

# **LIBERUL ACCES AL CETĂȚENILOR EUROPENI LA FUNCȚIILE PUBLICE DIN STATELE EUROPENE**

---

Prof. univ. dr. Claudia Livia PAU

DOI: 10.52744/978-606-26-1601-4.02

## **Noțiuni introductive privind funcția publică**

### **1. Funcția publică - evoluția legislației în domeniu**

#### **1.1. Funcția publică și funcționarii publici în reglementări europene**

Conceptul de funcție publică europeană este strâns legat de evoluția comunităților Europene și desigur de dezvoltarea Uniunii Europene într-un final. Apariția instituțiilor europene a fost un proces de lungă durată care a început cu anul 1951, a continuat cu semnarea Tratatului de instituire a CECO de către cele șase state semnatare și a continuat cu semnarea altor tratate a altor comunități: CEE și Euratom. Din acest motiv se consideră că au existat trei corpuri de funcționari publici care și-au desfășurat activitatea, conducându-se după norme diferite. În funcție de existența unui statut, în literatura dedicată acestei materii, se consideră că pot fi deosebite două perioade: perioada statutară și perioada pre-statutară. Perioada pre-statutară presupunea că funcționarii publici europeni erau organizați într-un corp de mai multe sute de persoane care își realizau atribuțiile în serviciul Înaltei autorități a CECO. Perioada în care au fost adoptate statutele personalului instituțiilor comunitare este considerată diferită pentru comunități, de exemplu anul 1956 pentru CECO și anii 1958, respectiv 1962 pentru celelalte comunități europene (Iorgovan, 2005).

Un moment remarcabil în ceea ce privește reglementările aplicabile funcționarilor europeni este considerat unificarea autorităților de execuție

a comunităților, Înalta Autoritate CECO, Comisiile CEEA și CEE, acest moment a constituit de fapt unificarea reglementărilor aplicabile funcționarilor Europei. Această etapă s-a încheiat la data de 8 aprilie 1965 prin semnarea Tratatului de fuziune a executivului Comunităților Europene de la Bruxelles prin care se statua elaborarea și adoptarea unui regulament comun tuturor instituțiilor comunitare. Astfel, a fost adoptat Regulamentul CEE, CECA și CEEA nr.25/1968 (Fuerea, 2011).

Sub aspectul dreptului european, existența unei legislații comune pentru reglementarea funcției publice implică și existența unor probleme, acestea fiind: gradul de aplicare a statutului angajaților din serviciu public, adică care sunt categoriile de funcționari care se supun acestor reglementări, iar altă întrebare se referă la faptul dacă prevederile surprinse în statut se aplică cu titlu general tuturor. În cea dintâi categorie de țări, care este și cea mai amplă de altfel, statutul funcționarilor publici e aplicabil absolut tuturor agenților permanenți, autorităților administrative autonome și colectivităților locale, aceste țări fiind: Franța, Belgia, Spania, Grecia, Portugalia, Olanda și Irlanda. Tot aici se încadra și Italia până când, în 1993, a adoptat legislația în domeniu. Spania a fost prima țară care, în anul 1852, adoptase un *Statut al funcționarilor publici*, fiind urmată, în anul 1872, de Luxemburg, și apoi de Danemarca, acolo unde prima lege cu privire la funcționarii publici a fost adoptată în anul 1899. În anul 1908, în Italia a fost adoptat *Primul Statut al angajaților civili* ai statului, iar în Irlanda prima reglementare în domeniul funcției publice își are începuturile în anul 1922.

Prima lege cu privire la funcția publică a fost adoptată în Olanda, în anul 1929, iar primul regulament general cu privire la funcționarea regatului a fost adoptată în anul 1931. Cele două categorii de funcționari publici care există în Olanda sunt următoarele: contractualii - care își realizează atribuțiile de serviciu pe baza unui contract de drept privat și funcționarii - ce beneficiază de un statut public, fiind numiți printr-un act unilateral. De fapt, candidatul care manifestă interes față de funcție, este mai întâi agent contractual și mai târziu devine funcționar. Statul olandez nu consideră ca fiind funcționari de stat următoarele categorii de angajați: polițiștii, militarii, magistrații și cadrele didactice. În ceea ce privește procesul de recrutare și cariera, Olanda dispune de prevederi speciale în legătură cu aceste aspecte.

În Germania pe timpul regimului național socialist a fost adoptată prima lege de modificare generală a dreptului funcției publice semnată în 1937, chiar dacă înainte a existat un cod bavarez al funcției publice ce datează din 1806.

În Franța, deși au existat tentative de a reglementa funcția publică în perioada dinaintea anului 1789, anul Revoluției, iar pe parcursul timpului și Camerele au examinat o mare gamă de propuneri legislative, abia în anul 1946 a fost adoptat primul mare Statut al funcției publice.

Primul Statut general al funcționarilor din Grecia a fost adoptat în anul 1951, baza acestuia fiind legislația inspirată din dreptul englez, din statutul german și din dreptul francez al funcției publice. Definiția noțiunii de funcționar public din codul grecesc actual a funcționarilor publici, presupune că orice angajat al unui serviciu public sau chiar direct al statului, care primește un salariu și este legat de acesta prin disciplină și o relație benevolă de serviciu, este un funcționar public. Funcționarii publici sunt acei cetățeni care prin credință servesc poporul și execută voința statului, conform Constituției.

În Luxemburg și Germania se realizează în mod obișnuit distincție între angajații și lucrătorii ce activează pe bază de contract și funcționarii supuși unui statut de drept public unilateral. Această diferență este bazată pe distincția dintre funcții, deoarece doar funcționarii dispun de privilegiul de putere publică sau atribuții de realizare a unui interes general, pe când funcționarii trebuie să-și asume aceste funcții, din moment ce activitatea desfășurată de ei are un caracter permanent.

În Danemarca există, la fel, o situație specială, chiar dacă este un pic asemănătoare cu cea din Luxemburg sau Germania. Totuși principala diferență dintre aceste țări constă în faptul că tradiția funcției publice din Danemarca era mai mult cea de supunere a unei mari majorități a agenților față de statutul funcționarilor publici. Procesul de contractualizare a funcției publice a fost declanșat în 1969 de Reforma funcției publice și a avut ca obiectiv principal rezervarea statutului agenților de autoritate, funcționarilor, dar și a celor ce au atribuții de control și de concepție a politicilor publice în administrația de Stat, categorii de funcționari care nu trebuie să depășească 20% din ansamblul tuturor efectivelor.

În legătură cu caracterul de generalitate al dispozițiilor statutare, doctrina consemnează că majoritatea statelor din occident, în realitate, au

mai multe funcții publice statutare, care sunt supuse reglementărilor proprii, și nu doar unui singur statut, cu ale cărui reguli sunt completate statutele speciale.

În *Belgia* se va face distincția între funcția publică a statului, cea a regiunilor și comunităților, care este stabilită chiar de Constituție, cea a stabilimentelor publice autonome, precum și cea a colectivităților locale. În Danemarca există doar o funcție publică statutară, dar pe lângă aceasta mai există și o funcție publică contractuală foarte importantă, ce nu este supusă legii privind funcția publică.

Formal, în *Germania*, există tot atâtea tipuri de funcții publice câte landuri sunt, la care se mai poate adăuga funcție publică federală. Cu toate acestea, sunt multe asemănări între statutul funcției publice federale și dispozițiile legii-cadru la care sunt supuse statutele landurilor. Sub aspect juridic, funcționarii locali fac parte din categoria funcției publice care aparține landului de unde provin. Cu alte cuvinte, Germania este caracterizată prin existența la un loc a trei categorii de funcții publice: a Landurilor, a Statului federal și a comunelor, statutele cărora, fiind cvasiuniforme, se încadrează printr-un „dispozitiv organizat în mai multe niveluri”. Astfel, în vârf stă Constituția care impune legiuitorului să respecte principiile fundamentale și să acorde competența specifică Federației pentru a fi elaborate legile cadru cu privire la situația juridică a funcționarilor din landuri, comune și alte organisme de drept public, fiecărui land revenindu-i competența de a realiza completări la dispozițiile ce s-au stabilit la nivel federal.

În *Spania* se poate face distincția între funcția publică de Stat, cea a comunităților autonome și cea a colectivităților locale.

În administrația publică franceză se poate face o deosebire între însăși funcționarii publici care se conduc după legislația existentă în domeniu și magistrații și militarii care se conduc după un set de reglementări speciale. Tot aici, statutul funcției publice este prezentat printr-o codificare de principii. Existența unui statut ajută la evitarea unei confuzii făcute între agent și funcția care este exercitată. Sistemul din statutul francez este bazat pe trei principii fundamentale: principiul egalității, cel al independenței și cel al răspunderii.

## **1.2. Funcția publică și funcționarii publici în prevederile interne**

Una din noțiunile fundamentale a dreptului public este și noțiunea de funcție publică, tradițional în prim planul dreptului administrativ, aceasta fiind într-o relație de interdependență cu noțiunea de activitate, autoritate, organ.

În România, prima reglementare din legislația modernă a funcției publice a fost realizată de Regulamentele Organice. Reglementarea dată a fost ulterior modificată conform noilor reglementări din Statutului dezvoltator al Convenției de la Paris. Principiul după care erau numite persoanele în aparatul executiv a fost stabilit de Constituția lui Alexandru Ioan Cuza, însă, abia prin Constituția din 1923, a fost adoptat un statut al funcționarilor publici, reglementat prin Legea din 19 iunie 1923, în vigoare până în 1940. În anul 1941, a apărut Codul funcționarilor publici, care fiind structurat în două părți, deși atent organizat ca să ofere o reglementare tuturor categoriilor de funcționari publici, a fost modificat semnificativ până la apariția Legii nr.746 pentru Statutul funcționarilor publici în 1946.

Ulterioara evoluție a reglementărilor în cadrul materiei date a fost influențată de anumite evenimente care au făcut ca societatea românească să se îndepărteze de idealul unei democrații autentice. Realitățile sociale și politice care s-au instalat după cel de-al doilea război mondial au influențat reglementarea funcției publice. Teoria la acel moment se axa pe înlăturarea diferențelor dintre „muncitori” și „funcționari”, funcționarul respectând principiile din Codul muncii.

În anul 1991, a fost adoptată Constituția României, acest moment este foarte important în evoluția prevederilor în ceea ce privește funcția publică, iar conform acesteia adoptarea, Statutului funcționarului public, prin Legea nr. 188/1999 modificată ulterior, a conturat un cadru corespunzător pentru desfășurarea activității sectorului public.

În anul 2001, în România a fost înființat Institutul Național de Administrație (INA), după modelul francez, a cărui obiectiv constă în recrutarea și perfecționarea pregătirii specifice profesiei pentru funcționarii publici. Principala ocupație a INA constă în organizarea cursurilor de pregătire profesională specializată în administrația publică, cu durata de 2 ani, ca urmare a trecerii unui concurs național ce e organizat în fiecare an de Institutul Național de Administrație. Instituția dată a fost înființată ca având atribuții legate de respectarea atât a principiului

egalității la acces, cât și a celui de imparțialitate în organizarea concursurilor de ocuparea locurilor de funcționar public. Cu toate acestea, pentru posturile de înalți funcționari, luându-se ca bază criteriile politice, nominalizarea nu se realizează prin concurs, subiect care aduce mereu controverse și opinii conform cărora România ar trebui să se conducă după exemplul urmat de alte state europene și să reușească să creeze o administrație publică independentă (Ziller, 1993).

### **1.3. Aspecte generale privind noțiunea de funcție publică**

Putem defini noțiunea de funcție publică ca fiind un set de puteri și de competențe, sistematizat de legislația în domeniu, în vederea realizării interesului general, funcție ocupată temporar sau permanent de către o persoană fizică, care realizându-și atribuțiile în limitele corespunzătoare, satisface interesul funcției pentru care a fost investită.

Natura juridică a funcției publice este obiect de studiu din mai multe puncte de vedere, cele mai relevante făcând referire la teoria statutului legal și teoria situației contractuale. Cea din urmă teorie definește funcția publică prin cadrul unor instituții ale dreptului administrativ (acesta fiind contractul administrativ) sau cu ajutorul unor instituții de drept civil (contractul de mandat). Recent, au fost făcute trimiteri la instituții ale dreptului muncii (cum este contractul individual de muncă) în vederea explicării naturii juridice a funcției publice. Teoria statutului legal contrazice ideea că funcția publică ar avea un caracter contractual și o definește ca fiind un statut legal, care este creat printr-un act de autoritate, concepție.

Noțiunea de funcționar public a fost definită, pentru prima dată în România, prin Legea pentru statutul funcționarului public din 19 iunie 1923 care, în art. 1, prevede că pot fi funcționari publici acei cetățeni ai statului, indiferent de gen, care își desfășoară activitatea în cadrul unui serviciu public permanent, bisericesc sau civil, atât la nivelul statului sau a unui organ (al cărui buget este aprobat de Parlament), a unui județ sau comune, cât și în cadrul Consiliilor județene și comunale ori în cadrul Guvernului.

Cele mai importante prevederi ale Constituției României cu privire la funcția publică pot fi regăsite în art. 16 alin. (3) și art. 73 alin. (3) lit. j). Potrivit principiului consacrat în art. 16 din Constituția României din 1991,

modificată în 2003, demnitățile și funcțiile publice, din corpul militar sau civil sunt ocupate doar de către acele persoane care dețin cetățenia română și au domiciliul în țară în condițiile legale. Egalitatea de șanse dintre femei și bărbați este garantată de către instituția statului român.

Legea prin care a fost revizuită Constituția, a introdus noi reguli, astfel pentru a ocupa o funcție publică pot candida și persoanele cu dublă cetățenie, lucru care face ca reglementările naționale să fie mai apropiate de cele ale statelor europene.

### **1.3.1. Noțiunea de funcție publică europeană**

În funcție de contextul utilizat, noțiunea de funcție publică înglobează două mari accepțiuni, concretizate în două curente de opinie relevante, sub aspect terminologic și hermeneutic al dreptului.

Primul, dar și cel mai larg sens al termenului, presupune faptul că funcția publică este constituită atât din funcționari ce își desfășoară activitatea în structuri ale administrației publice pentru fiecare stat membru UE cât și persoane care au fost învestite cu autoritate publică pentru un organism sau instituție europeană. Persoanele care lucrează pentru un organism sau o instituție comunitară sunt agenți contractuali sau funcționari europeni.

Termenul de funcționar public desemnează orice persoană care au fost numită, în condiții legale, într-o funcție permanentă din cadrul unei instituții ale Comunității, printr-un act scris al acelei autorități care a fost investită cu putere de numire de către instituția comunitară.

Principiile care guvernează activitatea funcționarilor europeni sunt:

- a) *Principiul egalității de acces* - toate constituțiile țărilor membre ale comunității europene consfințesc principiul egalității în fața legii și o bună parte din ele aplică și principiul accesului egal la funcțiile publice. Principiul liberului acces la funcția publică și următorul principiu- cel al concursului sau al meritului pentru ocuparea funcției , sunt de fapt împreună principii complementare, dar în același timp și contradictorii;
- b) *Principiul concursului public* – acest principiu presupune că accesul la o funcție publică presupune o cale de selecție riguroasă dintre candidați aspiranți la funcția respectivă. Astfel, concursul se consideră a fi o modalitate nediscriminatorie care este utilizată

pentru selecția funcționarilor, procedura prin care se desfășoară fiind prevăzută de legi speciale prevăzute de fiecare stat membru al UE;

- c) *Principiul independenței* – în concret, un funcționar european nu este de fapt un angajat al statului a cărui cetățean este, ci trebuie să acționeze doar în vederea satisfacerii idealurilor nevoilor comunitare, ca și cetățean al comunității;
- d) *Principiul competenței* – este aplicat de către prevederile dreptului european în ambele sale dimensiuni, activitatea funcționarilor europeni fiind dependentă direct de limitele descrise de prevederile normative ce aparțin funcției respective, la fel, și de obligația de a demonstra înzestrarea cu demne competente profesionale și morale;
- e) *Principiul randamentului* – fiecare persoană care ocupă o funcție publică trebuie să fie eficientă și să își îndeplinească sarcinile de servicii și atribuțiile cu profesionalism și dedicație;
- f) *Principiul integrității* – integritatea funcționarului este determinată în prim plan de moralitatea acestuia, acest lucru înseamnă onorarea tuturor regulilor de conduită care se situează mai degrabă în registrul etic și al bunei cuviințe decât în dimensiunea pur legislativă a relațiilor de serviciu.
- g) *Principiul stabilității în funcția publică* – țările membre ale UE practică toate, pentru selecția personalului, sistemul carierei, dar și sistemul angajării, prima situație beneficiind de aplicarea principiului stabilității.

Statul reprezintă acea putere fundamentată pe o populație, așezată pe un teritoriu delimitat, și care este într-o continuă adaptare pentru a face posibilă exercitarea funcțiilor legislative, executive și judecătorească cu ajutorul unor autorități publice legal învestite. Exercitarea acestor puteri presupune înființarea unor servicii publice care dispun de răspundere, competențe specifice, atribuții corespunzătoare și funcții publice prin care să se realizeze satisfacerea intereselor societății.

Funcția publică presupune un ansamblu de atribuții și responsabilități, prevăzute de lege, având ca scop realizarea unui privilegiu, cum este puterea publică, atât de către autoritățile administrației publice, cât și de însași administrația publică centrală și cea locală.



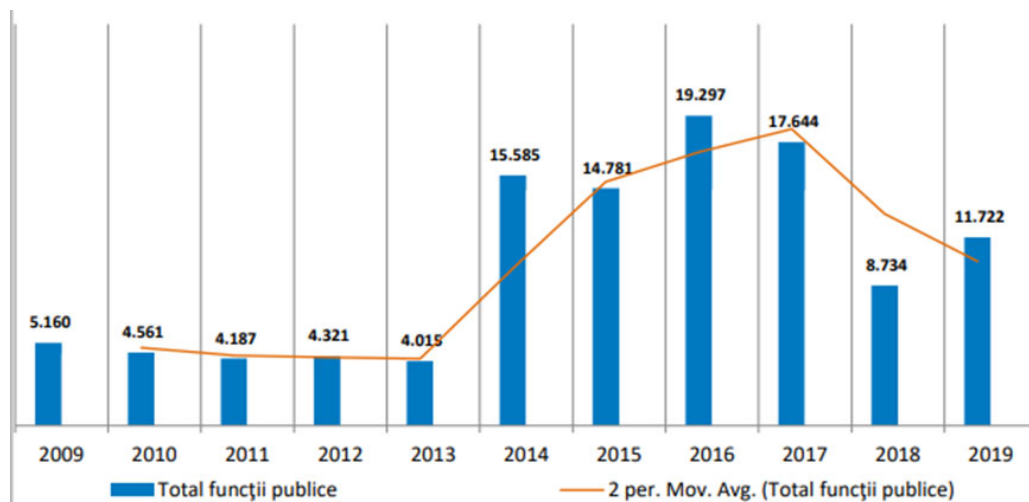
Conform datelor transmise printr-un sistem informatic de către resursele umane, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) îndeplinește misiunea de a administra evidența națională a funcționarilor publici și a funcției publice. Situațiile comunicate cuprind date cu privire la funcțiile publice generale, cele specifice și unele funcții cu statut special. Astfel ultimele rapoarte realizate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici ne permite să avem o viziune concretă asupra situației corpului funcționarilor publici la nivel național (Preda, 2004).

Procedurile de selecție în sistemele de serviciu public din statele membre ale UE se disting în principal după mai multe criterii, contând așadar dacă sunt parte din sisteme bazate pe locuri de muncă sau din cele bazate pe sistemul carierei. În toate cazurile, selecția încearcă să combine două principii, acestea fiind: dreptul la acces egal al fiecărui cetățean calificat la serviciul public și recrutarea celor mai buni candidați disponibili pentru serviciul public.

În unele cazuri ambele principii sunt cerute de constituția țării, însă unele state pledează mai mult către unul dintre principii. În statele membre precum Spania, Portugalia, Italia și Franța, state a căror administrație publică este influențată de conceptul clasic francez, accentul se pune mai mult pe principiul accesului egal, în timp ce în alte state membre (Olanda, țările nordice) se favorizează selecția bazată pe merit.

Înainte ca prevederile codului administrativ să intre în vigoare, competența era instituită de Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici: de către autoritățile și instituțiile publice care aveau postul vacant sau de către ANFP pentru acele funcții care sunt din domenii speciale. La momentul actual, conform codului administrativ în vigoare, responsabilitatea pentru organizarea concursurilor de ocupare a funcțiilor îi revine fiecărei instituții publice, publicitatea acestora fiind asigurată de agenție. Pentru funcțiile publice vacante de grad debutant din centrală administrație și pentru cele ale funcțiilor publice de grad înalt a fost realizată în perioada 2020-2021 o pilotare a unui concurs național.

**Figura 1.** Evoluția funcțiilor publice scoase la concurs  
 în perioada 2009-2019  
 Sursa date: Eurostat



Evoluția prezentată în tabelul de mai sus arată următoarele aspect:

- în primii 5 ani din perioada analizată în jur de 4.500 de funcții publice au fost supuse în fiecare an procedurilor de concurs;
- creșterea numărului de funcții publice - un număr foarte mare rezultă în anul 2016 unde au fost mai mult de 19.000 de funcții publice scoase pentru concurs ceea ce înseamnă un număr de patru ori mai mare de funcții publice;
- înregistrarea doar a 8734 de astfel de proceduri a constituit un regres în 2018.

În legătură cu creșterea numărului de funcții publice de execuție care au fost supuse concursului și ulterior supuse scoase la procedura de selecție putem constata că acesta nu a depășit valoarea de 4.000 și în prima parte a intervalului pe care îl analizăm. Cu toate acestea începând cu anul 2014 numărul acestor funcții a crescut foarte mult maximul fiind atins atât în 2016 cât și în 2017. Evoluția numărului funcțiilor publice descrise a constituit cauza adoptării legislației în domeniul politicii de resurse umane menționate anterior. Instituțiile și autoritățile publice au încercat să își sigure resursele umane minime pentru a se desfășura activitatea pe perioada limitării probelor de concurs pentru ocuparea posturilor. Explozia

numărului de concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice a fost cauzată de relaxarea politicilor de recrutare precum și probabilitatea blocării acestora. Anul 2018 poate fi considerat un început al echilibrului în ceea ce privește nevoile efective de posturi în instituții ocupate prin recrutare.

Momentul în care decidenții guvernamentali vor înceta să mai intervină poate fi considerat un început al echilibrului în ceea ce privește nevoile efective de posturi în instituții ocupate prin recrutare în cadrul structurilor de funcții și vor permite în acest mod conducătorilor de autorități și instituții publice să realizeze analize și să calibreze de la sine stătător resursele financiare, informaționale și umane. Acesta poate fi considerat un moment de maturitate al sistemului politicilor instituționale de personal în administrația publică, aceasta având scopul de a furniza servicii de calitate pentru cetățeni.

Se constată de asemenea că numărul de funcționari este într-o continuă scădere, acesta a variat de la 3% până la 35%, comparativ cu cercetările efectuate în anul de bază 2006, aspect care a fost constatat și din raportările depuse de câteva dintre statele membre. Dintre toate aceste state, în Finlanda a fost raportată cea mai mare scădere, în cuantum de 35%, în primul rând datorită transferului de personal din sectorul universitar în sectorul privat. Ulterior cercetării de bază efectuată în 2006, în Finlanda, la un interval de 5 ani a fost înregistrată o creștere semnificativă a cifrei de bază, care reflectă efectele reformelor asupra sectorului universitar, astfel încât din 34.000 de angajați din sectorul universitar care au activat în sectorul universitar, sunt acum încadrați în sectorul privat, așadar aceștia nu mai sunt luați în considerare în statisticile guvernului. Aceeași tendință în scădere, chiar și în statele membre în care s-a sesizat o oarecare creștere inițial, a fost raportată prin referire la un vârf de referință al numărului maxim atins în perioada cercetării de bază.

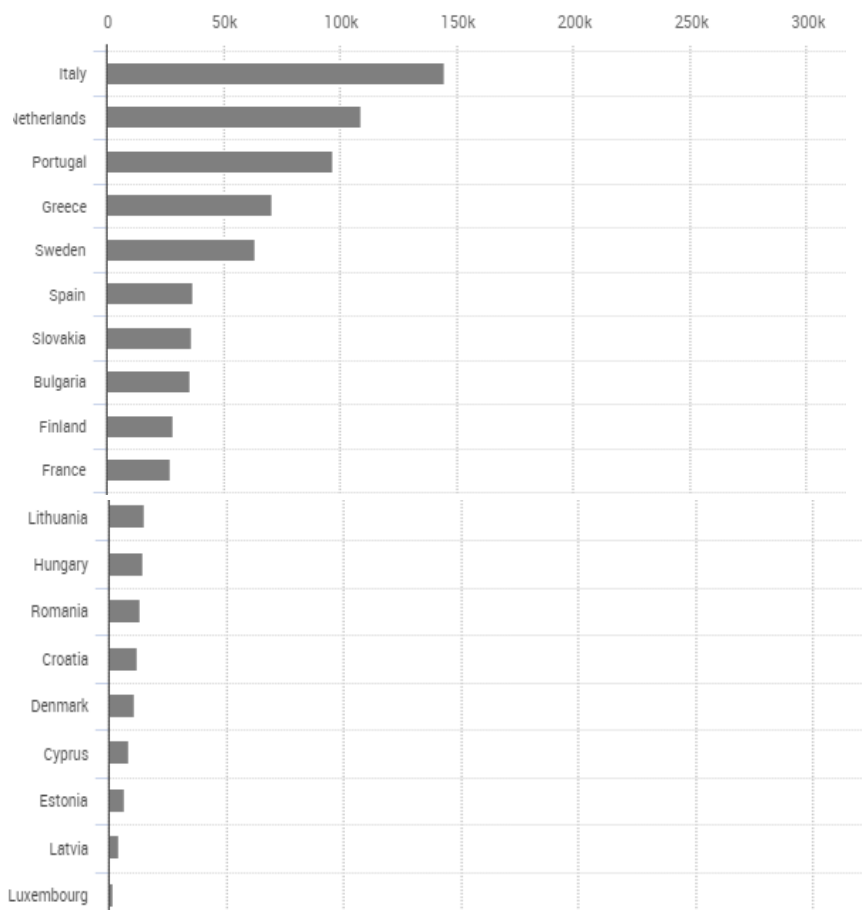
În unele cazuri (Bulgaria, Grecia și România) restructurarea a dus la o creștere a numărului personalului neclasificat anterior în categoria funcționarilor publici, acesta fiind inclus în cifre mai recente. Pe de altă parte, în Irlanda se remarcă o reducere de doar 2% comparativ cu anul cercetării de bază, din 2006. Cu toate acestea, transferul către serviciul public a 1.770 de funcționari publici (Serviciul de asistență socială comunitară și Autoritatea Națională de Pregătire) maschează descreșterile

generale ale perioadei. Dacă aceste transferuri nu ar fi fost luate în considerare, cifra serviciului public ar fi fost mai aproape de 34.600 față de 36.239, reprezentând o reducere de 6,5%. În Italia, cifra rezultantă de 3% a inclus față de cercetarea de bază din 2006, a unui număr suplimentar de 22.000 de funcționari care nu erau cuprinși anterior în calificarea de bază a funcționarilor civili.

Această evoluție poate fi comparată cu datele recent publicate de către <https://ec.europa.eu/eurostat/en/>, site-ul oficial al Uniunii Europene care furnizează date statistice. Astfel voi analiza comparativ evoluția numărului funcționarilor publici din statele membre din anii 2017 și 2020.

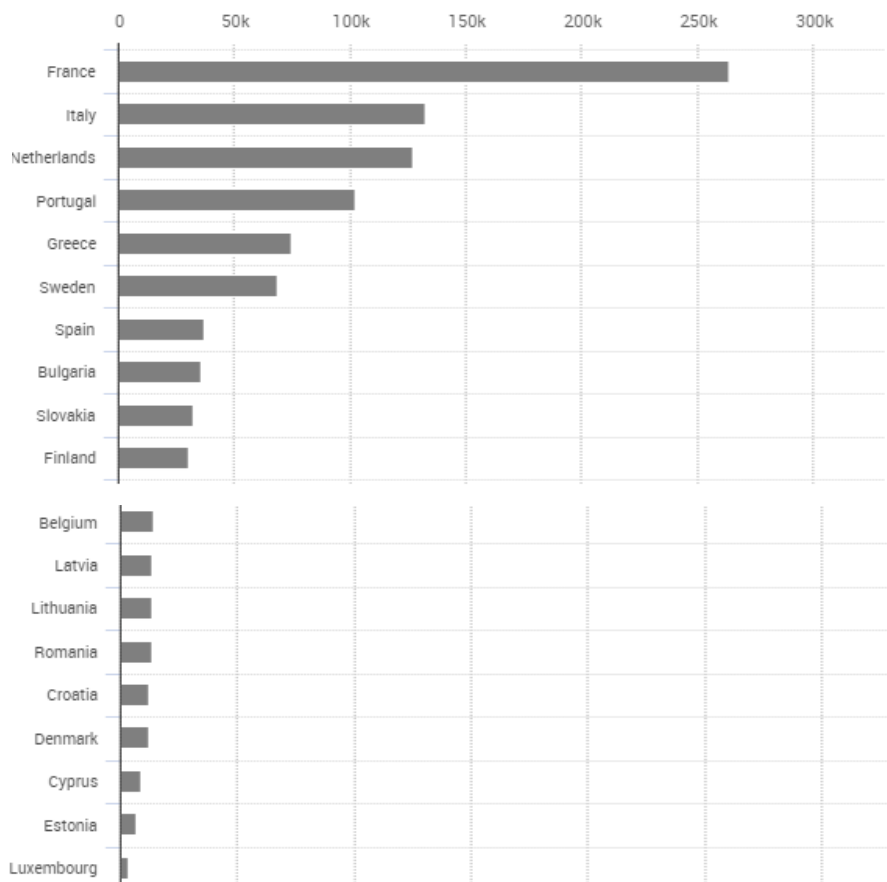
**Figura 2.** Numărul funcționarilor publici în anul 2017

Sursa date: Eurostat



**Figura 3.** Numărul funcționarilor publici în anul 2020

Sursa date: Eurostat



Analizând imaginile de mai sus, dar și situația procentuală de la figura 4, putem remarca o creștere izbitoare a numărului funcționarilor publici din Franța, de la 27.306- în 2017, la 267.104 în anul 2020. Poziția funcționarului public în Franța a fost mereu considerată o poziție de elită, iar administrației locale i s-a adus o importanță considerabilă, lucru care a făcut suplinirea în totalitate a lipsei de personal.

În cazul Finlandei, care a înregistrat cel mai înalt procent al descreșterii numărului funcționarilor publici în perioada 2006-2013, putem remarca instituirea unei constante, fapt ce contribuie direct la un sistem administrativ stabil și echilibrat.

Obiectivele pe care trebuie să le îndeplinească sistemul general de remunerare din statele membre vizează recrutarea unor profesioniști în

domeniul de competență, criteriile concrete de menținere pe post și de asigurare a stabilității pe post, creșterea nivelului de satisfacție a personalului și a îmbunătățire a standardelor de calitate a vieții profesionale și consolidarea culturii profesionale a serviciului public.

Cu toate acestea, acești indicatori nu iau în considerare domeniul de aplicare diferit al sectorului public de la o țară la alta. Dacă angajații publici dintr-o anumită țară gestionează pensiile sau asistența medicală, este logic doar să existe mai mulți angajați publici decât în țările în care aceste sarcini sunt lăsate în sarcina sectorului privat.

Pentru a compensa acest „efect de volum” și pentru a cuantifica mai bine salariile din sectorul public, există mulți indicatori la dispoziția studiului efectuat. Primul este furnizat de raportul dintre salariile din sectorul public și PIB pe cap de locuitor. Acest lucru aduce în relief țările în care angajații publici ies destul de slab în comparație cu restul populației (în special în țările nordice) și țările în care angajații publici, în general, sunt mai bine (în primul rând țările din sud Europa).

Comparația între țări este posibilă și atunci când vine vorba de salarii. În acest sens, angajații publici americani și belgieni sunt mai buni decât omologii lor suedezi și britanici (cifrele pentru Luxemburg și Irlanda sunt adesea înșelătoare datorită acordurilor lor fiscale extrem de avantajoase).

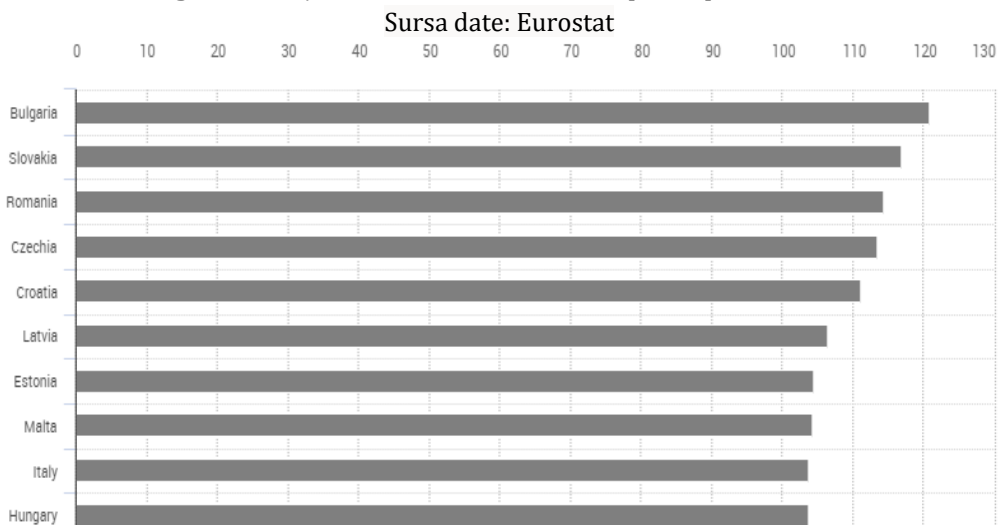
Cu privire la sistemele de remunerare, trebuie să specificăm faptul că în modelele actuale, sistemul majorării salariale generale a fost determinat în conformitate cu specificul prevederilor anuale ale reglementărilor bugetare de stat, care au stabilit anumite criterii vis a vis de limitele maxime privind creșterile salariale din sectorul administrației publice. Din analizele efectuate, se percepe o diferență semnificativă între sistemul de plată din sectorul public față de cel din sistemul privat, cu precădere în cazul managementului de top și al funcționarilor sau angajaților de la nivel superior, constatându-se o creștere a acestuia pe măsură ce se avansează în carieră.

O alta constatare desprinsă din literatura de specialitate se referă la tipologia sistemului de salarizare care se află într-o strânsă legătură cu sistemul bazat pe carieră, astfel încât salariul de bază corespunde grilei salariale prevăzute pentru postul solicitat, ale cărui condiții trebuie să le îndeplinească cel care aplică pentru postul respectiv (Petrovszki, 2011). Ceea ce revine angajatului peste salariul de bază se configurează pe o serie

de alte criterii sau bonusuri care pot influența salariul final dobândit, datorită faptului că există o serie de criterii comune, poate ușor influențate de tradiția țării pentru o anumite activitate, spre exemplu, industrie, la care se pot adăuga bonusurile de performanță, situația familiei angajatului, orele suplimentare efectuate sau lucrate în weekend ori la sărbători legale, sporuri acordate pentru condiții speciale de muncă, spor de pericol etc., toate acestea fiind necesar a fi luate la stabilirea schemei de salarizare finală. În unele state, spre exemplu în Danemarca, majorările salariale din sectorul public sunt legate de majorările salariale din sectorul privat. În unele state membre ale UE, sistemul de salarizare are o reglementare tipică, configurată pe o sumă specifică plătită pe fiecare nivel funcțional, categorie în parte sau job ocupat, iar în altele precum Austria, Franța, Grecia, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg și Spania, creșterile salariale sunt determinate de gradul de vechime sau de numărul de ani din organizația respectivă.

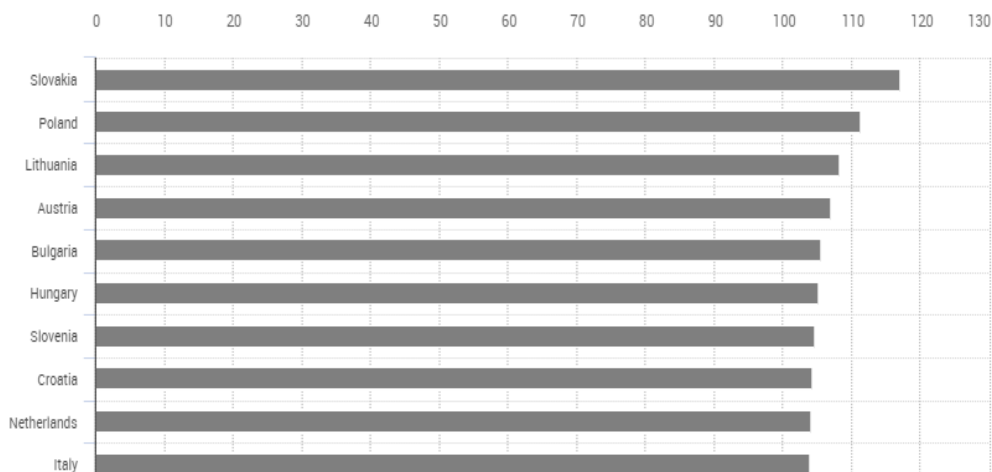
În 15 state membre precum: Austria, Danemarca, Finlanda, Grecia, Franța, Italia, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Malta, Slovacia, Țările de Jos, Portugalia, Suedia și Slovenia, nivelurile salariale sunt determinate de o evaluare pozitivă a performanței prin creșteri și bonusuri.

**Figura 4.** Creșteri salariale ale serviciului public pentru 2018



**Figura 5.** Creșteri salariale ale serviciului public pentru 2020

Sursa date: Eurostat



Analizând situațiile prezentate în imaginile de mai sus, putem deduce faptul că nivelul creșterii remunerațiilor în serviciul public nu este direct proporțional creșterii numărului de funcționari. Astfel poate fi remarcat avântul Bulgariei, comparativ cu anii 2006-2007, acest stat, reușește să devină în anul 2018 primul stat în clasamentul creșterii salariale. Situație care nu se schimbă semnificativ în anul 2020, Bulgaria reușind să-și păstreze poziția în top 5. O altă situație surprinzătoare poate fi urmărită în cazul Poloniei, care în perioada 2006-2007 se afla în sfârșitul clasamentului, iar anul 2020 o poziționează pe locul 2 în top, acest fapt poate fi explicat prin prisma pandemiei Covid-19, care a condus multe state la suplinirea personalului, în special domeniu medical, pentru a satisface cât mai rapid și în număr cât mai mare a nevoilor societății.

### 1.3.2. Distribuția pe gen

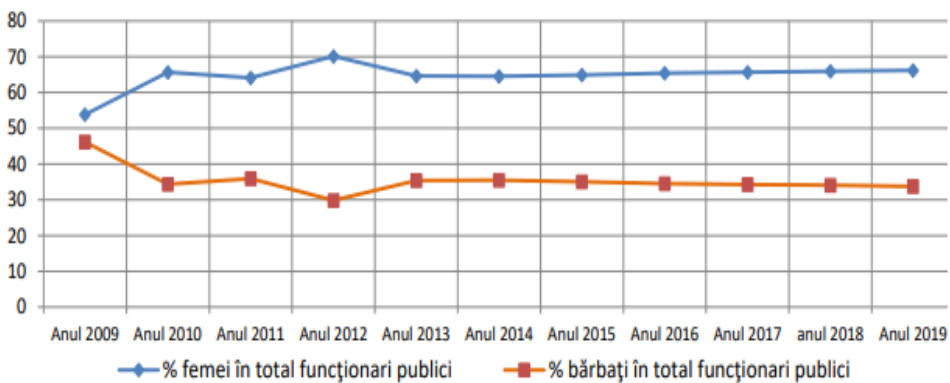
Încă de la înființarea sa, Uniunea Europeană este bazată pe un set de principii fundamentale printre care se enumeră și egalitatea de tratament între bărbați și femei. Anul 1957 a adus o noutate pentru Tratatului de la Roma, fiindcă în acesta puteau fi regăsite prevederi despre principiul egalității de remunerare pentru muncă egală. Acest moment, a fost unul de bază pentru instituțiile comunitare care promovează acest principiu în mod constant ca pe o valoare importantă a UE.



În România egalitate de gen este consacrată drept principiul fundamental de diferite documente atât legislative cât și normative. Figurile de mai jos prezintă distribuția pe gen a funcțiilor publice și după cum se poate urmări proporția este de două treimi femei și o treime bărbați. Femeile care ocupă funcții publice își pot explica activitatea printr-o serie de calități ce le prezintă avantaje precum competențe analitice și de sinteză, dar și competența de a se adapta ușor noilor proceduri.

**Figura 6.** Distribuția pe gen – situație comparativă România 2009–2019

Sursa date: Eurostat și ANFP



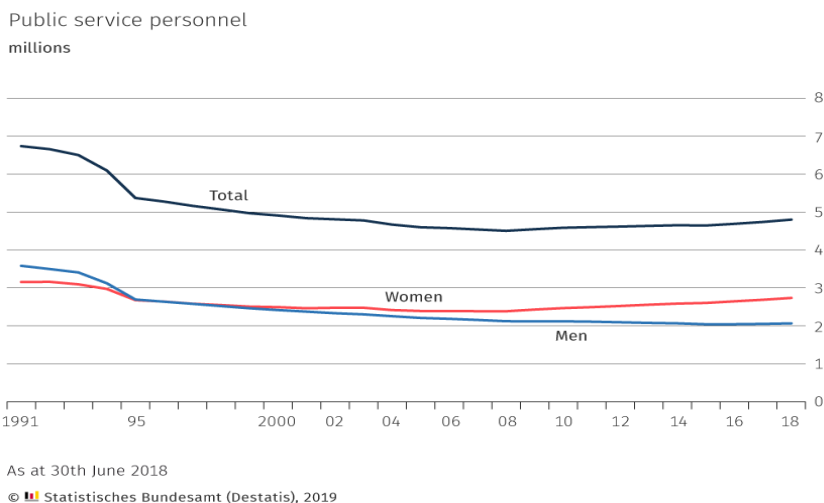
**Figura 7.** Distribuția pe gen – situație comparativă Germania 1991-2018

Sursa date: ANFP

An	Total funcționari publici, din care*	Nr. femei	Nr. bărbați	% femei în total funcționari publici	% bărbați în total funcționari publici
Anul 2009	112.944	60.821	52.123	53,85	46,15
Anul 2010	126.857	83.319	43.538	65,68	34,32
Anul 2011	126.146	80.874	45.272	64,11	35,89
Anul 2012	132.417	92.904	39.513	70,16	29,84
Anul 2013	123.826	80.028	43.798	64,63	35,37
Anul 2014	127.259	82.137	45.122	64,54	35,46
Anul 2015	128.376	83.336	45.040	64,92	35,08
Anul 2016	130.780	85.579	45.201	65,44	34,56
Anul 2017	135.038	88.749	46.289	65,72	34,28
anul 2018	135.916	89.621	46.295	65,94	34,06
Anul 2019	138.714	91.897	46.817	66,25	33,75

\*Funcții publice ocupate și temporar ocupate

(Sursa: ANFP)



Din figurile atașate mai sus putem remarca faptul că pentru perioada de timp din anul 2008, în ambele state analizate se păstrează o constantă a numărului de angajați de gen feminin, iar dacă raportăm acest număr la cel al bărbaților, se observă faptul că femeile au ca și număr o pondere mai mare printre funcționarii publici. În cazul României, în perioada studiată se poate remarca faptul că femeile au constituit mai mult de 60% din numărul total al funcționarilor publici, excepție fiind doar anul 2009.

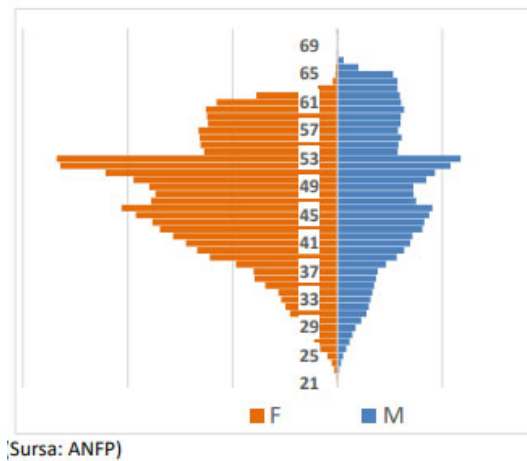
### 1.3.3. Distribuția pe vârstă

În România, vârstă de la care se poate ocupa o funcție publică este de 18 ani. Încetarea raportului de serviciu poate fi înfăptuit conform prevederilor regale, când se împlinește vârsta de pensionare, păstrându-se totuși o posibilitatea de a prelungi contractul de muncă cu termenul de cel mult 3 ani.

Piramida vârstelor funcționarilor publici din figura de mai jos, face o prezentare a situației valorilor de vârstă atinse de corpul funcționarilor publici din România, astfel putem identifica indicatorii medii ale vârstei precum și o constantă a creșterii segmentului de vârstă analizat, comparând anii 2009 și 2019, de la 43 de ani la 47 de ani. La nivelul anului 2019, România poate fi considerat un stat ai cărui funcționari publici sunt relativ îmbătrâniți, indicatorul vârstei oprindu-se la 47 de ani. Această situație este confirmată și de piramida vârstelor care arată o extindere a

numărului de funcționari pentru intervalul de vârstă 49- 53 ani la femei și pentru intervalul de vârstă 51-53 ani la bărbați.

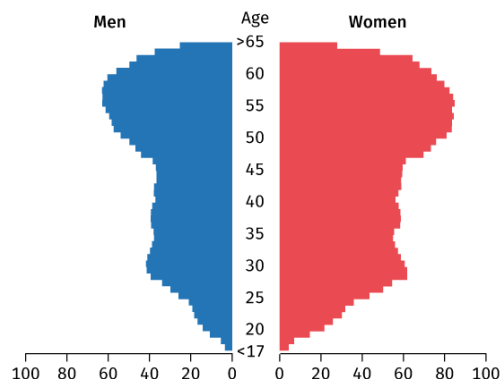
**Figura 8.** Piramida vârstelor funcționarilor publici (2019) România  
Sursa ANFP



Teoretic, dacă s-ar putea păstra o medie între fluxurile de intrare a debutanților și cele de ieșire din sistem, prin pensionare, s-ar menține și o medie de vârstă relativ constantă, dar din ce se poate observa, vârsta medie din sistem este într-o continuă creștere.

**Figura 9.** Piramida vârstelor funcționarilor publici (2019) Germania  
Sursa date: Destatis 2020

**Public service personnel, 30th June 2019**  
excluded soldiers and Bahn (German railways), thousand



© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020

Studiind figurile de mai sus, putem remarca situația asemănătoare atât în România cât și în Germania cu privire la distribuția posturilor după vârstă, în cazul bărbaților, astfel până la 25 de ani avem o rată mică de ocupare a funcțiilor. Vârsta medie a bărbaților români angajați în funcții publice se încadrează între 40 și 50 de ani, pe când în Germania cotele maxime sunt atinse la vârste de 45-60 ani.

În ceea ce privește femeile-funcționari publici, aici situația este un pic diferită, chiar dacă pe la vârsta de 50-55 ani se ating cote maxime de angajare în ambele state, este evident faptul că în rândul femeilor germane rata de angajare de la vârsta de 25 de ani evoluează rapid.

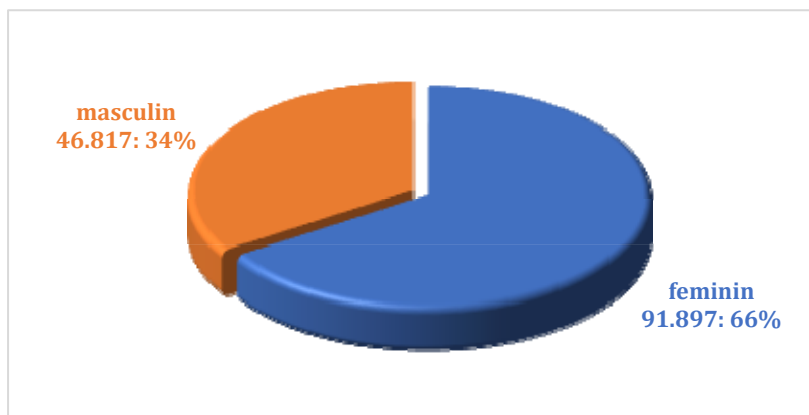
Un decalaj semnificativ se poate urmări în legătură cu ocuparea funcțiilor publice vacante în aparatul de conducere de către femei, la acest capitol datele sunt diferite radical.

**Tabel 1. Personal după tipul contractului de muncă**  
Date prelucrate după evidențele ANFP, Eurostat, Destatis.

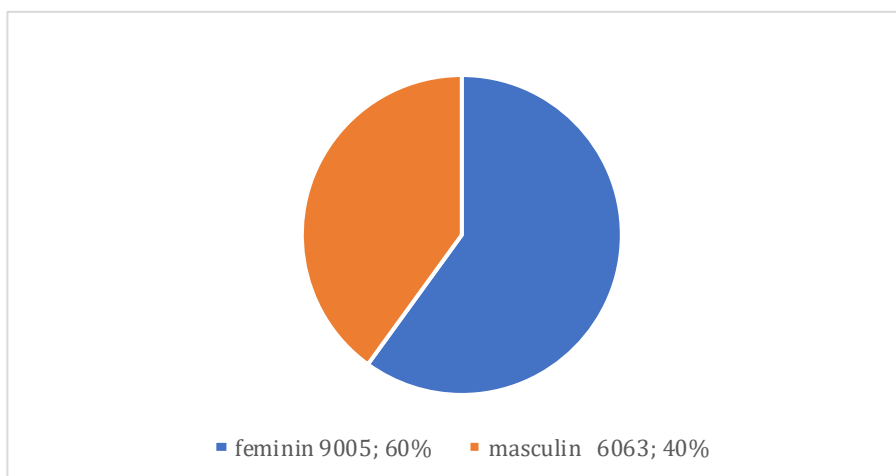
An	Total	Funcționari publici și judecători	Profesionist și soldați cu termen determinat	Angajați
	1,000			
total				
1991	6737,8	1843,5	257,3	4637,1
1995	5371,0	1701,1	194,3	3475,5
2000	4908,9	1684,6	186,6	3037,8
2005	4599,4	1691,6	185,1	2722,7
2010	4586,1	1687,6	185,7	2713,4
2015	4645,5	1671,3	166,0	2808,2
2016	4689,0	1672,7	163,8	2852,6
2017	4739,9	1678,8	165,6	2895,4
2018	4802,9	1688,0	167,6	2947,3
2019	4884,8	1703,2	170,6	3011,1
Femei				
1991	3155,2	533,5	0,5	2621,2
1995	2677,2	570,2	2,6	2104,4
2000	2493,5	642,0	4,0	1847,5
2005	2390,8	717,9	10,7	1662,2
2010	2468,2	782,0	15,7	1669,5
2015	2603,4	827,3	16,2	1759,9
2016	2645,9	839,1	16,4	1790,4
2017	2687,9	851,3	17,2	1819,5
2018	2736,6	865,5	18,1	1853,0
2019	2798,0	882,9	18,9	1896,2

Din tabelul alăturat se poate remarca slaba încadrare a femeilor din Germania la funcții publice înalte, dacă facem o analiză în fiecare an deducem faptul că peste tot numărul femeilor este mai mic decât jumătate din totalul funcționarilor. Situația este total opusă cu statisticile din România, unde numărul femeilor în cadrul funcțiilor de conducere este mult mai mare. Anul 2019 înregistrează o împărțire deloc egală a numărului de funcționari publici, astfel o treime revenind bărbaților, iar două treimi din numărul total este ocupat de femei. În cazul funcțiilor de conducere, din nou se înregistrează un decalaj după cum urmează: 40% - bărbați și 60%- femei.

**Figura 10.** Distribuția pe sexe a funcționarilor publici în 2019 (nr.%)  
Prelucrare personală



**Figura 11.** Distribuția pe sexe a funcțiilor publice de conducere (nr.%)  
Prelucrare personală



O analiză desfășurată în legătură cu distribuția pe gen a funcționarilor publici a fost realizată în anul 2019, conducându-se după indicatorii structurilor teritoriale și celor trei categorii de funcții publice. În urma analizei se poate remarca o discordanță față de valorile tradiționale pentru categoria înalților funcționari publici, după cum urmează: 80,5% pentru bărbați și doar 19,5% pentru genul feminin. Cu alte cuvinte chiar dacă se poate păstra regula numărului mai mare de femei pentru funcțiile publice de conducere, bărbații ocupă un loc de frunte la numărul funcțiilor de decizie.

În DECIZIA nr. 112 din 23 februarie 2021, pct. 25, 26, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 353 din 7 aprilie 2021, care se referă la controlul de constituționalitate a reglementărilor cuprinse în „art. 98 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, în Dosarul nr. 3.900/30/2018 al Tribunalului Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal și care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 2.130D/2019, s-a evidențiat faptul că bărbații și femeile din România sunt angajați în diferite sfere de activitate (segregare orizontală a pieței muncii), precum și la diferite niveluri (segregare verticală). Indiferent de schimbările care au avut loc în România în ultimul deceniu, femeile predomină în mod tradițional în acele sfere de activitate care sunt considerate foarte importante în societate, dar nu sunt foarte apreciate în același timp (de exemplu, sfera socială, îngrijirea sănătății și educația). Bărbații, pe de altă parte, domină în domenii de activitate precum construcțiile, energia și forța de muncă (Mihăilescu, 2017).

Obiectul cauzei constă în anularea unui act - decizie care a condus la încetarea raportului de serviciu. Autoarea care a ridicat această excepție de neconstituționalitate, a susținut următoarele motive: prevederile legale menționate anterior nu sunt constituționale, fiindcă instigă la o clară discriminare făcută între femei și bărbați în ceea ce privește indicele vârstei până la care femeile sunt îndreptățite să ia parte într-un raport de muncă, femeilor totodată li se dictează supunerea la încetarea de drept a contractului de muncă la o vârstă relativ mai mică comparativ cu cea a bărbaților.

La fel, reglementările date impun funcționarul public de sex feminin să prezinte o aprobare anuală șefului ierarhic dacă aspiră la continuarea contractului de muncă și după momentul împlinirii vârstei de pensionare, la rândul său șeful ierarhic are justificat un comportament libertin în legătură cu aprobarea sau respingerea cererii de a continua serviciul, chiar fără a

prezenta vreun criteriu, dar și mai bine, se impune un termen de cel mult 3 ani pentru a continua contractul de muncă, fapt care poate duce la imposibilitatea atingerii vârstei conform standardelor de pensionare care sunt aplicate bărbaților.

Referitor la alte dispoziții legale, a căror neconstituționalitate a fost denunțată de autoare, se arată că acestea par să repare oarecum segregarea pe care legiuitorul o face funcționarului public de sex feminin față de cel de sex masculin. De fapt, prelucrările ce au fost aduse prevederilor legale nu doar că nu anulează diferențierile, ba chiar mai mult, le subliniază, supunând femeia funcționar public la a-și continua contractul de muncă și după atingerea vârstei de pensionare, conform unor acte pe care le poate aproba doar șeful ierarhic superior, fără a fi stabilit vreun criteriu și exceptând posibilitatea autoarei de a se mai opune.

Criteriul lipsă a atras respingerea cererii de a continua raportul de serviciu, femeia nemaiavând vreun drept de a se adresa în justiție cu acțiune împotriva actului de respingere, din cauza lipsei de competență a instanțelor în ceea ce privește controlul oportunității deciziei administrative luate, și a existenței acesteia doar pe criteriul legalității acesteia.

Aceste condiții presupun posibilitatea șefului ierarhic superior de a putea emite decizii de încetare a raportului de muncă fără ca acestea să aibă vreun temei legal sau motivare. Este clar faptul că această situație aduce o gravă încălcare a principiului egalității, dar și prevederilor din Constituție cu referire la egalitatea femeilor cu bărbații în diferite domenii.

Puterea autoritară de care dispune persoana, ale cărei atribuții legale presupun numirea în funcții publice, aprobarea sau respingerea cererii unui funcționar de gen feminin de a-și continua munca, impunerea femeii-funcționar de a prezenta anual acte pentru desfășurarea în continuare a muncii, dar și restrângerea perioadei de muncă pentru maxim 3 ani, având în vedere că încă ne aflăm în momentul în care vârsta de pensionare a bărbaților este mare cu mai mult decât 3 ani, peste vârsta de pensionare a femeilor, instituie o încălcare a reglementărilor din art. 1 alin. (3) și ale art. 16 ai Constituției.

Complexitatea dreptului de muncă este reținută de jurisprudența Curții Constituționale, dreptul la muncă acoperind mai multe dimensiuni, iar dreptul la libera alegere a profesiei și a postului de serviciu, constituie așadar, doar un element al dreptului dat, ceea ce înseamnă că un loc de

muncă odată dobândit include dispunerea de o gamă de garanții care să îi poată asigura stabilitatea, fapt ce exclude automat imposibilitatea ca prevederile constituționale să accepte dreptul la libertatea în alegerea unui loc de muncă, iar în același timp să nu acorde și garanții pentru păstrarea acestuia.

Oare această posibilitate care conferă funcționarului public de sex feminin oportunitatea de a continua desfășurarea activității chiar și după atingerea vârstei de pensionare, nu constituie acea garanție a unui drept fundamental, având în vedere existența contractului individual de muncă?! Cu alte cuvinte în situația dată există o evidentă încălcare în exercitarea dreptului la muncă fondată doar pe principiul diferenței de gen, fapt care este departe de o judecare obiectivă și rațională. Judecățile de valoare care au stat la baza acestor texte legislative criticate de autoare ca fiind discriminatorii în ceea ce privește dreptul femeii în situația concretă, nu mai par a fi atât de logice în momentul în care sunt aplicate pentru a se înceta un raport de muncă și de aceea, la ele nu se poate face trimitere la cadrul legal în situația transpusă mai sus (Mihăilescu, 2017).

În contextul social actual, este natural ca vârsta la care va înceta raportul de muncă la femei să fie mai mică decât la bărbați. În momentul în care acest beneficiu este transformat într-un motiv de a ignora dorința femeii de a continua raportul de muncă, acesta dobândește o vădită tentă neconstituțională.

Cum am prezentat în paragrafele anterioare, numărul bărbaților este semnificativ mai mare decât numărul femeilor, în rândul lucrătorilor în funcții de conducere și în rândul muncitorilor calificați, precum și în cazul operatorilor de echipamente și mașini. Femeile, pe de altă parte, predomină în rândul lucrătorilor din servicii și comerț, al funcționarilor și al oficialilor de rang înalt. Piața muncii este clar împărțită în locuri de muncă pentru femei și bărbați, ceea ce restrânge alegerile pentru fiecare gen. Exemple tradiționale pentru băieți și fete, femei și bărbați restrâng atât alegerea specialităților și profesiilor, cât și oportunitățile pentru angajatori de a găsi o forță de muncă cu înaltă calificare și educație.

Distribuția pe sexe a pieței muncii, la rândul său, conduce la faptul că salariile femeilor sunt relativ mai mici, iar salariile mai mici pentru femei implică, de asemenea, și pensii mai mici.

Principalele motive ale diferențierii salariale între sexe pot fi împărțite în trei:



- în primul rând, femeile și bărbații lucrează în diferite sectoare, în acest domeniu de activitate;
- în al doilea rând, este dificil pentru femei să ajungă în fruntea carierei la locul de muncă, bărbații sunt promovați din ce în ce mai repede, astfel încât munca lor este plătită mai bine;
- al treilea motiv - este discriminarea: femeile primesc salarii mai mici chiar dacă alți indicatori (poziție, educație, calificări) sunt egali cu cei ai colegilor lor de sex masculin. „Forța salariilor” nejustificată, este facilitată atât de negocierile individuale privind salariile în timpul angajării, cât și de restricțiile privind publicarea salariilor.

#### **1.3.4. Noțiuni relevante privind accesul la funcția publică**

Există o mare diversitate și specificitate a sistemelor administrative cu privire la funcția publică, în toate țările Europei, însă, nu trebuie omis faptul că sunt totodată identificate două mari tipare organizaționale, unul bazat pe sistemul de ocupare al locurilor de muncă, altul bazat pe sistemul de carieră.

Sistemul de ocupare a locurilor de muncă se referă la ocuparea posturilor în același mod ca în sectorul privat, ca un ansamblu de funcții și profesii care sunt clasificate după calificările necesare, sarcini de efectuat și nivelul de remunerare. În acest sistem, funcționarii publici sunt recrutați pentru abilități specifice și nu au garanția păstrării locului de muncă.

Sistemul de carieră are la bază principiul specificității serviciilor publice și implică de asemenea conceptul de stabilitate și continuitate în carieră, astfel încât devine relevant faptul că funcționarii publici își dedică întreaga carieră satisfacerii intereselor cetățenilor și implicit ale statului, dobândind astfel relevanță și sub aspectul principiului subsidiarității (Iorgovan, 2006).

Conexiunile, interferențele, asemănările și nu în ultimul rând deosebiriile dintre serviciile publice reprezintă apanajul rezultatului următorilor cinci factori:

- natura statului - aceasta poate fi unitară sau federală;
- percepția statului despre noțiunea de interes general și nivelul de implicare în realizarea obiectivelor de serviciu public;
- consecințele pe care le generează reformele de descentralizare;

- diversitatea culturală existentă la nivelul autorităților locale;
- Gradul de diferențiere dintre serviciul public local și serviciul public național.

Pe lângă această diversitate a serviciilor publice, există un fel de împărțire nord-sud între statele membre ale Uniunii., astfel țările nordice din Europa sunt caracterizate de influențele puterii monarhice, care lega puternic funcționarul și activitatea acestuia de satisfacerea interesului suveranului, din fericire eradicat astăzi, sau oarecum extins la interesul unei comunități, în ansamblul ei. Tipologia și specificul acestui model bazat pe o relație directă și personală, a fost punctul de plecare pentru dezvoltarea unui tip de management bazat pe principiul negocierii. Din fericire, apariția contractului a facilitat o mai mare corectitudine și transparență cu privire la specificul sistemului de ocupare a forței de muncă, fără a se impune caracteristici speciale pentru anumite categorii de funcționari publici, punând astfel accentul pe principiul negocierii cu reprezentarea sindicală. (Prisăcaru, 2002).

În cazul statelor din Europa Centrală și de Est, acestea, în perioada sovietică, erau obișnuite ca funcționarii din diferite servicii publice să fie supuși legislației muncii obișnuite, sub mâna de fier a unui singur partid. Pe parcursul adoptării unei căi democratice, statele încep să-și organizeze noua funcție publică predominant după modele de carieră.

### **1.3.5. Principiile recrutării funcționarilor publici**

Principiile după care se ghidează întreaga activitate a funcționarilor europeni sunt împărțite în principii comune cu principiile altor ramuri de drept al Uniunii Europene, cât și în principii specifice legislației funcției publice europene.

Principiul egalității de acces - toate constituțiile țărilor membre ale comunității europene consfințesc principiul egalității în fața legii și o bună parte din ele aplică și principiul accesului egal la funcțiile publice.

Principiul liberului acces la funcția publică și următorul principiu, cel al meritului sau al concursului în vederea ocupării funcției, sunt de fapt principii complementare, dar în același timp și contradictorii.

Principiul egalității reprezintă o linie diriguitoare cu valențe relativ comune pentru dreptul contemporan, care aduce în discuție ideea de respect

pentru egalitatea în drepturi a oricărei persoane care participă la un concurs pentru alegerea sa într-o funcție publică, având la bază noțiunea egalității în drepturi a tuturor ființelor, principiu de altfel recunoscut și constituțional.

Principiul egalității de acces este cuprins în Declarația drepturilor omului și cetățeanului, aprobată în anul 1789 și este reprodusă în art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, având următoarea formulare:

1. Fiecare cetățean este îndreptățit să participe în țara sa la realizarea competențelor de conducere, atât direct, cât și reprezentat de candidații aleși.
2. Fiecărui cetățean îi este asigurat în țara sa dreptul la acces la serviciu.
3. Baza puterii de stat este prezumată de voința poporului, manifestarea căreia este realizată de alegerile nefalsificate, ce se vor desfășura în mod egal și universal, exprimate printr-un vot secret ori printr-o modalitate care presupune votul liber exprimat”.

Limitele prevăzute de lege sunt restrictiv enunțate doar cu privire la naționalitate, moralitate, vârstă, capacitate mintală și anumite condiții ce trebuie îndeplinite. Toate constituțiile scrise din țările membre consfințesc principiul egalității în fața legislației și a legii fundamentale în stat, însă, cu excepția Danemarcei și a Republicii Irlanda, toate țărilor oferă acces egal publicului la principiul dat, în reglementările mai sus-amintite. Cele doua state amintite ca excepție nu ignoră în legislația lor acest principiu, ele nu îl au reglementat în Constituție ci în anumite legi speciale care completează sfera reglementărilor constituționale (Tofan, 2006).

Orice persoană ar trebui să se bucure de recunoașterea dreptului la acces pentru orice funcție publică, bucurându-se astfel de aplicabilitatea principiului tratamentului egal în situații egale. Evident că acest aspect este condiționat de îndeplinirea anumit criterii impuse de fiecare stat în legislația proprie cu privire la accesul persoanelor la funcții publice, iar aceste condiții impuse a fi îndeplinite nu trebuie socotite drept încălcări sau limitări ale principiului mai sus menționat. Esența principiului general este respectată pentru toți cei ce îndeplinesc criteriile inițiale de selecție, aceștia rămânând până la un moment dat în competiție, ceea ce va însemna ca această cursă va fi organizată într-o manieră cât mai obiectivă (Vedinaș, 2016).

Principiul egalității de acces la funcții publice a fost generat ca un răspuns pentru eradicarea avansării pe baza gradului de nobilime, cunoscându-se faptul că pionieratul în acest sens îl ocupă Germania, care se află printre primele țări care a promovat și reglementat în propriul sistem legislativ criterii de acces în cadrul funcției publice emise pe baza calităților persoanei și a rezultatelor personale ale acesteia.

Cu privire la principiul concursului public, pentru a se evita posibilitatea discriminării în procesul de selecție a funcționarilor publici, se aplică metoda concursurilor, acestea având reglementări specifice în fiecare stat membru. Posturile din administrația publică franceză și spaniolă, sunt practic toate scoase la concurs, cu excepția câtorva ce sunt nominalizate politic.

În țările membre UE, modalitățile de examinare a aspiranților pentru a fi ocupate funcțiile publice sunt diferite la fiecare stat în parte. Unele țări optează pentru probele practice, pentru a testa nivelul de eficiență a candidatului și capacitatea de a aborda situații concrete, prezumând faptul că toate cunoștințele teoretice sunt probate de diploma de studii. Alte state optează pentru probe scrise, invocând motivul realităților din cadrul funcției publice (Vedinaș, 2005).

În România, Hotărârea de Guvern nr. 1098/2001, presupune organizarea unui concurs pentru ocuparea funcției publice care trebuie să presupună susținerea unui interviu și a unei probe scrise, nota finală însemnând media aritmetică a notelor finale la probele menționate anterior. Nota minimă pentru ocuparea funcției publice trebuie să fie nota 7.

În Franța, se utilizează noțiunea de „concurș pentru ocuparea posturilor publice” în momentul în care se îndeplinesc condițiile următoare:

- existența unui sau mai multor locuri vacante;
- existența unui juriu care să fie imparțial și să manifeste independență față de șefii ierarhici ai instituției unde s-a creat postul vacant, dar și față de puterea politică;
- un clasament al candidaților după principiul admis/respins conform rezultatelor obținute;
- obligația autorității de a respecta topul realizat de juriu atunci când se va realiza numirea.

Principiul independenței este reglementat în mod expres în explicațiile din memorandumul de la adoptarea Regulamentului nr. 259/1968 al Consiliului CEE, EURATOM și CECO și este repetat în mai multe rânduri în multe dintre regulile de organizare și funcționare a instituțiilor. Mai exact, principiul independenței spune că un funcționar european slujește statului de naționalitate, dar trebuie să acționeze numai față de idealurile comunitare ca cetățean european.

Un alt principiu relevant pentru accesul oricărei persoane într-o funcție publică, este principiul competenței, care are o structură dihotomică determinată pe de o parte de competență, criteriu considerat o componentă de bază a serviciului public, sau o posibilitate recunoscută de lege pentru un anumit funcționar de a îndeplini o anumită misiune specifică prin trasarea unei traiectorii care vizează îndeplinirea unor sarcini, respectiv atribuții anume specificate, iar pe de altă parte, acest principiu conține referiri punctuale la datoria funcționarului public de a dovedi calități morale și profesionale demne, în concordanță cu funcția ocupată și sarcinile care trebuie să le realizeze.

Principiul competenței se aplică în statele membre UE în ambele sensuri, oficialii europeni desfășurându-și activitatea în conformitate cu limitele stabilite de mediul de reglementare al acelei funcții și trebuie să demonstreze un înalt nivel moral și abilități profesionale.

Principiul randamentului - este puternic accentuat de conotația sa practică bazată pe munca funcționarului public, care este supusă unei evaluări periodice, acestuia fiindu-i oferită o misiune specifică. Aceasta este dată funcționarului public, în general, sau oficialului european, în special, și implică asumarea unei cariere în care să își demonstreze abilitățile, să își îndeplinească atribuțiile cât mai corect și precis, astfel încât să atingă parametri de calitate pentru poziția ocupată și să genereze performanță. Toți acești parametri îndepliniți vor fi evaluați, realizările întreprinse de funcționarul public vor fi recunoscute în raport cu nivelul adecvat pe care îl ocupă, finalitatea constând în dezvoltarea carierei pentru el, eventual avansarea la un nivel superior și obținerea de plus-valoare pentru cetățeni prin munca depusă de acesta.

Principiul integrității - integritatea funcționarului este direct dependentă de moralitatea acestuia, ce presupune respectarea regulilor de

conduită care se situează mai curând în registrul etic al buneii cuviințe, mai degrabă decât în latura strict normativă a relațiilor de serviciu.

Serviciul public implică atât calități individuale, cât și autoritate publică, impune respect vis a vis de valori și de integritatea în muncă, seriozitatea cu care își îndeplinește fiecare funcționar public misiunea asumată, scop în care aceste cerințe de integritate sunt din ce în ce mai des enunțate în legislația europeană, existând un Cod deontologic pentru oficialii Comisiei Europene și nu numai. România a adoptat și ea la rândul său un astfel de cod, în care se face referire la integritatea funcționarilor publici, prin Legea nr. 7 din 18 februarie 2004, integritate care este privită din două puncte de vedere, în primul rând ca o obligație sui-generis, formulată astfel încât funcționarii publici să se abțină de la orice conduită care contravine valorilor etice și morale, iar în al doilea rând ca obligație particulară negativă a acestora, de a se abține de la activități care pot intra în sfera penală, evitând astfel printr-o conduită corectă la locul de muncă și nu numai, infracțiunile de corupție.

Principiul stabilității în funcția publică – reprezintă un principiu care protejează dreptul la o carieră de funcționar public. Acest drept implică în primul rând stabilitatea locurilor de muncă, reglementate sub forme foarte diferite. Unele categorii de oficiali, acceptând cel mai larg sens al termenului, au chiar avantajele inamovibilității la postul ocupat (de exemplu, magistrații din Franța). În principiu, oficialii germani sunt numiți pe viață, cunoscându-se faptul că stabilitatea e una dintre caracteristicile esențiale ale serviciului public din țările cu sisteme cu origine democratică de guvernare. Aceasta presupune că funcționarul public nu este un ofițer fluctuant, dar este o referință permanentă pentru comportamentul sau activitățile serviciului public. Continuitatea serviciului public are ca și consecință principală stabilitatea funcției publice, chiar dacă, așa cum se arată, aceasta are o existență obiectivă dincolo de persoana privită ca și individ (Negulescu, 1934).

În toate statele membre ale Uniunii Europene, se practică atât sistemul angajării cât și cel al carierei, iar principiul stabilității este aplicat doar în ultima situație.

Principiul furnizării tuturor mijloacelor și metodelor necesare funcționarului european pentru îndeplinirea în condiții optime a sarcinilor sale de serviciu - acest principiu împreună cu integritatea, independența,

competența și eficiența funcționarului public european conferă un cadru special serviciului public european. Acest principiu al călăuzitor se poate implementa prin furnizarea tuturor drepturilor care sunt absolut necesare pentru fiecare categorie de funcționari publici europeni, în scopul îndeplinirii misiunii, obiectivelor și sarcinilor pe care le poziționează implicit într-o manieră de necontestat.

Nu în ultimul rând, se cuvine să menționăm principiul dispersiei teritoriale, care vizează utilizarea în instituțiile europene a resursei umane din toate statele membre, dacă este posibil în mod proporțional. La fel și în cazul României, una dintre țările UE, cu o populație aproximativ 20 de milioane de locuitori, acest principiu sprijină aplicațiile pentru ocuparea unei funcții publice în UE și pentru cetățenii români.

### **Concluzii**

Serviciul public este un domeniu destul de vast pentru realizarea diferitor dezbateri și studii, mai ales în statele care tind să aibă o administrație publică transparentă și eficientă. Există o mare diversitate și specificitate a sistemelor administrative, cu privire la funcția publică, în toate țările Europei. Cu toate acestea, există două tipare organizaționale: sistemul de ocupare a forței de muncă și sistemul de carieră.

Sistemul de ocupare a forței de muncă se referă la ocuparea posturilor în același mod ca în sectorul privat, ca un ansamblu de funcții și profesii care sunt clasificate după calificările necesare, sarcini de efectuat și nivelul de remunerare. În acest sistem, funcționarii publici sunt recrutați pentru abilități specifice și nu au garanția păstrării locului de muncă. Sistemul de carieră se bazează pe principiul specificității serviciilor publice și pe conceptele de stabilitate și continuitate în carieră. Funcționarii publici își dedică întreaga viață profesională slujirii statului și a comunităților lor. Dar indiferent de sistemul de recrutare a funcționarilor, ele se bazează pe aceleași principii și condiții, care de altfel, pot să fie un pic diferite de la un stat la altul. Respectarea principiilor și condițiilor de selecție asigură un proces de recrutare echitabil a funcționarilor publici. Astfel, am dedus următoarele: ceea ce este aplicabil pentru ocuparea forței de muncă în sectorul public este valabil și pentru cheltuielile publice, iar comparațiile sunt îngreunate de diferențele de domeniu dintre fiecare țară. Prin urmare, este necesar să se facă distincția între administrație (scara sectorului

public) și socializare (scara celor care sunt împărțite, private). Motiv pentru care, de exemplu, în timp ce Franța și Canada au costuri administrative similare, proporția cheltuielilor publice față de PIB diferă cu mai mult de 12 puncte, acest lucru fiind explicat prin faptul că bunăstarea socială este mai extinsă în Franța.

Creșterea numărului funcționarilor publici, de asemenea a prezentat un subiect de discuții în cadrul studiului dat. În unele cazuri (Bulgaria, Grecia și România) restructurarea administrației publice a dus la o creștere a numărului în care personalul neclasificat anterior ca funcționari publici a fost inclus în date mai recente.

Studiul realizat a cuprins perioada anilor 2000 și până în prezent. Așa cum s-a putut remarca, anul 2020 a adus mari schimbări în ceea ce privește sistemul de recrutare, condițiile de acces într-o funcție publică etc. Acest an va fi considerat un an de referință în ceea ce privește mai multe aspecte ale organizării statului. Pentru România, anul 2020 a fost unul greu, se poate deduce și din faptul că pozițiile sale în clasamentul creșterii salariale a funcționarilor publici au scăzut considerabil.

Piața muncii, care este clar împărțită în locuri de muncă dedicate pentru femei și altele pentru bărbați, conduce la restrângerea alegerilor pentru fiecare gen. Exemple tradiționale pentru băieți și fete, femei și bărbați restrâng atât alegerea specialităților și profesiilor, cât și oportunitățile pentru angajatori de a găsi o forță de muncă cu înaltă calificare și educație.

Speța analizată la sfârșitul studiului este una de actualitate, astfel cum dispozițiile Protocolului nr. 12 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și art. 9 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, prevăd respectarea principiului de egalitate în tratament între femei și bărbați, iar în cazul dat au fost reclamate prevederi care prezintă suspiciuni de discriminare între femei și bărbați.

### ***Propuneri și recomandări***

- Susținerea activității de consiliere etică în autorități și instituții publice și dezvoltarea subiectului dezbaterilor etice în administrația publică, acestea să include și subiecte de interes la nivel European și național, cum ar fi: subiecte etice de interes pentru



cetățeni, leadership etic, evitarea și managementul conflictului de interese, conduita etică în utilizarea tehnologiilor informatice, drepturile omului, combaterea discriminării etc.

- Viitorul funcției publice europene ar trebui să se focalizeze asupra angajaților publici, prin dinamism, flexibilitate și eficiență pentru a se adapta la o perioadă de schimbare care va afecta metodologia lor de lucru, subliniind implementarea administrației online, tentația tot mai mare spre digitalizare, o problemă care ne așteaptă și este absolut necesară ca instrument vital în gestionarea schimbării;
- Adoptarea unei politici mai avantajoase de recrutare în vederea atragerii unui număr cât mai mare de funcționari de grad debutant și de a ademeni tineri competenți în administrația publică;
- Facilitarea transmiterii informațiilor și a coordonării între țări în ceea ce privește angajare în funcțiile publice;
- Îmbunătățirea organizării autorităților și instituțiilor publice prin promovarea transparenței, încrederii și comunicării interne (mai ales atunci când sunt semnalate probleme pentru a fi soluționate), ca precondiții pentru productivitate, integritate și eficiență în serviciul public la fel și pentru eliminarea discriminării de gen și vârstă;
- Incorporarea treptată de tehnici ai managementului sectorului privat;
- Administrațiile europene să tindă mai mult să promoveze o mai mare cooperare, coordonare și schimb de cunoștințe între angajați în numele promovării bunăstării globale a cetățenilor europeni. Facilitarea mobilității între angajații publici din UE, pentru identificarea de avantaje și neajunsuri în cadrul serviciului public;
- De asemenea, trebuie făcute progrese pentru a realiza egalitatea de gen în ocuparea forței de muncă publice (numai 7% dintre femei ocupă o funcție de conducere în toate administrațiile publice europene) prin măsuri care urmăresc echilibrul dintre viața profesională și cea privată pentru angajații publici din Europa, promovarea unor noi sisteme de lucru online, precum și a măsurilor necesare pentru a se reduce decalajul constat.

Acest demers științific are drept scop evaluarea unor dimensiuni legate de funcția publică, dar și identificarea unor aspecte pozitive sau negative având în vedere rezultatele dezvoltării și reformării modelelor de bază ale managementului carierei și serviciilor profesionale din Uniunea Europeană.

## **Bibliografie**

1. Iorgovan Antonie, (2005), *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția a IV-a, București, Editura All Beck.
2. Iorgovan, Antonie, (2006), *Considerații teoretice pe marginea unor soluții ale instanțelor de contencios administrativ*, în *Revista de Drept Public* nr. 1.
3. Fuerea Augustin, (2011), *Manualul Uniunii Europene, ediția a V-a, revăzută și adăugită după Tratatul de la Lisabona (2007/2009)*, Editura Universul Juridic, București.
4. Mihăilescu Mădălina-Elena, (2017), *Instituții administrative europene*, Editura Hamangiu, București.
5. Negulescu, Paul, (1934), *Tratat de drept administrativ*, vol. I și II, Editura Mărvan, București.
6. Popescu Petrovszki Diana Marilena, (2011), *Statutul funcționarilor publici din România și din Uniunea Europeană: principii, drepturi și obligații*, Editura I.R.D.O, București.
7. Preda Mircea, (2004), *Drept administrativ. Partea generală*, Ediția a III-a, București, Editura Lumina Lex.
8. Prisăcaru V., (2002), *Tratat de drept administrativ. Partea generală*, Ediția a III-a, București, Editura Lumina Lex.
9. Tofan Dana Apostol, (2006), *Instituții administrative europene*, București, Editura C.H. Beck.
10. Vedinaș Verginia, (2016), *Statutul funcționarului public*, București, Editura Universul Juridic.
11. Vedinaș, Verginia, (2005), *Valori deontologice în viața publică, în „Reformele administrative și judiciare din perspectiva integrării europene”*, în *Caietul științific al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”* nr. 7, Editura Burg, Sibiu, p. 335-347.
12. Ziller J., (1993), *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Editions Montchrestien, Paris.

### **Legislație:**

- Legea nr. 188/1999, publicată în Monitorul Oficial nr. 600 din 8 decembrie 1999, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007.

- Legea nr. 7 din 18 februarie 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial nr. 525 din 2 august 2007.
- Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 a administrației publice locale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007.
- Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați.
- HG nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 530 din 14 iulie 2008.
- Regulamentul nr. 723/2004 cu privire la modificarea Statutului Funcționarilor Comunităților Europene și Condițiile de Încadrare a altor Categori de Angajați, adoptat de Consiliul European și publicat în Jurnalul Oficial L 124 din 27.04.2004.
- Statutul personalului CECO, adoptat la data de 28 ianuarie 1956.
- Statutul funcționarilor și regimul aplicabil altor agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Europene a Energiei Atomice, adoptat de Consiliu în baza articolului 212 CEE și 186 CEEA.

**Surse web:**

- Site-ul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici: <http://www.anfp.gov.ro>
- Site-ul oficial al Uniunii Europene: <http://europa.eu>
- <http://www.monitoruljuridic.ro/monitorul-oficial/353/2021-04-07/>
- [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile)
- <https://ec.europa.eu/eurostat/web/civil-servants-remuneration/specific-indicators/data>
- <https://www.destatis.de/EN/Themes/Government/Public-Service/Tables/public-service-personnel-functional-area.html>
- <https://incont.stirileprotv.ro/job-uri/romania-bate-marile-tari-europene-la-numarul-de-angajati-la-stat.html>
- <https://www.mlps.ro/pages/viceprim-ministrul-vasile-dincu-despre-administratia-publica-la-realitatea-tv-666>
- <http://www.sigmaweb.org/publications/38655755.pdf>
- <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/STUDIUL%20TENDINTE%20UE%20OCD%20.pdf>