, disponibil online la: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf, accesat la data de: accesat: 25.11.2023, p. 4
- Farnham, D. și Horton S., 2000. Human Resources Flexibilities in the Public Services, International Perspectives, Macmillan Business, Londra
- Farnham, D.,(et al),1996. New public Managers in Europe: Public Servant in Transition, Macmillan, Londra
- Foulquié,P. 1992, Dictionnaire de la langue philosophique, 6-ème édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1992
- Govanni Sartori, Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative
- GRECO, FIFTH EVALUATION ROUND Preventing corruption and promoting integrity în central governments (top executive functions) and law enforcement agencies EVALUATION REPORT BULGARIA, adopted by GRECO at its 92nd Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November – 2 December 2022), GrecoEval5Rep(2022)9
- Hlepas N., Getimis P, "Greece: Prefectures", în John Loughlin; Frank Hendriks; Anders Lidström (eds.). The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy în Europe. Oxford University Press., 2011
- Hofstede G., 1984. Culture's Consequences Comparing Values, Sage

- INAP Spania, Plan-Estrategico-Plurianual-2021-2024, disponibil online la: https://www.inap.es/documents
- Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, vol.1, Ed.All Beck, București, 200
- Kuhlmann, S. and Wollmann, H., 2014, Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms în Europe, Editura Edward Elgar, Northhamton, pp. 113- 216
- Legea nr. 150/2002, privind Codul Justiției Administrative cu modificările și completările ulterioare, repesctiv: Legea nr. 192/2003, Legea nr. 22/2004 Coll., Legea nr. 235/2004, sursa:https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2016-143_Czech/Annex5_CodeAdministrativeJustice.pdf, accesat: 23.11.2023
- LOI n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, disponibilă online la: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038889182, site accesatla data de 25.11.2023
- Matei L., Lazăr C, Managementul calității și reforma administrației publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparativă, Economie teoretică și aplicată, Volumul XVIII (2011), No. 4(557)
- Method, în Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance (edited by Mattei Dogan and Ali Kazancigil), Blackwell, 1994, pp. 14 -34
- Ministerul de Interne al Republicii Cehe, disponibil online la: https://www.mvcr.cz/mvcren/article/legal-framework-of-public-administration.aspx, accesat: 25.11.2023
- OECD, 2023. Overview of the Public Administration in the Czech Republic, în OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f4b603c6-en, pp.4-40
- OECD. 2000, Trust în Government Ethics Measures în OECD Countries, Paris
- OECD. 2012, Human Resources Management Country Profiles, Spain
- OECD. 2021, Government at a Glance 2021: Country Fact Sheet – Czech Republic, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-czech-republic.pdf
- OECD. 2023, "Drivers of trust in the civil service", în Government at a Glance 2023, OECD Publishing
- OECD.2022, Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust în Public Institutions, Building Trust în Public Institutions, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b407f99c-en

- Office of the Government of the Czech Republic Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation, 2016. Action Plan of the Czech Republic Open Government Partnership for 2016 to 2018. Praga, p. 14
- Ongaro, E. 2010. The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform în France, Greece, Italy, Portugal and Spain, în Painter, M., Peters, B.G. (eds) Tradition and Public Administration. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230289635_13
- Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du Code général de la fonction publique disponibil online la: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000044416551/2022-03-01, accesat: 24.11.2023
- OUG nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.
- Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/fc7832e2-en, pp. 58-59
- PNRR - Componenta C14. Buna guvernanță, pag. 65: PLANUL NAȚIONAL DE REDRESARE ȘI REZILIENȚĂ (PNRR) (gov.ro)
- Pollitt C şi Bouckaert G., 1999. Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press
- Rezoluția 48/134 a Adunării Generale a ONU privind Principiile de la Paris ale Organizației Națiunilor Unite privind statutul instituțiilor naționale din 1993
- Serpa, S., Ferreira C.M., 2019, The Concept of Bureaucracy by Max Weber, International Journal of Social Science Studies, Vol. 7, No. 2; DOI: 10.11114/ijsss.v7i2.3979
- Špaček D., Nemec J., 2018, Public administration characteristics and performance în EU28: The Czech Republic, European Comision, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building" (VC/2016/0492), Brussels (ex. p.196)
- Tănăsescu S.E., Constituția Republicii Elene Prezentare generală, disponibilă on line la: https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/grecia.pdf
- Vamvakas N., Europeanizing Greece: The Effects of Ten Years of EU Structural Funds, 1989-1999. University of Toronto Press, 2012
- Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, sursa: https://ppropo.mpsv.cz/zakon_234_2014, accesat: 25.11.2023.
- Zákon č. 312/2002 Sb. Zákon o úřednících uzemních samosprávných celků a o změně některých zákonů, sursa: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312, accesat: 25.11.2023.

- ZÁKON106, ze dne 11. května 1999, disponibil online la: https://www.zakonyprolidi.cz/translation/cs/1999-106?langid=1033&srcid=1029, accesat: 28.11.2023

Finanțat de Uniunea Europeană NextGenerationEU

Planul Național de Redresare și Reziliență

Jalon 418 - Intrarea în vigoare a două acte legislative privind managementul resurselor umane

COMPONENTA C14. BUNA GUVERNANȚĂ

Reforma 3 - Management performant al resurselor umane în sectorul public

Februarie, 2024

Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Bulevardul Mircea Vodă nr. 44, tronsonul III, intrarea C, sectorul 3, cod poștal 030669 București, România

www.anfp.gov.ro

comunicare@anfp.gov.ro