CONSIDERAȚII PRIVIND REFORMA ÎN DOMENIUL FUNCȚIEI ŞI FUNCȚIONARULUI PUBLIC ÎN ROMÂNIA DIN PERSPECTIVA EVOLUȚIEI CADRULUI NORMATIV

Ana Elena RANTA

COMMENTS REGARDING THE REFORM OF THE PUBLIC SERVICE IN ROMANIA FROM THE PERSPECTIVE OF THE EVOLUTION OF THE LEGISLATIVE FRAMEWORK

Ana Elena RANTA
Asist. univ., Departamentul de Administrație Publică
Facultatea de Ştiințe Politice, Administrative şi ale Comunicării
Universitatea Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca
Tel.: 0040-264-431361
Email: anaelena_ranta@yahoo.com

Abstract. The reform of Romanian public administration was one of the declared major objectives of all governments in power in the last years. Several measures have been taken to achieve this objective ranging from legislative changes to projects aiming to support modernization especially at local level. Adopting the legal framework, as a required premise for the reforming process, was the first step in the reform of civil service.

Keywords: reform, civil service, legislation, implementation, administrative institutions.

Revista Transilvană de Ştiințe Administrative 2 (22)/2008, pp. 78-92

Funcția şi funcționarul public sunt instituții ale dreptului public, în general, şi ale dreptului administrativ în special, care s-au conturat ca atare într-o continuă dispută între doctrină, jurisprudență şi legiuitor[1]. Doctrina s-a pronunțat sub toate aspectele şi perspectivele, subliniind toate valențele acestor instituții juridice, ocazii cu care au fost reflectate în norme juridice. Pe de altă parte, doctrina a precizat rigorile impuse cărora conceptele amintite trebuie să le răspundă[2]. Aceste rigori au sugerat sau modelat măsuri de reformare a domeniului funcției şi funcționarului public, măsuri care se reflectă în cadul legal actual.

După 1989 principale măsuri de reformă în ceea ce priveşte funcția publică şi funcționarul public s-au axat în principal pe crearea cadrului legal (adoptarea de acte normative având în vedere lipsa reglementărilor care să surprindă noile realități în acest domeniu) şi pe completarea acestuia, acolo unde a fost cazul.

Astfel, măsurile au vizat realizarea următoarelor obiective: elaborarea cadrului legal în domeniu, completarea cadrului legal în domeniu în privința aspectelor care necesitau revizuire, dezvoltarea resursei umane prin asigurarea stabilității şi depolitizării funcției publice, crearea unui corp de funcționari publici profesionişti, crearea unui sistem de dezvoltare a carierei funcționarului public şi a unui sistem de formare continuă şi de specialitate, precum şi salarizarea adecvată a funcționarilor publici, crearea unor mecanisme şi instituții de control al aplicării legislației în domeniu de către instituțiile şi autoritățile publice şi asigurarea transparenței decizionale în activitatea administrativă.

Încercând să caracterizăm punctul de plecare în realizarea demersului de reformare în acest domeniu se poate vorbi de o lipsă a reglemetărilor sau de o insuficiență a acestora, fond pe care se vor adopta acte normative prin care vor fi realizate măsurile de reformă şi implicit obiectivele enunțate.

1. Descrierea situației inițiale

Una dintre primele reglementări după 1989 în domeniul funcției şi funcționarului public a fost Hotărârea Guvernului nr. 667/1991 privind unele măsuri pentru asigurarea prestigiului social al funcționarilor publici.

Astfel, este afirmat rolul autorităților administrației publice (ministere, agenții guvernamentale, departamente, secretariate şi subsecretariate, alte structuri, prefecturi şi primării) şi implicit *rolul funcționarilor încadrați în aceste instituții, şi anume acela de a fi în serviciul cetățenilor, pentru satisfacerea cerințelor vieții sociale prin aplicarea corectă a legilor şi a celorlalte dispoziții legale* sau, după caz, prin organizarea aplicării lor în scopul realizării politicii stabilite de Guvern potrivit programului său de guvernare.

La momentul adoptării acestei reglementări *se impunea precizarea conținutului noțiunii de funcționar public*. Astfel s-a precizat că au calitatea de funcționari publici persoanele

[1] Preda, M., *Drept administrativ. Partea generală* (ediție revăzută şi actualizată), Bucureşti: Ed. Lumina Lex, 2000, pag. 73.

[2] A se vedea Apostol Tofan, D., *Drept administrativ* (vol. I), Bucureşti: Ed. All Beck, 2003, pag. 277 şi următoarele.

numite într-o funcție publică cu caracter de permanență în serviciile autorităților administrației publice centrale sau locale.

Încercând să *circumscrie raportul dintre funcționarii publici şi autoritățile în care îşi desfăşoară activitatea* se precizează că funcționarii publici sunt obligați să-şi îndeplinească cu fidelitate şi în mod conştiincios îndatoririle de serviciu şi să se abțină de la orice fapt care ar putea să aducă un prejudiciu instituției în care îşi desfăşoară activitatea. De asemenea, funcționarii publici sunt datori să-şi consacre activitatea profesională pentru exercitarea atribuțiilor funcției în care au fost numiți, în vederea realizării obiectivelor instituției şi servirii binelui public.

Pentru prima dată după schimbarea de regim intervenită în 1989 sunt precizate o serie de obligații ale funcționarilor publici, în conformitate cu statutul lor juridic şi social, obligații care se refereau în special la realizarea sarcinilor încredințate cu respectarea strictă a dispozițiilor legale, la păstrarea secretului profesional, la furnizarea informațiilor solicitate de către public, la cooperarea dintre funcționari în activitatea de aducere la îndeplinire a obligațiilor de serviciu.

De asemenea sunt precizate o serie de interdicții pentru funcționari, şi anume: să nu accepte, pentru ei sau pentru alții, daruri sau alte avantaje sau să facă să li se promită asemenea daruri sau avantaje, să nu primească cereri a căror rezolvare nu este de competența lor şi care nu le sunt repartizate de şefii ierarhici ori să intervină pentru soluționarea unor asemenea cereri, să fie mandatarii unei persoane în ce priveşte efectuarea unor acte în legătură cu funcția pe care o îndeplinesc, să facă activități de comerț, să ia lucrări în antrepriză sau pământ în arendă.

Pe lângă precizarea aspectelor precizate mai sus această reglementare apărută înaintea elaborării unui statut al funcționarilor publici are ca scop precizarea nevoii de a impune funcționarilor publici un comportament prin care să se arate demni de considerația şi de încrederea pe care o impune poziția lor oficială şi să se abțină de la orice acte de natură să compromită prestigiul funcției pe care o dețin.

Tot cu titlu de precizare inițială, reglementarea face referire la răspunderea funcționarilor publici, şi anume răspunderea disciplinară, fără a fi incluse celelalte tipuri ale răspunderii funcționarilor publici – răspunderea civilă, penală şi contravențională.

În ceea ce priveşte modalitățile de încetare a raportului de serviciu este precizată *îndepărtarea* din funcție în cazul în care fapta funcționarului public îl face incompatibil cu funcția pe care o deține sau este de natură să compromită încrederea de care trebuie să beneficieze în exercitarea acestei funcții.

2. Motivarea necesității unei reforme în acest domeniu

După cum se poate observa această reglementare nu face referiri sub nici o formă la drepturile funcționarilor publici sau la cariera acestora. În această situație se impunea tot mai mult adoptarea unui statut al funcționarilor publici.

Astfel, se poate afirma că reforma în domeniul funcției şi funcționarului public porneşte de la un punct «zero» având în vedere lipsa reglementărilor de bază în materie. Cu alte cuvinte, în acest domeniu sensul noțiunii de reformare este acela de creare sau reglementare sau instituire a regulilor fundamentale în materie, ca în etapele

următoare să putem vorbi despre dezvoltare, completare şi îmbunătățire a cadrului legal în domeniul funcției şi funcționarului public.

În acord cu cerințele impuse de procesul de modernizare al adminstrației publice şi al integrării europene, una din prioritățile pentru reformarea administrației publice este reforma funcției publice. Acest demers are în vedere asigurarea creării unui corp profesionist de funcționari, stabil şi neutru din punct de vedere politic, prin implemetarea unui cadru legislativ unitar şi coerent şi dezvoltarea unor strategii de management al resurselor umane şi de instruire profesională.

Administrația s-a transformat dintr-un instrument de aplicare a legii într-o formă de organizare capabilă să participe la viața cotidiană a cetățenilor şi să rezolve probleme sociale. Având ca sarcină comunicarea interumană administrația nu se poate limita numai la transmiterea de informații. Ea trebuie să înțeleagă nevoile cetățenilor si să găsească modalități de a răspunde acestor nevoi. În aceste condiții, funcționarul public nu va mai fi un simplu specialist în legislație ci va putea înțelege situațiile şi problemele cetățenilor. El trebuie să pună la dispoziția serviciului public în care îşi desfăşoară activitatea aptitudinile sale pentru buna desfăşurare a administrației publice, respectiv pentru satisfacerea interesului general. În vederea realizării acestor obiective este necesar ca funcționarii publici să-şi cunoască drepturile şi obligațiile.

3. Evoluția eforturilor reformatoare ale funcției publice din perspectivă legislativă

3.1. Un prim efort de reformă în domeniul funcției şi a funcționarului public a constat în institutirea unor reguli în ceea ce priveşte declararea şi controlul averii demnitarilor, magistraților, a persoanelor cu funcții de conducere şi de control şi a funcționarilor publici. Aceasta s-a realizat inițial prin Legea nr. 115 din 16 octombrie 1996 cu modificări şi completări ulterioare[3]

Stabilirea prin Legea nr. 161/2003[4] *privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției* şi a unor reguli clare privind constituirea compartimentelor din cadrul autorităților şi instituțiilor publice precum şi stabilirea unei structuri de personal corespundea obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare 2001-2004.

Obiectivul *realizat* prin această măsură a fost *asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, precum şi prevenirea şi sancționarea corupției*.

3.2. Dezvoltarea resursei umane a fost sprijinită prin reglementări successive. Pentru a asigura dezvoltarea durabilă a resurselor umane, întărirea capacității instituționale a structurilor din administrația publică centrală şi locală şi creşterea calității actului administrativ, s-a modificat permanent cadrul legal privitor la funcționarii publici, cadru

---

[3] Modificări ale prevederilor acestei legi au intervenit prin Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003, Ordonanța de Urgență nr. 24 din 21 aprilie 2004 şi Ordonanța de Urgență nr. 14 din 3 martie 2005.

[4] Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003.

care a fost îmbunătățit şi adaptat nevoilor reale prin reglementări successive, pornind de la cadrul inițial. Modificările au fost aproape anuale, semn că această problemă a reprezentat o preocupare importantă a tuturor guvernelor. Problematica reglementării statutului functionarilor publici a constituit un obiectiv central al tuturor stategiilor guvernelor, începând cu anii 1998-1999.

Astfel, o a doua *masură* importantă de reformă în acest domeniu a fost elaborarea şi adoptarea unui statut al funcționarilor publici. Acest lucru s-a realizat prin Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici republicată în 2004[5] modificată de Legea nr. 251 din 23 iunie 2006[6].

Un statut al funcționarilor publici este o totalitate de norme juridice care reglementează condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană fizică pentru a ocupa o funcție publică – pentru a deveni funcționar public – drepturile şi obligațiile acestuia, stabilitatea şi incompatibilitățile funcționarilor publici, răspunderea lor precum şi sancțiunile aplicabile în caz de neândeplinire sau îndeplinire, dar necorespunzătoare, a atribuțiilor ce le revin din funcțiile publice pe care le ocupă într-un serviciu public[7].

Conceptul de "statut" este folosit pentru prima dată în 1847 când se adoptă "Statutul slujbaşilor poliției din Capitală". În a doua jumătate a secolului trecut au fost adoptate legile privind administrația comunală şi județeană, iar art. 132 al Constituției din 1866 prevedea o dispoziție prin care se impunea adoptarea unei legi "asupra condițiunilor de admisibilitate şi de înaintare în funcțiunile administrațiunii publice".

Termenul de funcționar public a fost folosit pentru prima dată în Constituția din 1923 în baza căreia a fost adoptată în acelaşi an Legea pentru Statutul funcționarilor publici, lege abrogată şi înlocuită cu Codul Funcționarilor Publici, intrat în vigoare la 8 iunie 1940.

Începând cu primul Cod al muncii din 1950 regimul juridic al funcționarilor este înglobat în regimul aplicabil salariaților sau "oamenilor muncii" încadrați pe bază de contract individual de muncă. Codul muncii din 1972 preciza că urmează să fie adoptat un statut pentru personalul din aparatul de stat, însă acesta nu a mai fost adoptat.[8]

Actualul Statut al funcționarilor publici este un statut general care reglementează situația legală a tuturor funcționarilor publici reprezentând totalitatea normelor juridice care stabilesc situația legală a funcționarilor publici determinând drepturile şi obligațiile lor generale. Legea 188/1999 este o lege organică adoptată nu prin procedură parlamentară obişnuită, ci prin intermediul angajării răspunderii de către Guvern. Legea a fost republicată în 2004 ca urmare a modificării acesteia printr-un număr de 4 ordonanțe de urgență ale Guvernului, 7 legi şi prin Titlul 3 al Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției.

---

[5] Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 251 din 22 martie 2004, modificată prin Legea nr. 344/2004, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 674 din 27 iulie 2004.

[6] Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 574 din 4 iulie 2006.

[7] Preda, M., *op. cit.*, pag. 76.

[8] Vedinaş, V., *Statutul funcționarului public*, Bucureşti: Ed. Nemira, 1998, pag. 12.

Statutul funcționarilor publici sau dreptul comun al funcției publice, într-o formulare mai riguroasă sub aspect juridic, ar putea fi definit ca ansamblul regulilor referitoare la situația juridică a funcționarului[9].

Legea privind Statutul funcționarului public îşi propune să creeze un funcționar public capabil să-şi îndeplinească sarcinile de serviciu într-o structură administrativă compatibilă cu structurile similare din țările Uniunii Europene. Scopul legii îl constituie asigurarea unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient si imparțial, în interesul cetățenilor dar şi al autorităților publice.

În doctrină, referitor la raportul de serviciu (obiectul de reglementare al legii), a fost discutată natura juridică a acestuia. Astfel, specialiştii de dreptul muncii consideră că raportul de serviciu este tot o formă a raportului juridic de dreptul muncii şi nu un raport de drept administrativ[10]. Autorii de drept administrativ consideră că natura juridică a raportului de serviciu trebuie stabilită în funcție de specificul elementelor acestui raport juridic, respectiv: părțile, conținutul şi obiectul său[11].

Prin adoptarea statutului funcționarului public *s-a reuşit realizarea următoarelor obiective:* precizarea activităților desfăşurate de funcționarii publici care implică exercitarea prerogativelor de putere publică; definirea raporturilor juridice dintre funcționarii publici şi autoritățile şi instituțiile publice din administrația publică centrală şi locală; realizarea distincției între funcționarii publici cărora li se aplică statutul şi alte categorii de personal angajat în autoritățile şi instituțiile publice; enumerarea categoriilor de funcționari care pot beneficia de statute speciale; statuează faptul că exercitarea raporturilor de serviciu se realizează pe perioadă nedeterminată; precizează categoriile funcționarilor publici şi clasificarea funcțiilor publice din perspective mai multor criterii; enunțarea condițiilor generale de acces în funcția publică; instituirea regulilor în ceea ce priveşte numirea funționarilor pentru fiecare categorie de funcționari publici; prezintă managementul funcțiilor publice şi al funcționarilor publici, în acest sens precizând rolul şi atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, şi stabilind totodată raportul dintre aceasta şi Guvern sau autoritățile şi instituțiile publice; instituie obligativitatea elaborării anuale de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, cu consultarea autorităților şi instituțiilor publice, a Planului de ocupare a funcțiilor publice pe care aceasta îl supune spre aprobare Guvernului; precizează regulile referitoare la gestiunea curentă a resurselor umane şi a funcțiilor publice care este organizată şi realizată în cadrul fiecărei autorități şi instituții publice de către un compartiment specializat care colaborează direct cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici; statutul precizează drepturile şi îndatoririle funcționarilor publici; precizează tipurile de răspundere a funcționarilor publici faptele pentru care se aplică fiecare tip de răspundere, precum şi sancțiunile aplicabile; descrie modalitățile de încetare şi modificare a raportului de serviciu.

---

[9] Apostol Tofan, D., *op. cit.*, pag. 279.

[10] A se vedea Beligrădeanu, Ş., „Considerații teoretice şi practice în legătură cu Legea 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici", 2000, *Dreptul*, nr. 2.

[11] Trăilescu, A., "Un alt punct de vedere asupra naturii juridice a raportului de serviciu", 2000, *Juridica*, nr. 6.

3.3. *Crearea unor mecanisme şi instituţii de control a aplicării legislaţiei referitoare la funcţia şi funcţionarul public de către instituţiile şi autorităţile publice* şi de realizare a gestiunii resurselor umane este un obiectiv realizat prin înfiinţarea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

Rolul şi organizarea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici au fost conturate şi adaptate prin acte succesive dintre care cele mai relevante ar fi: Regulamentulul din 11 februarie 2000 de organizare şi funcţionare a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, Hotărârea Guvernului nr. 109/2000 pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici modificată de Hotărârea Guvernului 299/2001[12].

Prin realizarea reformei reale s-a urmărit ca administraţia publică să atingă nivelul standardelor europene şi să se caracterizeze prin transparenţă, predictibilitate, responsabilitate, adaptabilitate şi eficacitate.

În 1999, la intrarea Statutul funcţionarilor publici în vigoare, o primă problemă care şi-a impus soluţionarea a reprezentat-o, ca de altfel în toate structurile administrative din Europa de Est, lipsa coordonării şi lipsa unor standarde de management a resurselor umane din administraţia publică.

Astfel, prin Legea nr.188/1999 a fost înfiinţată Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici a cărei misiune constă în definirea cadrului legal, crearea mecanismelor de implementare, precum şi monitorizarea şi controlul efectiv al aplicării dispoziţiilor legale în domeniul funcţiei publice.

Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici este organ de specialitate al administraţiei publice centrale cu personalitate juridică înfiinţată pentru crearea şi dezvoltarea unui corp de funcţionari publici profesionist, stabil şi imparţial, în subordinea Guvernului.

Prin O.U.G. nr. 291/2000 privind stabilirea de măsuri referitoare la organizarea şi funcţionarea unor ministere[13], Agenţia se reorganizează şi funcţionează ca organ de specialitate al administraţiei publice centrale, în subordinea Ministerului Administraţiei Publice. Regulamentul de reorganizare şi funcţionare a fost aprobat prin H.G. nr. 299/2001. Acesta menţionează Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, ca organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, se organizează şi funcţionează în subordinea Ministerului Administraţiei Publice. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici asigură aplicarea strategiei şi a Programului de Guvernare în domeniul managementului funcţiei publice şi al funcţionarilor publici.

Prin adoptarea HG nr. 299/2001 Guvernul României a urmărit realizarea unuia dintre obiectivele importante ale Programului de Guvernare, respectiv restructurarea profundă a administraţiei publice centrale şi locale prin trecerea unor agenţii guvernamentale în subordinea sau coordonarea ministerelor pentru asigurarea unei activităţi coerente şi eficiente. Conform prevederilor acestei hotărâri, ANFP şi-a schimbat statutul juridic din autoritate centrală de specialitate în subordinea Guvernului în autoritate centrală în subordinea Ministerului Administraţiei Publice.

---

[12] Publicată în Monitorul Oficial nr. 141 din 21 martie 2001.

[13] Publicată în Monitorul Oficial nr. 706 din 29 decembrie 2000.

Prin Ordonanța de Urgență nr. 63/2003 privind organizarea şi funcționarea Ministerului Administrației şi Internelor[14], Agenția Națională a Funcționarilor Publici a trecut în subordinea Ministerului Administrației şi Internelor, rămânând în subordinea acestui minister şi după aborgarea ordonanței de urgență intervenită în 2007.

Pentru a-şi realiza atribuțiile, Agenția Națională a Funcționarilor Publici colaborează cu autoritățile publice centrale şi locale în baza Hotărârii Guvernului nr. 624/2003 pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi funcționare a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici[15].

Agenția Națională a Funcționarilor Publici organizează concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante, cu excepția funcțiilor publice de conducere de şef birou şi şef serviciu; în toate cazurile concursurile se pot organiza numai cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. De asemenea, condițiile specifice de participare la concursul pentru ocuparea funcțiilor publice generale se aprobă de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, la propunerea autorităților şi instituțiilor publice. Condițiile specifice de participare la concursul pentru ocuparea funcțiilor publice specifice se stabilesc de autoritățile şi instituțiile publice, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Acestea trebuie corelate cu condițiile specifice din fişa postului.

În ceeea ce priveşte gestiunea resurselor umane un instrument important este Planul de ocupare a funcțiilor publice. Principalele avantaje ale elaborării Planului de ocupare a funcțiilor publice sunt: evaluarea surplusului şi a deficitului de resurse umane la nivelul fiecărei autorități şi instituții publice; facilitarea gestionării sistemului funcției publice şi a funcționarilor publici la nivel național.

Un alt instrument important este dosarul profesional al funcționarilor publici. În acest sens a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 432/2004 privind dosarul profesional al funcționarilor publici[16].

Scopul întocmirii dosarului profesional pentru fiecare funcționar public este gestionarea eficientă a resurselor umane din cadrul autorităților şi instituțiilor publice, precum şi urmărirea carierei funcționarului public. Hotărârea Guvernului privind dosarul profesional reglementează modalitatea de întocmire şi actualizare a dosarului profesional, procedurile de acces, protecția datelor cu caracter personal, modalitatea de rectificare şi completare a datelor, condițiile de păstrare şi arhivare a dosarelor profesionale.

Comisiile de disciplină. De asemenea, în vederea realizării obiectivului referitor la crearea unor mecanisme de control în ceea ce priveşte respectarea de către funcționari a reglementărilor în domeniu au fost organizate în 2003 comisii de disciplina şi comisii paritare în cadrul autorităților şi instituțiilor publice prin Hotărârea Guvernului nr. 1.210 din 14 octombrie 2003. Cadrul general obligatoriu privitor la conduita funcționarilor

---

[14] Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 462 din 28 iunie 2003, abrogată ulterior prin Ordonanța de Urgență nr. 30 din 25 aprilie 2007 privind Organizarea şi funcționarea Ministerului Internelor şi Reformei Administrative, publicată în Monitorul Oficial nr 309 din 9 mai 2007.

[15] Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 410 din 11iunie 2003.

[16] Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 341 din 19 aprilie 2004.

publici a fost creat abia în anul 2004 prin adoptarea Legii nr. 7/2004[17] privind Codul de conduită a funcționarilor publici, îmbunătățindu-se astfel reglementările specifice funcționarilor publici, deşi premisele realizării lui existau cu câțiva ani înainte. Prin acest act normativ, Agenția Națională a Funcționarilor Publici a promovat *standardele de conduită* pentru funcționarii publici.

Principiile generale care guvernează conduita funcționarilor publici sunt: supremația legii, prioritatea interesului public, asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților şi instituțiilor publice, profesionalismul, imparțialitatea şi independența, integritatea, libertatea gândirii şi a exprimării, cinstea şi corectitudinea în exercitarea funcției publice şi în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

De asemenea, sunt instituite reguli speciale cu privire la ocrotirea proprietății publice şi private de către funcționarii publici, precum şi obligația acestora de a evita apariția unor conflicte între interesele personale şi exercitarea funcției publice. Sunt prevăzute şi norme referitoare la relațiile funcționarilor publici cu publicul şi cu mijloacele de informare în masă.

3.4. În scopul reglementării unitare a organizării si dezvoltării carierei funcționarilor publici a fost creat în anul 2003 un cadru care să asigure o evoluție profesională unitară şi o evaluare comparativă specifice funcționarilor publici. Astfel, a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 1.209 din 14 octombrie 2003 privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcționarilor publici, ulterior abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. 611 din 4 iunie 2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcționarilor publici[18]. Sunt precizate aspecte legate de managementul carierei în funcția publică, instrumentele de planificare privind dezvoltarea carierei în funcția publică, organizarea concursurilor de recrutare a funcționarilor publici, dezvoltarea carierei, numire, evaluare pe baza criteriilor de performanță, promovare şi mobilitatea funcționarilor publici.

Modalitățile de dezvoltare a carierei în funcția publică sunt promovarea într-o funcție publică superioară şi avansarea în gradele de salarizare. Principiile care stau la baza organizării şi dezvoltării carierei în funcția publică sunt următoarele:

– Competența**.** Este definită în următorul mod: persoanele care doresc să acceadă la o funcție publică sau să promoveze într-o funcție superioară, trebuie să dețină şi să confirme cunoştințele şi aptitudinile necesare exercitării funcției publice respective. Acest principiu trebuie aplicat cu atenție. Persoanele din afara administrației publice care doresc să acceadă la o funcție publică sau chiar şi cei care urmează a fi promovați vor dovedi foarte rar întreaga gamă de competențe şi cunoştințe care să le permită desfăşurarea activităților aferente unei noi funcții publice în mod satisfăcător, chiar din prima zi de muncă. Mai realistă ar fi condiția ca respectiva

[17] Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 157 din 23 februarie 2004. În anul 2004 au fost adoptate şi: Legea nr. 477 privind Codul de conduită al personalului contractual din autoritățile şi instituțiile publice şi Legea nr. 571 privind Protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice şi din alte unități care semnalează încălcări ale legii.

[18] Publicată în Monitorul Oficial nr. 530 din 14 iulie 2008.

persoană să aibă un nivel de competență şi cunoştințe suficient de ridicat, care, combinat cu aptitudinile, să le permită să facă față atribuțiilor funcției.

– Competiția. Confirmarea cunoştințelor şi aptitudinilor necesare exercitării unei funcții publice se face prin concurs sau examen. Cel mai bun candidat trebuie să combine cunoştințele adecvate şi competența cu alte calități cum ar fi flexibilitatea şi adaptabilitatea şi capacitatea de perfecționare.
– Egalitatea de şanse. Recunoaşterea vocației la carieră în funcția publică a oricărei persoane care îndeplineşte condițiile stabilite potrivit legii. În principal textul ar trebui interpretat ca implicând toate prevederile împotriva discriminării (handicap, etnie, sex, etc). Prin definiție, egalitatea de şanse este anti-discriminatorie.
– Profesionalismul**.** Exercitarea funcției publice se face cu respectarea principiilor prevăzute de lege.
– Motivarea. Aceasta este definită în termenii obligației autorităților şi instituțiilor publice de a identifica şi aplica instrumentele motivației morale şi materiale pentru dezvoltarea carierei funcționarilor publici. De asemenea, acestea trebuie să sprijine inițiativele privind dezvoltarea profesională individuală a funcționarilor publici.
– Transparența. Aceasta este definită ca obligația autorităților şi instituțiilor publice de a pune la dispoziție tuturor celor interesați informațiile de interes public referitoare la cariera în funcția publică (în conformitate cu Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public).

3.5. În scopul accelerării reformei în admininistrație au fost create funcții noi şi au fost dispuse măsuri cu privire la cele deja existente.

Unul din obiectivele centrale ale accelerării procesului de reformă administrativă l-a constituit atragerea în administrația publică a unor persoane pregătite, specializate, capabile să contribuie activ la înfăptuirea reformei. Acest lucru s-a materializat prin crearea în cadrul funcției publice a unor funcții noi, cu reglementări specifice aplicabile, distincte de cadrul general aplicabil funcționarilor publici. Astfel, în anul 2004 a fost creată, la solicitarea instituțiilor europene, o nouă categorie de funcționari publici cu statut special, denumiți manageri publici prin următoarele reglementări: Ordonanța de urgență nr. 56 din 25 iunie 2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public, Ordonanța de urgență nr. 82 din 14 octombrie 2004 privind unele măsuri în domeniul funcției publice, Normele Metodologice din 14 iulie 2005 de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2004, Hotărârea Guvernului nr. 783 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public. Ulterior acestor reglementări, Legea nr. 286/2006 de modificare a Legii 215/2001 precizează că la nivelul comunelor şi oraşelor, primarul poate propune consiliului local înființarea funcției de administrator public, funcția putându-se înființa la nivelul județelor, prin propunerea preşedintelui consiliului județean, de către consiliul județean. De asemenea asociațiile de dezvoltare intercomunitară pot decide desemnarea unui administrator public[19].

[19] A se vedea Capitolul VI.2 Administratorul Public din Legea 286/2006 publicată în Monitorul Oficial nr. 621 din 18 iulie 2006.

Astfel, în cadrul procesului de reformă a administrației publice, acest demers s-a realizat în vederea profesionalizării corpului de funcționari publici sau, mai precis, în vederea atragerii tinerilor profesioniști bine pregătiți în administrația publică din România, care să beneficieze de un sistem de promovare specială şi de un nivel de salarizare motivant. Componenta esențială a acestui demers o reprezintă înființarea şi dezvoltarea unui corp profesionist de funcționari publici, neutru şi comparabil cu cel existent în țările membre ale Uniunii Europene.

Inspirată din modelul american al city managerului, funcția îşi propune să contribuie la creşterea profesionalismul la nivelul administrației publice locale din România şi să asigure separarea celor două paliere – cel politic şi cel administrativ.

În ceea ce priveşte *statutul administratorului public*, acesta nu are calitatea de funcționar public la nivelul aparatului de specialitate al primarului, ci are calitatea de *personal contractual*, după cum rezultă din prevederile legale care menționează încheierea unui contract de management între primar şi administrator în baza căruia aceasta din urmă îşi va exercita atribuțiile. Mai mult, acest fapt este întărit şi datorită nespecificării în textul legii 188/1999 sau în cuprinsul legii 286/2006 a vreunei referiri ce ne-ar putea face să concluzionăm că administratorul public ar avea calitatea de funcționar public.

Această calitate, respectiv de personal contractual şi nu de funcționar public presupune şi o mai slabă reglementare a *nivelul salariului* administratorului public, fapt ce sporeşte instrumentele avute la dispoziție de primar în vederea motivării subalternului său sau de recompensare a meritelor sale. Astfel, potrivit prevederilor O.G. nr. 10/2007, salariul unui administrator public se va încadra între anumite "*limite, având ca limită minimă nivelul salariului de bază al secretarului unității administrativ-teritoriale, iar ca limită maximă indemnizația primarului, a preşedintelui consiliului județean sau a primarului general al municipiului Bucureşti, după caz*"[20].

3.6. Având în vedere obiectivul referitor la procesul de descentralizare şi depolitizare a funcției publice la sfârşitul anului 2005 Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență prin care a reformat instituția prefectului. Postul de prefect este acum rezervat pentru înalții funcționari publici în locul nominalizărilor politice. Aceştia nu au dreptul să urmeze în paralel şi o carieră politică. Reglementarea prin care s-a realizat această măsură este Ordonanța de urgență nr. 179 din 14 decembrie 2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului[21].

3.7. În ceea ce priveşte obiectivul asigurării perfecționării continue şi profesionalizării funcționarilor publici a fost creat inițial, în 1998, Centrul Național de Formare Continuă

[20] Ordonanța Guvernului nr. 10/2007 privind creşterile salariale ce se vor acorda în anul 2007 personalului bugetar salarizat potrivit Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 24/2000 privind Sistemul de stabilire a salariilor de bază pentru personalul contractual din sectorul bugetar şi personalului salarizat potrivit anexelor nr. II şi III la Legea nr. 154/1998 privind Sistemul de stabilire a salariilor de bază în sectorul bugetar şi a indemnizațiilor pentru persoanele care ocupă funcții de demnitate publică, publicată în Monitorul Oficial nr. 80 din 01 februarie 2007.

[21] Publicată în Monitorul Oficial nr. 1.142 din 16 decembrie 2005.

pentru Administrația Publică Locală şi centrele teritoriale de formare continuă pentru administrația publică locală, transformate ulterior, în 2001, în Institutul Național de Administrație şi centrele lui teritoriale. Crearea acestor instituții s-a făcut după modele europene, în special cel francez, unde există şcoli cu tradiții în formarea profesională atât a funcționarilor publici cât şi a înalților funcționari. În acest sens, reglementările adoptate sunt: Hotărârea Guvernului nr. 850 din 26 noiembrie 1998 privind organizarea şi funcționarea Centrului Național de Formare Continuă pentru Administrația Publică Locală şi a centrelor teritoriale de formare continuă pentru administrația publică locală şi Ordonanța nr. 81 din 30 august 2001 privind înființarea şi organizarea Institutului Național de Administrație[22].

3.8. Salarizarea funcționarilor publici. Raportul de țară privind România pe anul 2003 elaborat de Comisia Europeană recunoaşte şi exprimă clar aprecierea pentru progresele legislative în domeniul funcției publice, în ceea ce priveşte *sistemul de recrutare* şi *condițiile necesare formării şi dezvoltării profesionale* a funcționarilor publici prin intrarea în vigoare a Legii nr.161/2003 dar, în continuare surprinde „progrese limitate" în domeniul salarizării funcționarilor publici şi evidențiază carențele sistemului de salarizare, considerat a fi „inconsistent, discreționar şi lipsit de transparență".

Începând cu anul 1999 au fost emise foarte multe instrumente legislative, inclusiv elemente de legislație primară şi secundară. Legea 188/1999 poate fi considerată legea fundamentală asupra salarizării. Aceasta a fost modificată şi completată prin Legea nr.161/2003. De asemenea, trebuie luate în considerare şi o serie de elemente de legislație secundară cum ar fi H.G. nr. 1209/2003 şi O.U.G. nr. 192/2002 privind reglementarea drepturilor de natură salarială ale funcționarilor publici[23].

Componente ale salarizării. Sursele de date disponibile permit identificarea următoarelor componente ale salarizării: 1) *Salariul de bază;* 2) *Indemnizația de conducere* care variază de la 55% la 25% în funcție de nivelul funcției ocupate; 3) *Salariul de merit* care se ridică la maximum 15% din salariul de bază şi este aplicată unui maxim de 20% din numărul total de funcționari publici; nu este posibil ca, folosind datele din sursele disponibile să identificăm funcțiile individuale care beneficiază de acest salariu; datele ANFP oferă numai sume globale, iar motivul pentru care acestea sunt acordate este neclar; 4) *Spor de vechime*: Sporul de vechime se aplică după cum urmează: între 3 şi 5 ani – 5%, între5 şi 10 ani – 10%, între 10 şi 15 ani – 15%, între 15 şi 20 ani – 20%, peste 20 ani – 25%; procentele se aplică sumei primelor trei componente identificate (salariul de bază + indemnizația de conducere + salariul de merit); 5) *Alte prime şi beneficii. A*ceastă componentă cuprinde următoarele tipuri de prime şi sporuri: prime anuale pentru rezultate deosebite, pentru servicii excepționale, spor de confidențialitate pentru un număr limitat de funcții din instituțiile cu regim special al informației, spor de complexitate şi spor de titlu ştiințific (doctorat) pentru cenzori, agenți de control financiar şi funcționarii care dețin un titlu ştiințific de doctor.

---

[22] Ordonanța Guvernului nr. 81 din 30 august 2001 privind Înființarea şi organizarea Institutului Național de Administrație publicată în Monitorul Oficial nr. 542 din 1 septembrie 2001, abrogă Hotărârea Guvernului nr. 850 din 26 noiembrie 1998.

[23] Publicată în Monitorul Oficial nr. 949 din 24 decembrie 2002.

Sistemul actual de salarizare are o serie de deficiențe cu implicații negative, principalele probleme fiind enumerate în continuare:

a) Nivelul de salarizare scăzut pentru funcționarii publici. Actualul sistem de salarizare oferă un nivel de trai scăzut, salariul unui funcționar public debutant fiind egal cu salariul minim pe economie. Mai multe studii au explicat legătura dintre nivelul scăzut al remunerării funcționarilor publici din România şi calitatea slabă a serviciilor publice, nivelul scăzut al motivării personalului, al productivității si al performanței.
b) Lipsa unui mijloc consistent de susținere a profesionalizării corpului funcționarilor publici, de combatere şi eliminare a fenomenului corupției. Nivelul scăzut al salariilor funcționarilor publici, necorelat cu atribuțiile si responsabilitățile funcției publice, mai ales în lipsa unor instrumente de motivare alternative, cunoscând regimul sever al incompatibilităților şi restricțiilor impuse acestei categorii de personal, conduc la creşterea numărului cazurilor de corupție din administrația publică şi crearea unei imagini negative a corpului funcționarilor publici.
c) Lipsa transparenței cu privire la veniturile salariale ale funcționarilor publici – utilizarea sistemului de stimulente. Existența diferitelor forme de venituri salariale suplimentare *(stimulente)* pentru unele autorități şi instituții publice (Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale şi Familiei, Curtea de Conturi, Garda Financiară, etc.) au ca urmare creşterea instabilității în corpul funcționarilor publici.
d) Lipsa corelării dintre nivelul salariului şi nivelul atribuțiilor şi responsabilităților. Sistemul actual de salarizare a funcționarilor publici nu asigură "plata egală pentru muncă egală". Acest principiu nu poate fi respectat în condițiile în care pentru aceleaşi atribuții şi responsabilități, funcționarii publici sunt salarizați diferit în raport de nivelul sau specificul autorității sau instituției publice în care îşi desfăşoară activitatea, respectiv în funcție de administrația publică centrală şi locală. Datorită nivelului diferit de salarizare în interiorul sistemului public, asistăm la o fluctuație de personal nu numai din administrația publică spre sectorul privat ci şi în cadrul administrației publice, către autoritățile şi instituțiile publice care beneficiază de diferite forme de venituri salariale suplimentare. Această „mobilitate artificială" a funcționarilor publici, determinată exclusiv de nivelul salarial preferențial, acționează în favoarea instituțiilor şi autorităților publice care pot beneficia de venituri salariale suplimentare şi pot recruta şi reține specialişti, dar destabilizează celelalte instituții şi autorități publice care sunt puse în situația de a-şi desfăşura activitatea cu un număr insuficient de personal sau cu personal nespecializat.
e) Fluctuația de personal în cadrul instituțiilor administrației publice, precum şi între administrația publică şi sectorul privat. Din motivele arătate, sunt posibilități scăzute în menținerea funcționarilor publici cu experiență şi performanțe profesionale în administrația publică şi perspective reduse de carieră. Consecința directă o reprezintă pierderea specialiştilor din cadrul autorităților si instituțiilor publice şi, în cele din urmă, scăderea capacității administrative a instituțiilor publice în îndeplinirea obiectivelor.

4. Concluzii

Am prezentat în acest material reforma funcției şi funcționarului public, în special din perspectiva evoluției cadrului legislativ, având în vedere faptul că principale măsuri de reformă în ceea ce priveşte funcția publică şi funcționarul public, după 1989, s-au axat în principal pe crearea cadrului legal având în vedere lipsa reglementărilor în domeniu şi necesitatea acestora.

In ceea ce priveşte reforma administrației publice, în general si reforma în doneniul funcției publice, în special, demersul are un caracter continuu. Astfel, deşi am prezentat o serie din măsuri importante realizate în scopul reformării domeniului funcției şi funcționarului public, demersul de reformă nu s-a încheiat, realizările înregistrate fiind doar paşi sau etape în cadrul acestui proces. Un argument în acest sens este faptul că modernizarea administrației publice româneşti este unul dintre obiectivele guvernelor care s-au succedat, modernizarea şi reforma în domeniul funcției şi funcționarului public fiind doar un aspect sau o parte a procesului de îndeplinire a acestui obiectiv.

Bibliografie

Cărți şi articole

1. Apostol Tofan, D., *Drept administrativ* (vol. I), Bucureşti: Ed. All Beck, 2003.
2. Beligrădeanu, Ş., "Considerații teoretice şi practice în legătură cu Legea 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici", 2000, *Dreptul*, nr. 2.
3. Preda, M., *Drept administrativ. Partea generală* (ediție revăzută şi actualizată), Bucureşti: Ed. Lumina Lex, 2000.
4. Trăilescu, A., "Un alt punct de vedere asupra naturii juridice a raportului de serviciu", 2000, *Juridica*, nr.6.
5. Vedinaş, V., *Statutul funcționarului public*, Bucureşti: Ed. Nemira, 1998.

Surse legislative

1. Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici republicată şi modificată de Legea nr. 251 din 23 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 574 din 4 iulie 2006;
2. Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sanctionarea corupției publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003;
3. Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 157 din 23 februarie 2004;
4. Legea nr. 286/2006 de modificare a Legii 215/2001 a Administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 621 din 18 iulie 2006;
5. Ordonanța de Urgență nr. 192/2002 privind Reglementarea drepturilor de natură salarială ale funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial nr. 949 din 24 decembrie 2002.
6. Ordonanța de Urgență nr. 63/2003 privind Organizarea şi funcționarea Ministerului Administrației şi Internelor publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 462 din 28 iunie 2003;
7. Ordonanța de Urgență nr. 179/2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 340/2004 privind Instituția prefectului, publicată în Monitorul Oficial nr. 1.142 din 16 decembrie 2005;

8. Ordonanța de Urgență nr. 30/2007 privind Organizarea şi funcționarea Ministerului Internelor şi Reformei Administrative, publicată în Monitorul Oficial nr 309 din 9 mai 2007;
9. Hotărârea Guvernului nr. 109/2000 pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi funcționare a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici modificată de Hotărârea Guvernului 299/2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 141 din 21 martie 2001;
10. Hotărârea Guvernului nr. 432/2004 privind Dosarul profesional al funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 341 din 19 aprilie 2004;
11. Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru Aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial, nr 530 din 14 iulie 2008;