



SIGMA

**Support for Improvement in Governance and Management
in Central and Eastern European Countries**

**PROMOVAREA PERFORMANȚEI • I
PROFESIONALISMULUI ÎN SERVICIUL PUBLIC**

DOCUMENTE SIGMA: Nr. 21

Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu suportul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale afiliată Open Society Institute, Budapest, Ungaria.

The translation of these materials has been possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, Moldova în cadrul unui Proiect finanțat de către NISPACEE, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by Social Innovation Center, Kishinau, Moldova within a Grant awarded by the NISPACEE, Bratislava, Slovak Republic.

Se aduc mulțumiri NISPACEE (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrare Publică din Europa Centrală și de Est) și SIGMA/OECD pentru susținerea acordată la organizarea proiectului în cauză.

We express our acknowledgement to NISPACEE (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organisational support to the Project concerned.

Se aduc mulțumiri Academiei de Studii în Domeniul Administrației Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova pentru asistența logistică la realizarea proiectului.

We express our gratitude to the Academy of Public Administration of Moldova for logistical support offered to the implementation of this project.

Traducere din limbile engleză și/sau franceză care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulată "SISTEMELE DE INSTRUIRE A SERVICIULUI PUBLIC DIN ȚĂRILE OECD", drept de autor, OECD, Paris 1997. OECD nu poartă responsabilitate asupra calității traducerii acestui document.

Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled "PUBLIC SERVICE TRAINING SYSTEMS IN OECD COUNTRIES", copyright, OECD, PARIS 1997. OECD cannot be responsible for the translation of this document.

OECD, Paris, 1997.

Traducere: Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, 1998.

Tiraj: 500 ex.

PROGRAMUL SIGMA

SIGMA — Suport pentru consolidarea administrației și managementului în țările Europei Centrale și de Est — reprezintă o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare Economică cu țările în Perioada de Tranziție al OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare a administrațiilor publice din treisprezece țări în perioada de tranziție și este finanțat în special de către Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) reprezintă o organizație inter-guvernamentală având în componența sa 29 de țări democratice dezvoltate, cu o economie de piață avansată. Centrul orientează asistența referitoare la o serie largă de probleme de ordin economic și suportul consultativ al organizației către țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est și din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă donații financiare pentru a sprijini țările-parteneri din Europa Centrală și de Est, până acestea din urmă vor fi gata să-și asume obligațiile de membru al Uniunii Europene.

Phare și SIGMA lucrează pentru aceleași țări: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Fiind fondat în 1992, SIGMA activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD care oferă informație și investigații de expert în managementul public persoanelor care se ocupă de elaborarea politicilor și facilitează contactul și schimbul de experiențe între managerii antrenați în sectorul public. SIGMA oferă țărilor-beneficiari accesul la o rețea de administratori publici cu experiențe, informație comparativă și cunoștințe tehnice, conectată la Serviciul de Management Public.

SIGMA are drept scop:

- să sprijine țările-beneficiari în eforturile lor pentru o conducere bună, astfel încât să fie posibilă sporirea eficienței administrative și promovarea aderării cadrelor antrenate în sectorul public la valorile democratice, etice și respectul pentru guvernarea legii;
- să ajute la dezvoltarea unor capacități indigene la nivelul administrației centrale, pentru ca acesta să poată face față problemelor internaționalizării și planurilor de integrare ale Uniunii Europene;
- să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori în acordarea asistenței țărilor-beneficiari în ce privește reforma administrației publice și să contribuie la coordonarea activităților de suport financiar.

În cadrul activității efectuate, inițiativa acordă o înaltă prioritate activității de facilitare a cooperării dintre guverne. Această practică include asigurarea suportului logistic necesar pentru formarea rețelelor de practicieni din administrarea publică în Europa Centrală și de Est și dintre acești practicieni și omologii lor din alte țări democratice dezvoltate.

SIGMA lucrează în cinci domenii tehnice: Reforma Administrativă și Strategii Naționale, Managementul Procesului de Elaborare a Politicilor, Managementul Cheltuielilor, Managementul Serviciului Public și Supravegherea Administrativă. Plus la toate, există o unitate pentru servicii de informare, care are menirea să răspundă materiale curente și publicate, tratând subiecte ce țin de managementul public.

Dreptul de autor aparține OECD, 1997

Cererile pentru a primi permisiunea de a reproduce sau traduce întregul material sau o parte din el urmează să fie depuse la următoarea adresă: Șeful Serviciului pentru publicații, OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, OECD, țărilor-membri, ori a țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului.

CUVÂNT ÎNAINTE

Acest raport abordează practicile managementului resurselor umane în administrația publică a patru țări din Europa Centrală și de Est: Albania, Estonia, Ungaria și Polonia. Raportul este bazat pe informația anului 1996. De atunci, schimbări semnificative au avut loc în două din acest țări. În ianuarie 1997, în Polonia, intrase în vigoare Actul Serviciului Public (anumite prevederi intraser în vigoare cu treizeci de zile mai târziu după promulgarea Actului); iar în Albania situația curentă în administrație este dificil de examinat datorită recentelor mișcări politice. Pe când se pregătea raportul acesta, în 1996, Albania, Estonia și Ungaria aveau legi ale serviciului public în vigoare, iar în Polonia, era reglementată angajarea în administrarea statului deja din 1982, prin Actul cu privire la Funcționarii Publici.

Scopul raportului este de a determina măsura implementării unei legi respective cu privire la angajarea în administrație care va duce la considerabile schimbări în managementul de cadre sau în crearea condițiilor de management, selectare și promovare a cadrelor. De aceea se descriu sistemele de management al cadrelor publice, procedurile de management și practicile managementului și cum susțin sau împiedică ele profesionalismul și conducerea adecvată. Într-o anumită măsură, raportul abordează legislația, instituțiile respective și instruirea necesară în promovarea conduitei respective a funcționarului public.

Prezentul studiu s-a bazat pe un document elaborat în comun de experții celor patru țări. Numele lor sunt: Odeta Dibra, jurist, Albania (în prezent în cadrul UNESCO); profesorul Georg Sootla, Universitatea Pedagogică din Tallinn, Estonia; Istvan Borbiro, jurist, Jutasi & Partners, Ungaria; și Wojciech Marchlewski, Parteneriat și Cooperare, Polonia. Experții au folosit documentul atât ca instrument de referință în conducerea întreprinderilor în administrațiile țărilor în cauză, cât și pentru raportarea rezultatelor lor.

Raportul autorizat de cele patru guverne a fost elaborat cu aportul Marie-Christine Meininger, director-adjunct al Departamentului pentru Cercetări și Publicații, Institutul Internațional pentru Administrare Publică (Paris), și profesorul Alain Claisse, Universitatea I din Paris. Tot ei au coordonat proiectul și activitatea celor patru experți. Publicația dată este disponibilă în limba franceză sub titlul *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique (Documents SIGMA : • 21)*.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Tel (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

CUPRINSUL

| | |
|---|----|
| PROGRAMUL SIGMA..... | 3 |
| CUVÂNT ÎNAINTE..... | 4 |
| SUMAR EXECUTIV..... | 6 |
| 1. INTRODUCERE..... | 8 |
| 2. CADRUL GENERAL..... | 11 |
| 3. MANAGEMENTUL SERVICIULUI PUBLIC..... | 15 |
| 4. INSTRUIREA..... | 20 |
| 5. CARIERA..... | 23 |
| 6. REMUNERAREA..... | 26 |
| 7. DREPTURI •I OBLIGA•II — ETICA PROFESIONAL•..... | 29 |
| 8. RELA•IILE CU PUBLICUL..... | 33 |
| 9. ADMINISTRAREA PUBLIC• I POLITICA..... | 34 |
| 10. PROBLEME PENTRU ABORDARE..... | 36 |
| 10.1. Principiile °i stabilirea cadrului statutar al serviciului public..... | 36 |
| 10.2. Formularea °i implementarea politicii de cadre..... | 37 |
| 10.3. Instrumentele politicii de cadre..... | 38 |
| 10.4. Angajarea..... | 39 |
| 10.5. Cariera..... | 39 |
| 10.6. Instruirea..... | 40 |
| 10.7. Remunerarea..... | 41 |
| 10.8. Etica profesional•..... | 41 |
| ANEXA 1. CHESTIONAR..... | 43 |

SUMAR EXECUTIV

O administrare publică profesională și eficientă implică funcționari publici competenți, motivați și imparțiali care activează într-un sistem devotat intereselor publice. Cu toate acestea poate fi relativ ușor să identificăm în termeni conceptuali profilul serviciului public bazat pe merit, este mult mai dificil de identificat modalitățile și mijloacele de punere în practică a serviciului public. Deși majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est dispun de instituții în cauză, mai persistă neajunsuri considerabile în cadrul juridic al serviciului public, al structurilor de coordonare și management.

Acest raport bazat pe cercetările din Albania, Estonia, Ungaria și Polonia determină domenii concrete de management și recomandări de abordare pentru cei responsabili de reforma administrației publice a țării sau gestiunii instituției publice. Recomandările cuprind: principiul și stabilirea cadrului statutar pentru serviciul public; formularea și implementarea politicii de cadre; instrumentele politicii de cadre; angajarea, instruirea, remunerarea și sistemele de dezvoltare a carierei, etica profesională.

Referitor la cadrul statutar al serviciului public, necesitatea unor regulamente simple care ar putea fi imediat aplicate este recunoscută universal. Cele patru țări studiate au adoptat cadrul statutar pentru serviciul public. Deși aceste reguli sunt stabilite de lege, ele trebuie să fie recunoscute și acceptate de toate părțile în cauză și apoi transformate în practici de management.

Lipsa unui organ de coordonare, consultare și implementare a managementului de cadre produce un impact advers asupra managementului de carieră. Ea poate duce la eforturile întreprinse în scopul dezvoltării profesionalismului și eficienței serviciului public. Un nivel minim de coordonare ar putea ajuta la prevenirea regulamentelor conflictuale sau politicilor introduse de ministere în mod individual. Coordonarea ar putea include implementarea priorităților stabilite la nivel național, ajustarea resurselor la obiective și monitorizarea managementului de cadre.

Indiferent de rolul atribuit organului de coordonare, rolul departamentelor de cadre în cadrul fiecărui minister este de o importanță remarcabilă. Atribuindu-le autoritate, stabilitate și resurse necesare pentru exercitarea funcțiilor, aceste departamente conduc resursele umane cu o mai mare rigoare, astfel influențând factorilor politici sau relațiilor personale este redus semnificativ.

Un instrument pentru armonizarea managementului și a regulamentelor relevante este crearea registrului unic de cadre. Managementul computerizat este metoda cea mai funcțională, căci creează posibilitatea schimbului de informații conținute în registru.

Furnizarea informației despre regulamentele determinante ale postului și managementului de carieră poate este apreciată ca o măsură pozitivă, creând posibilitatea de a atrage un număr mai mare de candidați. Un aspect al acestei informații este publicitatea locurilor vacante, ceea ce contribuie substanțial la îmbunătățirea activității de angajare.

Profesionalismul și eficiența administrației depinde nu numai de calitatea angajării dar și de organizarea dezvoltării carierei. Stabilirea unui cadru comun aplicabil diferitor administrații care constată o ierarhie de funcții, gradul și dezvoltarea carierei ar produce un efect de transparență și armonie. Dezvoltarea carierei bazată pe principiul încurajării meritelor constituie elementul central în profesionalizarea serviciului public și motivarea funcționarilor lui. Pentru a încuraja meritele este necesar, în primul rând, să se aplice sistemul de evaluare care face posibil ca luarea deciziilor relevante dezvoltării carierei să fie bazată pe o analiză justă a calificărilor și activității persoanelor, astfel asigurând promovarea acelor funcționari a căror competențe pot fi obiectiv recunoscute.

Domeniul instruirii poate fi dezvoltat prin introducerea unei politici generale ce ar considera atât cerințele imediate cât și necesitățile de durată. Ajustarea prestării instruirii la necesitățile reale ale administrațiilor poate solicita numai un singur mecanism de bază (consultații, investigații sau altele) ce ar asigura un dialog dintre prestatorii și solicitanții instruirii.

La subiectul eticii profesionale, trebuie să fie adoptată o abordare precaută și pragmatică în elaborarea lecțiilor bazate pe experiențele celor patru țări studiate. Regulamentele prea sofisticate se dovedesc a fi ineficiente. Un sistem de sancțiuni și, în special, o hotărâre fermă de aplicare a astfel de sancțiuni sunt esențiale.

Majoritatea sistemelor administrative au o trăsătură majoră comună: problema ajustării contextului legislativ la practic și necesitatea de micșorare a vidului dintre cele două ar asigura funcționarea corespunzătoare a administrației și guvernării legii.

Reformele vor avea o șansă mai mare la succes, dacă eforturile vor fi combinate reușit și dacă există:

- o hotărâre politică clară și continuă a nivelurilor superioare care ar asigura durabilitatea proiectului inițial;
- implicarea generală a funcționarilor publici de toate nivelurile pentru a reduce riscul neînțelegerii sau opunerii rezistenței la reforme;
- susținerea acordată de public, vor fi mai bine acceptate dacă publicul le va cunoaște, fiindcă, în termen mai mult sau mai puțin îndelungat, el va fi cel care va beneficia de consecințele schimbărilor; și
- asistența acordată de către Comunitatea Internațională și organizații de cooperare bilaterală și multilaterală, capacitatea lor de susținere materială și intelectuală a reformelor va crește considerabil dacă obiectivele și mijloacele de realizare a acestor obiective sunt clar determinate.

Acest raport al SIGMA este disponibil în limbile engleză și franceză la SIGMA Website la <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

1. INTRODUCERE

Adoptarea cadrului juridic pentru serviciul public în conformitate cu exemplele Țărilor Europei de Vest a constituit una din reformele administrative întreprinse la începutul tranziției în Țările Europei Centrale și de Est. Această reformă a fost percepută de mulți ca fiind o condiție primordială pentru stabilirea unui serviciu public profesionist de calitate, capabil să servească eficient și competent intereselor publicului.

Deși o astfel de constatare a acestui obiectiv poate părea simplă, nici un cuvânt din conținutul acestei constatări nu exprimă că ea este autoevidentă. Numeroase confuzii rămân în umbra constatării acestui principiu.

Dezvoltarea administrațiilor permanente înzestrate cu funcționari angajați în baza calificărilor, conform regulamentelor comune și mai puțin prin desemnări politice sau drepturi ereditare, este un fenomen relativ recent în Europa. Un serviciu public permanent servește la satisfacerea cerințelor de calificări profesionale și de neutralitate.

Uniunea de serviciu public bazat pe carieră trebuie înțeleasă în sensul ei inițial, adică opusul conceptului serviciului public bazat pe posturi. Sistemul de carieră predominant în Uniunea Europeană poate fi considerat o combinație din mai multe elemente: angajare timpurie pe viață cu perspectiva de a urma o carieră în cadrul administrației publice; o progresie ierarhică cu niveluri succesive și condiții de avansare determinate de reguli și regulamente; o presupunere că oficialitățile vor menține o serie de posturi în cursul carierei lor. Acest sistem, evoluând paralel cu afirmarea naturii distincte a serviciului public, este total opus sistemului bazat pe posturi¹ în care funcționarul public este angajat pentru a exercita în principiu o muncă respectivă și să aibă dreptul la carieră. În cadrul lui serviciul public este divizat într-un mare de poziții. Sistemul bazat pe carieră este considerat "un sistem închis" din motivul că el evită sau limitează sever posibilitatea de acces la nivelul mediu al carierei. Acest sistem este mai "deschis" pentru funcționarul care a obținut deja o experiență profesională în alte locuri.

Oricum, aceste sisteme nu se exclud reciproc. O revizuire a serviciilor publice existente în Europa de Vest nu a prezentat unele divergențe majore dintre sistemul de carieră și sistemul de posturi. Nici unul dintre ele nu este considerat că produce rezultate mai bune și favorizarea unui sistem față de altul poate fi făcută în baza situației specifice a Țării.

Sistemul de carieră nu întotdeauna asigură o garanție absolută a protecției angajării, iar sistemul de posturi poartă multe trăsături similare cu sistemul de carieră (merit și nu numai faptul că reducerile sunt supuse unor condiții mai mult sau mai puțin restrictive). Oricum, diferența principală dintre cele două sisteme se conține în dezvoltarea carierei. Se admite posibilitatea de dezvoltare a carierei într-un sistem de posturi prin menținerea unui număr de poziții. Angajarea este valabilă pentru o anumită activitate și unele țări oferă criterii a salariilor în baza vârstei. Orice promovare sau avansare implică noi proceduri de angajare în acest țări.

Trebuie examinate minuțios aspirațiile Țărilor Europei Centrale și de Est de a stabili un serviciu public bazat pe carieră. Să începem cu necesitatea de a determina distincțiile dintre crearea serviciului public de carieră și adoptarea cadrului statutar. Garanțiile dezvoltării carierei pot fi prevăzute de un sistem de acorduri colective, în caz dacă existența cadrului statutar nu condamnă nici conținutul regulamentelor stabilite (care pot constitui o parte din codul muncii), nici implementarea acestora.

1. Vezi: Claisse, A., Meininger, M.C., *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Paris, 1994, p.158.

Prin urmare, trebuie clarificat conceptul serviciului public neutru bazat pe merit. Conform legii, el presupune existența unui corp de funcționari angajați și promovați în baza calificărilor profesionale și servirii intereselor publicului.

Principiul de merit se bazează pe recunoștință în termeni atât simbolici cât și materiali a valorii calificărilor și de know-how.

Neutralitatea poate fi înțeleasă ca neutralitate față de autoritățile politice cât și față de interesele grupurilor private. Ea merge mână în mână cu nepărținirea. Neutralitatea politică - în termeni absoluți sau relativi - nu exclude nici subordonarea administrației în exercitarea sarcinii față de autoritățile guvernamentale, nici posibilitatea ca desemnații politici vor atrage colaboratori de încredere. Ceea ce implică neutralitatea, în primul rând, este separarea nivelului politic de cel administrativ și absența intervenirii în formă de suporteri interesați în gestiunea carierelor. Nivelul efectuarii acestei separări poate varia în dependență de condiții în diferite țări.

Stabilirea unui serviciu public de carieră bazat pe un statut juridic a constituit principala atitudine adoptată în Europa la crearea unui serviciu public profesionist și eficient. Cu toate că procesul nu s-a dovedit a fi atât de ușor, prezentul studiu va încerca să descrie acest lucru.

SIGMA a întreprins studiul urmând două perspective:

- cercetarea profundă în unele țări cu scopul determinării condițiilor în care funcționează sistemul serviciului public, identificării metodelor și practicilor managementului de cadre aplicate, dificultățile confruntate și progresia obținută;
- mijloacele de extragere a concluziilor referitoare la problemele de bază ce merită o specială atenție.

În baza diversității și reprezentării lor în relațiile cu grupul de țări din cadrul Europei Centrale și de Est au fost selectate patru țări care se află la stadii diferite de dezvoltare administrativă.

Ungaria (10 mln. populație) are o tradiție parlamentară durabilă. Constituția din 1989 și alegerile din primăvara anului 1990 au marcat revenirea la o democrație pluralistă. În urma reformei instituțiilor sale², țara dă o prioritate stabilirii economiei de piață bazată pe proprietate privată.

Reformele administrative și, în particular, adoptarea cadrului statutar pentru serviciul public au fost întreprinse odată cu demararea tranziției și sarcina de supraveghere a acestui proces este încredințată unor comisii responsabile pentru modernizarea administrației. Ungaria beneficiază de o tradiție administrativă durabilă distinctă chiar și în perioada comunistă, de o atitudine pragmatică care a adus la ajustări treptate în domeniul administrativ. Ungaria s-a bucurat de avantajul unui sistem sofisticat legislativ și regulamentar și de un nivel general satisfăcător al calificărilor oficialităților de vârf.

Polonia, cea mai mare și mai populată țară dintre cele patru (aprox. 40 mln. populație), a fost profund marcată de perioada dominației sovietice, dar s-a vădit o ruptură de regulile precedente în răvnirile sale de a promova o administrație liberală. În urma unor evenimente politice, țara susținuse prima alegere liberă în 1991 și, începând cu 1992, a efectuat reforme constituționale și privatizarea în masă. Strategia de termen lung a guvernului ("Strategie pentru Polonia") aprobată de Parlament în 1994 s-a referit și la reforma serviciului public, fiind considerată ca o premisă pentru reformele economice și sociale. Polonia dispune de oficialități de vârf înalt calificate, dar nu în număr suficient pentru a satisface necesitățile.

2. Pentru fiecare din cele patru țări, vezi *Public Management Profiles — SIGMA Countries (Revised Edition 1995)*, SIGMA, Paris, 1995, p. 266.

Estonia, cea mai mică din cele patru țări în termeni geografici și populație, și-a recâștigat independența în 1991 după cincizeci ani de ocupație. Constituția nouă a fost adoptată în 1992. Estonia este un stat unitar și o republică parlamentară cu 1,5 mln. populație, dintre care aproximativ 1/3 sunt vorbitori de limbă rusă. Legea cu privire la cetățenie din 1995 a stabilit instrucțiuni relativ stringente pentru obținerea cetățeniei estoniene. Reformele economice și administrative au fost întreprinse în mod accelerat (privatizarea, reforma structurilor guvernamentale, managementul public, protecția socială, etc.). Estonia este o țară în deplină fază de reconstruire instituțională cu o progresie mai mult sau mai puțin obținută în dependență de sectoare care redau un contur de contrast sistemului administrativ. Estonia dispune de tradiții durabile în educație, cultură și administrație, care au fost larg suprimate în perioada sovietică.

Albania (3 mln. populație) este țara care a trecut prin mari dificultăți cum arată evenimentele recente. Tranziția de la un sistem totalitar, la crearea unei administrații capabile să conducă țara la o economie de piață (introducerea normativelor, angajarea oficialităților calificate de vârf, instruirea funcționarilor pe principiile de bază a managementului și administrației, etc.) a frânat datorită disponibilității limitate a resurselor umane și financiare. Albania este o republică parlamentară, instituțiile cărei au fost determinate de lege în baza prevederilor principale constituționale din 1991, prin urmare modificate datorită unor schimbări. Prima alegere liberă a fost susținută în martie 1992. Activitatea începuse cu privatizarea economiei și reforma administrativă, focusând structurile centrale și locale cât și procedurile serviciului public. Deși evenimentele serioase din 1997 au trezit dubii referitor la autoritățile de stat și au perturbat întregul sistem administrativ și de management, făcând mult mai dificilă funcționarea administrației.

Cercetarea acestor patru țări a fost efectuată în câteva trepte începând cu primăvara și terminând cu toamna anului 1996.

Prima treaptă conține elaborarea unui îndrumar detaliat (anexa 1), analizând conținutul textual și practica (cadrul statutar, numărul de cadre, angajarea, managementul carierei, drepturile și obligațiile, etc.).

Următorul pas a fost identificarea corespondenților în fiecare din aceste țări. Acești corespondenți au fost selectați atât în baza cunoștințelor sale academice cât și în baza experienței practice și obiectivității. Ei au primit sarcina să examineze îndrumarul luând în considerație caracteristicile variate a fiecărei țări și să efectueze o cercetare în câteva sectoare (patru corespondenți pentru fiecare țară, aleși din domeniul financiar, afacerilor interne, muncii, educației, sănătății, comerțului și industriei) selectați în conformitate cu reprezentanța lor și accesul la informații.

Rapoartele naționale au fost elaborate de către corespondenții respectivi și prezentate în iulie 1996. Pe baza acestor rapoarte, coordonatorii de proiect au proiectat primul raport de sinteză a cărui conținut și concluzii au fost revizuite în decursul unui atelier de o zi împreună cu corespondenții naționali și reprezentanții SIGMA. Combinarea a tuturor acestor elemente a soldat conținutul acestui document. Acest raport nu consideră Legea cu privire la Serviciul Public din Polonia de la 5 iulie 1996. Plus la aceasta evenimentele recente din Albania au făcut nule și nevalabile unele observații ce sînt de administrarea țării.

Sistemele de management a serviciului public, procedurile și practicile din cele patru țări cercetate expun un număr de trăsături care vor fi analizate și identificate de acest raport. Utilizarea recomandărilor comune în examinarea fiecărei țări a făcut posibilă combinarea informației care poate fi folosită pentru o abordare orizontală și comparativă, menționând trăsăturile comune a sistemelor serviciului public din aceste țări la fel și caracteristicile lor specifice. Pe această bază poate fi intenționat o analiză generală acțuând numărul de probleme pentru considerare în vederea îmbunătățirii funcționării procedurilor și practicilor pe o cale pragmatică și realistă.

2. CADRUL GENERAL

Este important de reținut rolul remarcabil jucat de tradiții, cultură, istoria politicii și administrației, influența externă a fiecărei din cele patru țări studiate. Acești factori sunt în armonie cu condițiile de guvernare a procesului de tranziție; situația și gradul de dezvoltare a sectorului privat, la fel și relațiile dintre administrație și societate produc o influență durabilă asupra instituțiilor și conduitei.

Există o relație dintre gradul de dezvoltare a societății și serviciul public, și aceasta poate fi duce la multe situații variate.

Tranziția trebuie abordată ca un proces de evoluție cu schimbări rapide și perioade de odihnă pentru "digestia" reformelor. Țările studiate au efectuat eforturi considerabile și procesul de tranziție a izbutit să posede momentul propriu intern. Oricum, oportunitățile nu sunt similare pentru aceste țări. În timp ce crearea unui sistem a serviciului public este o problemă reală pentru unele țări, pentru altele reformele de îmbunătățire a acestui sistem sunt în stadiul de finalizare.

Prima problemă aparentă este relația cu mașina administrativă moștenită de la regimul precedent. Perioada de tranziție în aceste patru țări nu a negat total structurile și cadrele existente pe atunci. E admisibil că schimbările au fost mai critice în Albania, unde politizarea tradițională a administrației a dus la numeroase demisii în comparație cu Ungaria unde marea majoritate a cadrelor precedente nu a fost substituită pe parcursul perioadei de tranziție. Oricum, au fost întreprinse eforturi de a transforma sistemul existent mai mult prin intermediul restricțiilor și restructurării decât prin efectuarea sortirii și curățeniei spectaculoase a cadrelor.

În Albania renovarea cadrelor administrației publice a fost bazată pe revizuirea legislației muncii: în trecut demisia angajaților era permisă din cauza neglijenței profesionale sau violării prevederilor legislative și regulamentelor. La 30 aprilie 1992, Parlamentul adoptase unele amendamente la Codul Muncii din 12 decembrie 1991 care permitea conducătorilor să numească cadrele sale la alte posturi. În absența calificărilor corespunzătoare unui post anumit, serviciile sociale deveneau responsabile pentru o persoană anumită în decursul unui an, după care el/ea era demisionat. Din aceste motive, un număr mare de oficialități au fost eliberați din post în anii 1992-1996: majoritatea au fost demisionați în primii ani din lipsa calificărilor cerute sau din cauza scopurilor politice asociate cu angajarea lor în perioada precedentă. Amendamentele din 1991 au fost anulate la 22 februarie 1996 puțin înaintea termenului său legislativ.

În Estonia au avut loc multe reduceri de cadre. Motivul se baza nu numai pe criteriile politice dar și pe vârstă, calificări și în special pe cunoașterea limbii estone.

În Polonia abolirea sau reorganizarea unui număr de departamente au generat reduceri de cadre. Aceasta a fost problema eliminării surplusului de cadre, iar în perioada 1990-1992 a fost folosit drept posibilitate de a demite oficialitățile contaminate de relațiile strânse cu regimul precedent. Reorganizările au produs posibilități de a disponibiliza anumiți funcționari fără a suporta consecințe financiare. În această ordine de idei, conducătorii departamentelor de cadre au fost rugați să elibereze 10% din cadre ca fiind inutile cerințelor. Datorită aspectului rigid al acestei operațiuni, au fost afectate atât departamentele cu surplusuri de cadre, cât și departamentele în dezvoltare, bunaoară oficiul responsabil pentru problemele de integrare în Europa. În multe cazuri, oficialitățile demise au fost apoi reîncadrate de jurisdicția muncii. Spre exemplu,

în cadrul Ministerului Educației Naționale care a eliberat 60% din cadrele sale, majoritatea conducătorilor de departamente eliberați pe atunci au fost reîncadrați din nou.

Cele patru țări au rămas pe alocuri profund marcate de moștenirea erei comuniste când sectorul privat a fost neînsemnat sau nu exista deloc și toți salariații erau remunerați din fondurile publice și erau supuși unei legislații comune a muncii. Pe parcursul primilor ani de tranziție, multe reforme trebuiau realizate într-o perioadă scurtă de timp. De aceea a fost adoptată o atitudine empirică în efortul de stabilire a unui serviciu public profesionist bazat pe o legislație respectivă. Există unele dubii dacă aceste eforturi au fost fundamentate pe o înțelegere clară a scopurilor urmărite și a mijloacelor de executare. În fiecare țară, în principiu, a fost acceptată necesitatea unei legislații specifice pentru a garanta neutralitatea, stabilitatea și eficiența corporativă a funcționarilor publici profesioniști. Deși practica cotidiană uneori a deviat de la spiritul acestei legislații. Vestigiile practicii birocratice precedente încă persistă și administrațiile individuale, chiar și departamentele, obțin frâu liber în administrarea cadrelor în conformitate cu condițiile și relațiile locale de putere.

În cele patru țări studiate există o lege sau un set de legi comparabile cu cadrul statutar al serviciului public: în Ungaria — Actul nr. XXII din 1992; în Estonia — Actul din 25 ianuarie 1995; în Albania — Actul din 21 martie 1996. Ultimele două acte sunt prea recente pentru a examina eficiența aplicării lor. În Polonia, în timpul elaborării prezentului raport, legislația în vigoare era Actul din 1992 care stabilea fundamentul serviciului public (sistemul ierarhic de grade, nivelurile de salariu, avansarea prin merite și superioritate). Recent a fost adoptată o nouă lege (Legea din 5 iulie 1996), pentru a fi implementată pe trepte, dar nu a fost posibilă aprecierea realizărilor acestei legi când se elabora prezentul raport. În general, existența unei legi a serviciului public lasă spațiu pentru o diversitate anumită în statutul juridic al celor afectați, în special, în cazul Ungariei.

Adoptarea legii serviciului public urmează din necesitatea de clarificare a rolurilor respective a guvernului central, agențiilor și organelor publice dependente, autorităților regionale și a întreprinderilor sectorului public. Înseamnă oficialitățile în cauză cheamă la o astfel de clarificare a condițiilor de muncă, obligațiilor și drepturilor (Estonia și Albania). Deși, implementarea legislației ce determină statutul serviciului public este numai un început și, împreună cu o reformă majoră în contextul tranziției, va produce dificultăți în aplicarea și ajustarea intenționată. Spre exemplu, în Ungaria, o modificare a introdus gradul de flexibilitate a salariilor pentru organele cu finanțare independentă; este inclusă în agenda o revizuire completă a Actului din 1992 în scopul creșterii mobilității în cadrul serviciului public. În Estonia, conceptul Actului din 25 ianuarie 1995 a fost considerat prea teoretic și a fost modificat în decembrie, același an, pentru a rezolva dificultățile practice, în special, problemele bugetare apărute din cauza naturii vagi a definițiilor lor și scopului de aplicare. Implementarea actului va necesita numeroase texte de legislație secundară.

În general, țările din Europa Centrală și de Est au o sarcină dublă: să continue formarea noului cadru legislativ bazat pe principii de echitate și merit și să aplice legislația existentă în mod efectiv pentru a întări supremația legii și eficiența serviciului public.

Conceptul serviciului public

În unele țări funcționarii publici reprezintă majoritatea oficialităților angajate în puterile publice; în alte organe ei ocupă o proporție mică din numărul de cadre ale administrațiilor (10% în Polonia). Aceste deosebiri reflectă divergența majoră în conceptul serviciului public care se atribuie diferitor tradiții istorice, cât și diferitor contexte politice, economice și sociale în care evoluează reformele. De aceea fiecare din cele patru țări tratează diferit termenul “funcționar public”, iar în unele din aceste țări chiar și contextul legislativ nu precizează clar esența acestui termen. Deși determinarea scopului aplicării cadrului statutar relevant serviciului public este importantă, trebuie de reținut că există un număr larg de oficialități care nu se încadrează în scopul acestei definiții și ale căror calități și profesionalism contribuie mult la eficiența administrației.

În Ungaria, sunt cinci categorii primare de oficialități publice: funcționarii publici, angajații serviciului public, muncitorii și a patra, o categorie separată, a cărei statut este stabilit de un text specific:

- în conformitate cu prevederea Actului XXIII din 1992, funcționarii publici sunt definiți ca oficialități ce exercită funcții manageriale, de luare a deciziilor legislative și de implementare sau investite cu sarcini importante în cadrul organelor administrației publice (indicate în anexa legii). Această categorie reprezintă numai 12% din tot personalul public;
- oficialitățile responsabile pentru prestarea serviciilor (lectori, oficialități din cadrul serviciilor școlare sau altor servicii administrate, în special, de autoritățile locale);
- muncitori foarte calificați subordonați codului muncii;
- oficialități în uniformă responsabile de asigurarea supunerii faț de lege: poliția, oficialitățile vamale, pompierii și membrii forțelor armate. Fiecare din aceste grupuri este guvernat de o lege respectivă care consideră sarcinile specifice și condițiile serviciului;
- Ultima categorie de “specialiști” cuprinde judecătorii și alți juriști profesioniști.

Principalele regulamente de guvernare a acestor categorii de funcționari publici sunt identice, deși condițiile angajării, dezvoltarea carierei, remunerarea, drepturile și obligațiile respective pot varia.

În Estonia anvergura aplicării legii serviciului public trebuia limitată în anii 1993-1995, fiindcă bugetul nu prevedea cheltuielile referitoare la achitarea beneficiilor asociate de statutul nou al funcționarului public.

În conformitate cu termenii legii serviciului public adoptată la 25 ianuarie 1995, în Estonia, funcționarul public era supus angajării de către stat sau de către o agenție administrativă, cu alte cuvinte, de un departament finanțat de un buget public (central sau local) care exercită “autoritatea publică”. Legea face o distincție dintre cele trei tipuri de oficialități publice: oficialitățile de vârf desemnate la un post al unui organ de stat sau autoritate locală; cadre de susținere angajate pe bază de contract; personal temporar desemnat sau angajat pe bază de contract temporar. Categoria “oficialităților de vârf” este clar distinctă față de altele și definiția lor corespunde în legislație le atribuie funcții manageriale și de planificare.

Este remarcabil faptul că în Estonia conceptul de bază al serviciului public începuse să evolueze o dată cu proiectul Legii cu privire la Serviciul Public din 1993. Textul inițial nu conținea o definiție clară și operațională. Definiția esenței serviciului public era prea largă și aplicarea ei la toate oficialitățile trebuia determinată de lege, ceea ce ar fi impus oficialităților o rată de salarizare și ar admite un număr de beneficii financiare, inclusiv primele pentru care nu exista prevederi în buget. Protestul Ministerului de Finanțe și Cancelariei de Stat a produs o reducere în anvergura aplicării legii. Modificările intrate în vigoare la 20 decembrie 1995 au inclus o listă de organe administrative autorizate să angajeze funcționarii publici. Consecința acestei definiții a funcționarilor publici cu o referință la lista organelor autorizate cu angajarea lor este că funcții identice pot fi exercitate atât în cadrul serviciului public, cât și în afara lui, în dependență de caz. Așadar, întregul sector al școlii și asigurării sociale fusese exclus și oficialitățile ce îndeplineau diferite funcții puteau avea diferite statute în dependență de apartenența la unele autorități publice specificate de legislație. Din motive practice a fost adoptată o definiție mult mai restrictivă. Astfel anvergura aplicării legii a fost limitată la organele specifice și a fost posibilă angajarea efectuată numai de autoritatea publică determinată de legislație.

Totodată, trebuie de menționat că legea serviciului public din Estonia este aplicabilă la oficialitățile numite de guvern sau de minister, de secretarul de stat, secretarii generali din ministere, secretarii generali adjuncți, directorii generali ai agențiilor și serviciilor de inspecție, și de guvernatorii țărilor. Numai pozițiile numite pe baza unei alegeri erau excluse din cadrul conținutului acestei aplicări.

Deși serviciul public este divizat în două părți — serviciul public central și serviciul public local — anumite prevederi ale legii nu împunseră serviciul public local și de aceea pot fi considerate ca recomandări (în special prevederile referitoare la înlesnirile bunei, beneficii financiare și la rata salarizării oficiale).

În final, anumite categorii de funcționari publici sunt supuse unei legislații specifice (poliția, administrațiile polițiste, de pază a frontierei și din penitenciare).

În Polonia, criteriul de bază al serviciului public este desemnarea efectuată de către autoritățile de stat fiind o responsabilitate a administrației centrale, a unei agenții descentralizate sau chiar a unei administrații regionale. Acest criteriu exclude din spațiul serviciului public orice funcționar subcontractat sau cadru angajat de autoritățile locale. Funcționarii publici desemnați constituie aproximativ 10% din cadrul ministerial. Oficialitățile angajate pe bază de contract se supun codului muncii.

În Albania, Actul din 5 aprilie 1996 este aplicabil funcționarilor publici desemnați de puterile politice, precum și tuturor funcționarilor publici din cadrul administrațiilor centrale și locale. La fel ca și în Ungaria, pentru categoriile speciale judecătorești, membrii forțelor armate și angajații din întreprinderile de stat sunt prevăzute de o legislație separată. Angajații sectoarelor sănătății și asigurării sociale nu au statutul funcționarului public și se supun Codului Muncii.

Astfel în aceste patru țări public a fost adoptat o concepție mai mult sau mai puțin restrictivă a serviciului. Funcția publică poate fi considerată o bază fundamentală a serviciului public ce nu include categoriile de la „periferia” administrației centrale. Natura exactă a acestor categorii periferice variază de la țară la țară: cadrele tehnice sau operative din Estonia, cadrele subcontractate și ale autorităților locale din Polonia, oficialitățile nestabilite ale serviciului public din Ungaria și oficialitățile sectoarelor sănătății și educației din Albania.

Aadar, structura generală a serviciului public poate fi reprezentată în formă de sfere concentrice. Toate categoriile corespund anumitor principii stipulate de lege, dar posedă și trăsături proprii în dependență de funcții și statut. Privind de la centru spre periferie, situația juridică crește în favoarea supunerii la legile muncii. Cu toate că hotărârile dintre aceste categorii rămân confuze și deseori determinate de condiții sau constrângeri bugetare care, la rândul lor, nu contribuie la claritatea sarcinilor atribuite variatelor categorii de oficialități sau, la general vorbind, atribuite rolului managerial destinat administrației centrale.

Unul din aspectele cele mai sensibile, la care va reveni raportul prezent, este distincția dintre funcțiile politice și administrative. În timp ce unele funcții sunt clar determinate ca fiind politice de natură, anvergura celor politizate în realitate este evident mai largă, precum și în cazul multor țări occidentale. În Albania și Estonia, noul statut pretinde să fie aplicat la oficialitățile desemnate de guvern (în cazul Albaniei scopul de bază este asigurarea transparenței referitor la remunerare). Dezvoltarea angajării și carierei la diferite niveluri în țările studiate nu este pe deplin eliberată de influența politică.

Dimensiunea serviciului public și distribuția cadrelor

Datorită acestor divergențe și incertitudini în definiția anvergurii serviciului public, orice comparație matematică este arbitrară și orice statistică trebuie analizată cu o precauție extremă deși astfel de statistici constituie un instrument foarte folositor pentru manageri și legiferatori. De aceea trebuie încurajată dezvoltarea instrumentelor statistice pentru a permite serviciilor de management să obțină o înțelegere mai bună a cadrelor, a distribuției și evoluției lor.

3. MANAGEMENTUL SERVICIULUI PUBLIC

Autonomia ministerială și dificultățile coordonării și implementării politicii naționale pentru managementul resurselor umane

Slăbiciunea, sau mai bine zis absența totală a structurilor coordonatoare, este evidentă în toate țările cercetate. Căderea unicului sistem dominant de partid a lăsat o breșă considerabilă în planificarea și monitorizarea afacerilor publice care acum trebuie acoperite. Dificultatea în obținerea unui consensus al claselor politice produce obstacole în coordonare și management. Ungaria și Polonia au organizat comisii pentru reforme la întâlnirile de vârf ale guvernului în scopul asigurării conducerii și coordonării în domeniile administrative și reforme, acestor organe li s-au atribuit sarcini ambicioase, dar nu posedă suficiente resurse umane calitative pentru a le îndeplini. Ca rezultat, comisiile trebuiau să-și asume numai câteva sarcini. În Estonia, Departamentul pentru Dezvoltarea Agențiilor de Stat al Ministerului de Finanțe este responsabil pentru “analiza activităților dezvoltării și eficienței organelor publice” și pentru “contribuția, în funcție de alocare a resurselor bugetare pentru continuitatea reformelor administrative”. În prezent acest departament este limitat la aspectul financiar al instruirii cadrelor. Această situație încurajează fragmentarea și diversificarea modalităților de management dintre ministere și în unele cazuri chiar în cadrul departamentelor ministeriale.

Ca rezultat, în toate cele patru țări studiate, ministerele și organele administrative se bucură de o autonomie substanțială în domeniul managementului resurselor umane. Măsura în care regulamentele sunt implementate variază în timp și de la un minister la altul mai variază în dependență de gradul în care managerii le consideră fundamentate și obligatorii. De fapt managerii dispun de o libertate considerabilă în implementarea regulamentelor (uneori la stabilirea lor). De aceea pare că sistemul nu întotdeauna opune o contrabalans la posibilele presiuni politice sau favoritsme.

În Polonia, Actul din 16 septembrie 1982, atribuie consiliului ministerial puteri deosebite asupra angajării, promovării și remunerării. Consiliul determină tipurile de posturi care trebuie să fie ocupate de funcționarii publici și emite proceduri și regulamente de gestionare a dezvoltării carierei, evaluării performanței și a salariilor. Deși în practică ministerele dispun de o libertate în activitate, și de aceea este dificil uneori de identificat interesele subtile.

În Albania, un organ central este responsabil pentru coordonarea problemelor de cadre: Departamentul pentru Administrare Publică atașat Oficiului Primului Ministru. Deși, până la introducerea Actului din 1996 fiecare minister, și chiar fiecare serviciu, era liber să formuleze propriile regulamente de gestionare a angajării, dezvoltarea carierei, disciplinei, etc.

În Ungaria, în limitele cadrului determinat de lege, conducătorii departamentelor ministeriale sunt asigurați cu o autonomie de grad înalt. Distribuția sarcinilor în cadrul ministerelor depinde de unele condiții speciale. Spre exemplu, câteva directive ale Ministerului de Afaceri Interne au stabilit condițiile conform cărora conducătorul de cadre (șeful Departamentului pentru Afacerile Managementului de Cadre și al Muncii) este responsabil pentru politica de cadre datorită competenței atribuite (el elaborează deciziile referitoare la disciplină sau angajare). Conducătorilor departamentelor li s-a atribuit autoritatea asupra cadrelor manageriale și de susținere și asupra cadrelor angajate de agenții. În Ministerul Justiției conducerea departamentului se bucură de o autonomie substanțială. Același tip de diversitate există și în Polonia unde, în dependență de minister, deciziile se iau de către ministru însuși sau în comun cu directorii săi. La Ministerul de Afaceri Sociale situația diferă – majoritatea deciziilor importante sunt luate de Secretarul de Stat, dar directorii departamentelor dispun de o putere nesemnificativă de recomandare.

În Estonia, în ciuda existenței formale a mecanismului de coordonare și management a politicii de cadre, nu există o autoritate centrală înzestrată cu puteri reale în acest domeniu. Ministrul este liber să opereze cu cadrele supuse autorității sale.

Cazul din Estonia este un exemplu frapant al greutății de aplicare a unui mecanism de coordonare permanent. În august 1995 a fost organizată o comisie pentru dezvoltarea administrației publice. Această comisie a fost condusă de Ministrul de stat (șeful Cancelariei de Stat). În cadrul cancelariei a fost creat un departament specializat să coordoneze relațiile dintre ministere și organele publice și să rezolve problemele aplicării regulamentelor serviciului public. Departamentul a fost dizolvat câteva luni mai târziu din motivul că a eșuat la găsirea unor cadre calificate și în special datorită refuzului ministerelor de a renunța la autoritatea lor asupra implementării reformelor administrative.

În Polonia, Actul din septembrie 1982, a atribuit Oficiului Consiliului Ministerial funcția de coordonare. În martie 1994 acest oficiu începuse să forțeze introducerea unităților de management a cadrelor în fiecare minister, conducându-se de regulamente uniforme. Rezultatele nu au corespuns ambițiilor. În general, recomandările acestui organ în domeniul managementului de cadre nu întotdeauna acționau asupra ministerelor, și rolul Primului Ministru era prea puțin determinant în acest respect. Nu se poate spune că șeful guvernului nu exercita influență asupra politicii de cadre, și dacă influența, atunci numai din motivul că este primul care determină mărimea fondurilor operaționale pentru a fi alocate fiecărui minister, mărimea finală fiind stabilită de Actul Financiar. Dar această influență apare mai mult ca un mijloc de păstrare a echilibrului bugetar și de arbitrare dintre variate opțiuni politice decât o modalitate de implementare a politicii publice.

Ungaria a obținut mai mult succes în acest domeniu, probabil din cauza că ambițiile ei au fost mai modeste și a ales o susținere instituțională mult mai solidă. Luând ca model exemplul Germaniei, s-a atribuit responsabilități extensive Ministerului Afacerilor Interne: ministerul participă la formularea și determinarea cadrului legislativ și regulamentar, face propuneri cu privire la salarii, instruire, etc. (deși oficiul Primului Ministru rămâne responsabil pentru managementul oficialităților de vârf pentru sectorul public în întregime). În aceste scopuri Ministerul Afacerilor Interne se bazează pe registrul de cadre: această bază de date a serviciului public conține elemente esențiale (vârsta, sexul, calificările, categoria, cunoașterea limbilor străine, etc.) necesare pentru implementarea politicii de cadre. Ca și în Polonia, acest minister trebuie să coopereze cu alte departamente ministeriale (Finanțe, al Muncii), precum și cu Comisia pentru Reforma Administrativă. Relațiile dintre aceste organe nu exclud tensiuni care pot duce la disfuncții.

Angajarea și selectarea

Procedurile și condițiile reale de angajare (insuficiența numărului de candidați, diversitatea criteriilor de selectare, etc.) reprezintă una din problemele majore în cele patru țări studiate. Oricum, realizările obținute de la începutul tranziției nu ar trebui uitate: abolirea controlului centralizat efectuat de partid; introducerea noilor metode de selectare; importanța crescândă a calificărilor formale. Procedurile variază de la intențiile de retragere a formalismului la aplicarea tehnicii mai “moderne” cum sunt interviurile și testarea în scopul determinării capacităților manageriale. La fel ca în multe țări occidentale, concursurile (*concours*), selectarea pe baza formularelor de cerere sau metodelor mult mai sofisticate sunt lipsite de analiza poziției respective (descrierea funcției)³.

Deseori se declară o insuficiență de candidați, ceea ce duce la lipsa concurenței în ocuparea posturilor. Sunt prezentate multe explicații: dificultățile de comunicare și condițiile de viață în anumite regiuni izolate din Albania; și, din contra, competitivitatea înaltă a sectorului privat în capitală (Estonia); perspective limitate de carieră (Ungaria); salarii mici ce nu corespund nivelului de responsabilitate. Se indică și unele

3. În engleză — “job description”, include o descriere a funcțiilor conținute în responsabilitățile angajatului, descrierea cerințelor de calificări profesionale și calități personale ce corespund poziției date.

difficultăți ce sînt de unele posturi: În Albania, nivelul înalt de responsabilitate și problemele ce sînt de corupție în sectorul controlului de întreprinderi sunt inevitabile, de aceea sunt deseori declarate ca motive ale dificultăților în domeniul angajării. De regulă, sectorul privat oferă condiții mai bune pentru anumiți specialiști, cum sunt savanții în electronică, juristi și economiști. Aceasta duce la angajarea candidaților insuficient instruiți și fără experiența profesională suficientă. De aceea patronii au fost impuși să caute soluții excepționale cum este angajarea studenților pe jumătate de zi (Estonia).

Nu numai salariile sunt mari în sectorul privat, dar și responsabilitățile, și prestigiul muncii sunt deseori mai ademenitoare (cu excepția Albaniei). Pe de altă parte, în sectorul privat, beneficiile sociale sunt mult mai scăzute.

În continuare, selectivitatea este mai mare sau mai mică în dependență de post sau de sector. În Ungaria, astfel de deosebiri reflectă nivelul salariilor și primelor (vezi mai jos). În Estonia, noilor angajați li se oferă uneori salarii mari pentru a atrage tinerii absolvenți cu cunoștințe a limbilor străine. Unele salarii reflectă atractivitatea pozițiilor cu funcții de luare a deciziilor. Și alți factori joacă un oarecare rol, cum este sentimentul "efectuării unui lucru important" (pentru tranziție și pentru carieră) sau posibilitatea de obținere a granturilor de studii (vezi mai jos), în cazul acesta, serviciul public este pur și simplu perceput ca o extensiune a sistemului de învățământ.

În majoritatea țărilor angajarea este lăsată la discreția ministerelor. Conformitatea cu criteriile obiective stipulate de legislație, cum sunt vârsta, calificarea, etc., poate uneori fi omisă în practică. Chiar și atunci când regulamentele prevăd o concurență, lipsa sau insuficiența candidaților face procedura inoperabilă, cum este în Estonia. Deseori procedura de selectare constă în întrevederi scurte orientate la determinarea posesiei calităților necesare ale candidatului. În mod normal, candidatul este recomandat de către conducătorul departamentului în cauză și apoi oficial angajat în baza deciziei ministeriale. În aceste condiții, relațiile profesionale sau personale constituie principala sursă de angajare.

Merită de menționat lipsa unui consensus asupra metodei optime de angajare și îngrijorarea conducătorilor de departamente referitor la menținerea controlului asupra posibilității de a alege colegii. Argumentele prezentate în susținerea acestei abordări nu sunt foarte temei. Când numărul candidaților este respectiv pentru a depune eforturi de convingere asupra candidatului reușit să accepte postul în administrație, relațiile personale pot acorda un ajutor în acest scop. Managerii deseori pun în discuție necesitatea de a fi susținuți de echipele în care ei au încredere, și aceasta este important pentru asigurarea coeziunii acestor echipe. Cu toate că nu întotdeauna pot fi garantate unele condiții pentru o procedură obiectivă de angajare: publicarea locurilor vacante, procedurile de asigurare a respectării regulilor cu privire la calificările formale (sau alte criterii). Aceasta poate afecta neutralitatea și corespunderea deciziilor luate de angajare. Pentru încurajarea efortului continuu, merită de menționat că au fost întreprinse un număr de inițiative în scopul ridicării obiectivității procedurilor de angajare.

În Albania, angajarea este inclusă în rândul puterilor discreționare ale miniștrilor și selectarea este efectuată pe bază de cereri (inclusiv o întrevedere pentru pozițiile "importante"). Angajarea nu este competitivă și pare că recomandările personale încă joacă rolul determinant.

În Estonia, principiul competiției deschise (obligatoriu pentru posturile de vârf și opțional pentru restul) stipulat de Actul Serviciului Public, s-a dovedit a fi inaplicabil: în afară de numărul mic de candidați, procedurile prevăzute erau prea lente și complicate. Conform Actului, toate deciziile de angajare trebuia să satisfacă un număr de condiții: grade, calificări profesionale, capacități personale (calități comunicative, independență, capacitate de a păstra calmul în condiții stresante, etc.). Aceste criterii sunt stabilite pentru diferite niveluri de responsabilități, cu condiții speciale necesare fiecărui post, determinate de Comisia pentru Evaluare și Competiție. Locul vacant trebuie anunțat cu notițe detaliate referitoare la calitățile cerute. Decretul din 1996 prevede o procedură detaliată de angajare cu o referință specială la autoritatea Comisiei. În practică această procedură este rar utilizată. Opinia prevalentă este că un astfel de sistem este prea complicat și consumator de timp pentru a fi aplicat în practică. De multe ori, candidații nu cunosc

criteriile de selectare și nu au idee cum să înotcească cererile lor. Datorită numărului insuficient de candidați, angajarea este adesea efectuată pe bază neformală, folosind o atitudine ad hoc (prin mobilizarea relațiilor personale). Cu toată complexitatea procedurii și natura nerealistă a anumitor cerințe juridice, unele ministere au încercat să organizeze competiții deschise pentru a ocupa pozițiile de vârf, prin introducerea criteriului de identificare a capacităților manageriale. La general vorbind, oficialitățile responsabile abordează critic criteriul strict impus de Comisia de Evaluare și Competiție și preferă să aleagă singure cea mai potrivită persoană și să o integreze în echipa lor.

Altă lecție poate fi extrasă din experiența Estoniei. În conformitate cu Decretul nr. 124 din 2 mai 1996, fiecare poziție trebuie determinată, specificând "principalele datorii și responsabilități, drepturi și autorități manageriale și criteriul de succes în realizarea obiectivelor", etc. Conform celor menționate în raportul din Estonia, o astfel de descriere a poziției mai puțin concentrează realizarea scopurilor decât protecția funcționarilor în relații cu superiorii lor: spre exemplu, cum să convingi superiorul de necesitatea resurselor suplimentare de cadre sau echipament, sau cum să le arăți că proiectele atribuite lor sunt imposibil de realizat, etc.

În Ungaria, legea nu impune nici publicarea locurilor vacante și nici practicarea concurenței, și procesul de selectare este, în mod obișnuit, efectuat prin întrevederi (care uneori sunt complementate cu teste psihologice). Lipsa formalismului lasă un loc considerabil pentru impresiile personale ale conducătorului de departament fără acordul curia candidatului nu poate fi angajat. Când pozițiile atrag un număr mare de candidați (ex. Oficiul pentru Licențe), este organizată o examinare profesională *bona fide*. Criteriul de angajare este bazat pe o selectare mixtă de calități personale și calificări profesionale.

În Polonia legea și regulamentele determină condițiile de angajare. Locurile vacante sunt rareori publicate și descrierea lor este dată publicității numai pentru pozițiile specifice înalte. Unii comentatori se întrebădacă o astfel de publicitate este o simplă irosire de bani. Teoretic, procedura de selectare este responsabilitatea departamentului de cadre și uneori angajarea este efectuată prin selectarea candidaților de rezervă a căror cereri sunt pstrate în baza de date. Teoretic, acest departament este responsabil pentru verificarea îndeplinirii condițiilor obiective de angajare (vârsta, gradele, capacitățile, etc.). În practică, departamentul de cadre deseori trebuie să-și limiteze implicarea la aspectele pur formale a procedurii, cum sunt verificarea ca toate documentele și anexele cerute de regulament să fie prezentate. În consecință, conformitatea cu cerințele reglementare (gradele, aplicarea ratei de remunerare) poate duce la conflict cu șeful departamentului de cadre. Schimbările efectuate în majoritatea departamentelor de cadre în 1989 i-au încurajat să adopte o atitudine mai calmă față de presiunile politice posibile. Oricum, situația variază mult în diferite sectoare. Ministerul Educației (care este relativ nepolitizat) încearcă să formuleze politica proprie de cadre și planifică să reducă vârsta medie a angajaților (și proporția femeilor) către anul 2000. În Ministerul Culturii politica joacă un rol special la nivelurile inferioare și medii în timp ce calificările profesionale sunt determinate numai pentru nivelurile mai superioare.

O reformă interesantă de organizare a sistemului de descriere a funcției a fost intenționată în Polonia în anul 1993. Cadrele și unitatea de instruire atașate la Oficiul Consiliului Ministerial se străduie să introducă descrierea funcției în cadrul stabilirii principiilor uniforme de angajare și selectare. Acestei unități i s-a acordat responsabilitatea să formuleze o metodă de analiză și descriere a funcțiilor/locurilor de muncă și profilurilor, cât și o metodă de selectare care ar permite identificarea capacităților candidaților. Proiectul a fost executat cu ajutorul unui consultant privat, ulterior organizându-se o instruire respectivă. Oficiul Consiliului Ministerial și Ministerul Comerțului și Industriei au fost echipate cu programe computerizate respective (the Thomas Personal Profiling System). Acest sistem însă nu a fost folosit în realitate. Nici unul din principiile de selectare dezvoltate pe parcursul seminarului de instruire nu a fost aplicat. Merită de menționat faptul că angajarea era urmată de o întvedere de ocazie. Nici ministerele nu adoptaseră vreă atitudine anume față de acest sistem. În Polonia, se consideră că lipsa definiției profilurilor ar însemna că introducerea în administrație a politicii pentru managementul resurselor umane nu va servi unui scop util.

În toate cele patru țări, desemnarea se efectuează după o perioadă de aprobare care variază în durată (perioada uneori este prescrisă de lege). În Estonia, desemnările pe termen fix sunt prevăzute pentru sarcini specifice: proiectarea legislației, formularea programelor și proiectelor care solicită expertiză specializată. În Ungaria, desemnările pe termen fix substituie perioadele de încercare: funcționarii sunt desemnați pentru a îndeplini o sarcină anumită și la sfârșitul acestei perioade se ia o hotărâre de angajare finală în baza calității performanței lor.

4. INSTRUIREA⁴

Problemele referitoare la sistemele de instruire în cele patru țări studiate nu diferă mult de cele existente în unele țări occidentale: lipsa unei politici clare de instruire la nivel național, absența obiectivelor formulate, lipsa coordonării dintre ministere, distribuția necorespunzătoare a resurselor și accesului la instruire, evaluarea insuficientă a necesităților de instruire în raport cu resursele disponibile, absența unei analize a conținutului și rezultatelor seminarelor de instruire, dificultăți în motivarea cadrelor, etc.

În unele țări, există o tradiție în acest domeniu, uneori moștenită de la era comunismului sau chiar de mai înainte, când instruirea era înalt apreciată. Ungaria avea o practică îndelungată în instruire inclusiv și în domeniul administrativ. Oficialitățile de stat erau familiarizate cu activitatea managerială și Colegiul pentru Administrare Publică fusese creat în 1977. În Estonia nepotrivirea organizării instruirii era considerată principala lacună a sistemului. În primul rând, reducerea structurilor administrative și numărul limitat al funcționarilor în cauză, în al doilea rând, fluctuația înaltă a cadrelor erau obstacolele principale la realizarea cursurilor de instruire de adaptare profesională.

În general, pare că instituțiile precedente de instruire moștenite din perioada comunismului nu sunt suficient echipate să facă față cerințelor curente. Instruirea ar putea fi primul sector care ar beneficia din urma dezvoltării mecanismelor de formulare și implementare a unei politici de coordonare a resurselor umane.

Instruirea anterioară angajării poate fi prestată diferit. Universitățile sunt responsabile pentru educația generală în domeniile legislativ, economic și uneori administrare publică. În Estonia sunt 6 universități de stat și un număr de universități particulare unde recent a fost introdus și gradul în domeniul administrației publice. În Ungaria, școala Superioară pentru Administrare Publică (fondată de Ministerul Afacerilor Interne), unele universități (Universitatea Economică din Budapesta, facultățile juridice din Szeged, Mitołk, Pecs) și numărul crescând de școli particulare oferă instruire în managementul public sau privat. Aceste instituții operează independent una față de alta și au stabilit relații cu programe internaționale (bilaterale sau multilaterale). Într-o anumită măsură, aceste instituții concurează pentru o poziție dominantă pe piața instruirii. În Polonia, unica instituție care pregătește admiterea în administrație este școala Națională pentru Administrare Publică (KSAP) creată în 1990 și bazată pe modelul francez al ENA⁵, KSAP oferă cursuri post-universitare de 2 ani destinate să pregătească funcționari publici pentru pozițiile de management și planificare în cadrul administrației de vârf. Scopul inițial era prestarea instruirii atât neutre cât și de calitate înaltă în vederea stabilirii unui sistem al serviciului public bazat pe merit. Admiterea la această școală și instruirea solidă în jurisprudență și management intenționează să pregătească o nouă generație de funcționari publici înzestrați cu valori de neutralitate, eficiență și respect față de guvernarea legii. În practică, deși absolvenții școlii Naționale pentru Administrare Publică erau apreciați înalt pentru cunoștințele teoretice bune, directorii de cadre susțin că instruirea este prea detaliată de problemele domeniului și lipsa cunoștințelor de know-how administrativ, îi face necorespunzătorii posturilor importante în ierarhia administrativă. În 1993, prin Decretul emis de prim-ministru s-a creat Consiliul Instruirii la Serviciu plasat sub responsabilitatea directorului școlii Naționale în scopul remedierii situației. Problema care nu se referă

4. Pentru informații referitoare la sistemele de instruire, vedeți *Documente SIGMA: Nr.16 — Public Service Training Systems in OECD Countries*, August 1997.

5. *Ecole nationale d'administration*, școala Națională pentru Administrare.

numai la Polonia este c• organizarea sistemului de instruire este bazat• pe furnizare excesiv• •i nu r•spunde suficient cerin•elor.

Instruirea la serviciu este o problem• important• în ••rile Europei Centrale •i de Est. Obiectivul cre•rii unui serviciu public nou cere un efort de for• în schimbarea practicii, capacit•ii •i culturii administrative a oficialit•ilor ce func•ioneaz• în cadrul unei structuri foarte rigide⁶ •i de comand• ierarhic•. Orizontul acestor cerin•e este foarte extins, începând cu tehnica managerial• •i terminând cu studierea noilor valori, precum •i a anumitor aspecte de management •i variate domenii ale legii. O alt• tem• a instruirii este Europa. Trei din cele patru ••ri studiate •i-au exprimat clar ambi•ia s• adere la Uniunea European• ca mai târziu, s•-•i modifice structurile, legisla•ia •i politicile. Transparen•a fa•• de exteriorul ••rii, fa•• de alte limbi europene •i cuno•tin•a practicii •i legii Comunit•ii sunt considerate priorit•ii.

Datorit• anvergurii acestor scopuri, instruirea la serviciu, de•i fusese îmbun•t•it• semnificativ, pare a nu fi dezvoltat• suficient. Acest fapt ridic• câteva probleme, cum sunt rela•iile dintre instruire •i dezvoltarea carierei •i posibilitatea administra•iei s• beneficieze de investi•iile în instruire (cu alte cuvinte, s• intervin• atunci când oficialit•ile instruire caut• s•-•i valorizeze aptitudinile în sectorul privat).

În Estonia, continuitatea educa•iei în domeniul administrativ cade sub responsabilitatea Departamentului de Cadre al Cancelariei de Stat. Pân• acum acest departament î•i concentrase aten•ia la Institutul pentru Administrare Public• din Estonia (EIPA) •i ignorase alte cursuri de instruire existente. EIPA, ca •i mul•i omologi ai s•i din alte ••ri, nu depunea un efort suficient la publicitatea cursurilor sale •i nici nu aborda direct necesit•ile administra•iilor. Astfel devine mai dificil s• convingi clien•ii poten•iali, c•ci programul nu este suficient de ademenitor sau conving•tor.

Dificult•ii similare caracterizeaz• •i Institutul pentru Management •i Administrare Public• din Albania (IMPA), care ofer• cursuri ce nu abordeaz• suficient problemele domeniului. Rela•iile institutului cu ministerele se apreciaz• în mod diferit: conform ministerelor, cursurile institutului sunt prea pu•in adaptate, de aceea nu corespund necesit•iilor acestor ministere.

În Polonia, Consiliul de Instruire la Serviciu creat în 1993 a produs un raport cuprinz•tor cu OECD-SIGMA pe tema "Elementele de baz• ale instruirii la serviciu pentru func•ionarii publici", ce a constituit o referin•• valoroas• pentru definirea instruirii la serviciu.

În Ungaria, a fost introdus sistemul de instruire cu trei niveluri:

- Examenul general în administrarea public• (Ordonan•a Guvernului nr. 51 — 1993) este un component al programului cu scopul moderniz•rii cuno•tin•elor profesionale ale oficialit•ilor ce •i-au p•strat pozi•ia pân• la tranzi•ie. Con•inutul examenului include obiectele de baz• cum sunt institu•iile, principiile generale de func•ionare a administra•iei, procedurile administrative, principiile finan••rii publice, management •i protec•ia informa•iei. Acest sistem de examinare reflect• dorin•a de reîmputernicire a sectorului public: •i este obligatoriu pentru toate oficialit•ile serviciului public (cu unele excep•ii stabilite de Actul •i Ordonan•a nr. 46 din 24 aprilie 1995). Cei care nu reu•esc p•r•sesc administra•ia.
- Examenul profesional în administrarea public• trebuie sus•inut de c•tre toate oficialit•ile serviciului public (cu unele excep•ii) la un moment dat al carierei lor. Acest examen este mult mai practic decât examenul general sus-men•ionat •i cuprinde un num•r de principii de management •i anumite elemente relevante legii Uniunii Europene. Scopul acestui examen

6. Vezi Barbara Numberg, *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Ini•iativ• regional• în administrare public• în Europa central• •i de Est al EMTPM, Noiembrie 1995. Anvergura cerin•elor este extins• •i variat• de la know-how tehnologic la ob•inerea noilor valori, management •i anumite aspecte ale legii.

este confirmarea competenței profesionale a funcționarilor serviciului public și pregătirea lor pentru executarea sarcinilor generale ale domeniului administrativ. Cei ce nu reușesc să rămână la grade inferioare (ex: angajat II, cleric inferior II, administrator II sau referent II) care le închide accesul la numeroasele beneficii financiare; primele sunt în special acordate categoriilor mai superioare.

- În sfârșit, sunt organizate seminare de nivel înalt în cooperare cu organizațiile și fundațiile internaționale. Programul Phare al Uniunii Europene este unul din cele mai importante parteneriate de instruire. Un număr mare de oficialități publice au frecventat aceste seminare ceea ce le-a permis să-și extindă orizontul profesional la nivel internațional.

Sistemul Ungariei este unul din cele mai ambițioase sisteme introduse în Europa Centrală și de Est, deși există diferite opinii, chiar și în Ungaria, referitoare la calitatea instruirii prestate și nivelul de examinare. Unii consideră că cerințele profesionale sunt joase și examinarea prevede mai mult aprecierea cunoștințelor formale decât know-how-ul profesional. Responsabilii pentru examinare afirmă că o dată ce principiul de susținere a examinării este acceptat, ea poate fi efectuată mai selectiv. Ungaria este unica țară care a încercat să-și aducă serviciul public la standardul mondial și a creat fundații pentru instruire și joacă un rol în dezvoltarea carierei. Oricum, noul sistem este criticat din motivul că nu este de natură voluntară. Criticii de asemenea menționează faptul că programele de instruire profesională sponsorizate de întreprinderi private joacă un rol considerabil în "piața" instruirii. Din motivul că aceste programe sunt deseori prea costisitoare pentru administrații, ele duc la diferențierea dintre angajații sectorului public și cel privat.

5. CARIERA

Trei țări din cele patru au optat clar pentru sistemul bazat pe carieră, care nu exclude posibilitatea demisiei în caz de reorganizare sau, în situații anumite, de incompetență profesională. Estonia alege sistemul bazat pe sistem de posturi, ceea ce înseamnă că desemnarea este legată de ocuparea unui post anumit. Totuși, aceasta nu pare să fi dus la unele deosebiri semnificative (nici la cazul când un sistem este mai preferat decât altul, dar rămâne problema cum trebuie implementat acest sistem).

În Ungaria, demisia în baza reorganizării se întâlnește rar. O practică obișnuită este destituirea ministrului și atunci funcționarilor publici superiori li se oferă un post mai mult sau mai puțin echivalent cu cel precedent pentru a evita cheltuielile de demisie. Demisia este prevăzută în rezultatul eșecului la examinarea administrativă generală. Demisia poate fi posibilă și în cazul abolirii organelor administrative sau când posturile devin inutile cerințelor. Ea poate fi și o consecință a incompetenței profesionale sau a unei acțiuni disciplinare. Un funcționar public poate fi eliberat și în cazul când primește două aprecieri defavorabile, dar aceasta se întâmplă extrem de rar în practică. În primăvara anului 1995, guvernul a decis o reducere de 15% în numărul oficialităților publice. În practică, administrațiile individuale s-au aliniat la cerințele de reducere prin eliminarea pozițiilor neîntemeiate ocupate de cadre nepermanente sau pe cale să se retragă din câmpul muncii, fără o considerare a utilității reale a pozițiilor excluse.

Competența impusă de sectorul privat nu este numai o sursă a dificultăților de angajare discutate mai sus, dar și un motiv al demisiei. Este greu de evaluat importanța acestui fenomen și cifrele, dacă există, sunt incomplete. În Ungaria, introducerea Legii Serviciului Public a jucat un rol fundamental în stabilizarea serviciului public.

Perspectivile de carieră în afara administrației au fost uneori supraestimate, fapt ce a dus la unele dezamăgiri (ex: Estonia). La general vorbind, în primul rând tinerii angajați cu calificări înalte sunt cei care demisionează. Cele mai atractive sectoare sunt finanțele și afacerile bancare, întreprinderile de stat, companiile privatizate (în Estonia funcționarii publici care au participat la privatizări, la nivel național sau local, deseori reprezintă conducerea întreprinderilor în cauză).

Aprecierea performanței și promovarea

În toate sistemele serviciului public, dezvoltarea carierei este bazată simultan pe doi factori: superioritatea, pe de o parte, și aprecierea aptitudinilor profesionale pe de altă parte. În timp ce primul din aceste elemente nu creează probleme specifice datorită faptului, că avansarea se produce automat, al doilea element este mult mai delicat. El încurajează motivarea și profesionalismul funcționarilor publici. Oricum, ca și în multe țări ale Europei de Vest, stabilirea criteriului obiectivității în aprecierea performanței creează variate probleme indiferent de prevederile legislative care, în unele cazuri, stabilesc proceduri concrete.

Dificultățile implicate în identificarea și gradarea funcțiilor publice și funcționarilor publici sunt mai mult sau mai puțin similare în majoritatea serviciilor publice atât în interiorul, cât și în exteriorul Europei. De aceea avansarea ce poate fi efectuată în acest domeniu este foarte relativă. Nu există un tratament miraculos și chiar în cele mai reușite sisteme, majoritatea oficialităților sunt apreciate cu note înalte, de aceea, în analiză finală, superioritatea este criteriul principal de promovare.

În Polonia, spre exemplu, legislația prevede aprecierea performanței oficialităților la fiecare doi ani. Legea nouă prevede crearea dosarelor tehnice standard și fișelor de evaluare. Însă datorită lipsei regulamentelor ce stabilesc criteriile concrete și indicatorii consecutivi, se opune rezistență acelui principiu de apreciere. În opinia angajaților, aprecierea este o armă posibilă care poate fi folosită la justificarea demisiilor; opinia ierarhică este că aprecierea poate fi un pretext de mărire a salariului. Unii chiar combat ideea de comunicare a rezultatelor aprecierii angajaților respectivi. În practică, deși persistă necesitatea de determinare a procedurilor concrete de gradare, administrațiile sunt libere să decidă dacă există necesitatea de apreciere sau nu.

Deși experiența și capacitatea oficialităților sunt luate în considerare, pot juca un rol și alți factori subiectivi – relațiile personale sau politice cu superiorii, promovările efectuate la discreția ministrului. Ministrul personal revizuirii performanței și calificările profesionale ale funcționarilor cu o posibilă consultare a directorilor. Lacuna sistemului produce repercusiuni asupra sistemului de instruire (lipsa identificării necesităților) și a promovării, unde lipsește criteriul respectiv. În unele ministere, promovarea, fiind un mijloc de mărire a salariului, este decisă pe bază ocazională în conformitate cu importanța datelor calitatilor profesionale, insuficienței lor pe piață și relațiilor personale. Alți miniștri fac eforturi să emită regulamente în acest domeniu, în special Ministerul Agriculturii și Ministerul Educației. Ultimul merit menționat pentru convingerea sa fermă să dezvolte și să implementeze o politică efectivă de cadre.

În Estonia, nu există criterii formale pentru promovări, cu excepția cerinței de bază care prevede oase luni de activitate la poziția precedentă, cadrele superioare trebuie să justifice propunerile de promovare în fața ministrului sau directorului relevant. Decretul nr. 124 din 5 februarie 1996 ce gestionează avansarea carierei, menționează atât calitățile personale, cât și criteriul de obiectivitate. Sistemul de apreciere încearcă să plaseze în paralel descrierea formală a funcției, cerințele specifice ale postului și aprecierea calitatilor personale ale funcționarului stabilite de superiorul acestui funcționar. De aceea există un grad anumit de subiectivitate. Sistemul de promovare și avansare este revizuit curent în Estonia.

Ungaria este unica țară care a stabilit un sistem sofisticat de evaluare individuală. Funcționarii publici sunt evaluați nu mai puțin de o singură dată anterior promovării lor la un grad mai înalt. Scopul acestei evaluări este trasarea unei analize obiective asupra performanței profesionale și calitatilor personale ale funcționarului pentru a determina dacă el/ea merită să fie numit la un post mai înalt. Șeful departamentului trebuie să justifice analiza proprie, în caz contrar, vor putea urma consecințe importante pentru viitorul profesional al persoanei în cauză. În același timp, candidatul trebuie să fie informat de rezultatele revizuirii și să semneze fișa de apreciere completată de superiorul său. Candidatul poate complementa cu comentarii proprii, poate apela la tribunalul muncitoresc sau chiar să nege decizia efectuată în privința persoanei sale. Ca și în multe țări occidentale, inclusiv Franța, unul din efectele perverse ale acestui sistem este că superiorii tind să evite conflicte făcând aprecieri mai mult sau mai puțin pozitive cadrelor proprii. Situația nu poate fi pe deplin referită Europei Centrale și de Est. Dar aici atitudinea evaluatorilor pare să fie motivată și de influențele negative ale trecutului.

În Albania, Decretul Consiliului Ministerial cu privire la fișele personale ale funcționarului public din 29 ianuarie 1996 stabilește criteriul de apreciere a performanței. Decretul este parțial aplicat, dar se prevede și dezvoltarea evaluării în relație cu remunerarea și dezvoltarea carierei.

Mobilitatea

Mobilitatea orizontală — dintre departamentele unui minister, dar în special dintre ministere sau dintre ministere și agențiile subsidiare — este un alt component al dezvoltării carierei. El completează mobilitatea verticală ce rezultă din avansări sau promovări.

În țările Europei de Vest, mobilitatea variază mult de la țară la țară, de asemenea și în conformitate cu gradul de coordonare a politicilor de management a cadrelor. Ca regulă, este dificil de apreciat mobilitatea

orizontal, în cele patru țări studiate ea pare să fie neînsemnat sau inexistent și poate fi atribuit, printre altele, înaltului grad de autonomie acordat fiecărui minister în managementul cadrelor sale.

Ungaria este o excepție în acest sens, deși mobilitatea este promovată prin demisii bazate pe raționalizări economice. De altfel, mobilitatea verticală este asigurată cu promovări la poziții mai înalte. Până în iunie 1990, transferurile au fost posibile numai în cadrul serviciilor administrative. De atunci ele au fost extinse asupra tuturor organelor serviciului public în sensul larg al cuvântului: agențiile administrative, organe independente finanțate de buget, curți, forțe armate, etc. Oricum fragmentarea managementului de cadre face evident mai dificilă implementarea politicilor autentice de angajare.

În Polonia, mobilitatea este greu încorporată de sistemul în care oficialitățile sunt primordial considerate ca fiind angajate de un minister respectiv (și nu de stat). Mobilitatea face impresia unei măsurii disciplinare, cum sunt deciziile de amplasare a funcționarilor la dispoziția departamentului pentru resurse umane. Legislația prevede dreptul oficialităților de a refuza un transfer, dar nu prevede acest lucru pentru funcționarii publici.

6. REMUNERAREA

Toate sistemele de remunerare tind să aplaneze două imperative: menținerea echilibrului bugetar și motivarea funcționarilor. În cadrul stabilit de lege, spațiul pentru manevrele managerilor variază.

În Ungaria, Actul din 1992 specifică principalele componente ale remunerării: salariul de bază, primele și salariul al treisprezecelea. Ordonanța Guvernului nr.170 din 22 decembrie 1992 specifică variatele tipuri de prime acordate. Salariul de bază este calculat în conformitate cu rata minimă stabilită de Parlament (în prezent FT 23 400). Salariul fiecărui funcționar este fixat în conformitate cu poziția sa ierarhică (clasă, grad, treaptă), aplicând multiple coeficiente. În acest cadru comun, ministerele au o libertate substanțială la determinarea măririi salariilor și primelor. Legea autorizează variații de până la 20% pentru oficialitățile din aceeași categorie de remunerare cu condiția că salariile plătite sunt acoperite de fondurile proprii ale organului de angajare — un privilegiu al unor organe anumite (ex: Oficiul pentru Licențe). Autoritățile locale aplică același sistem, dar admite mai mult spațiu de manevră: salariul de bază poate fi stabilit de un alt nivel decis de o adunare locală care ar putea modifica chiar și coeficienții. Ca rezultat, pot exista divergențe majore între diferiți angajați de la un organ la altul. Se acordă prime și înlesniri suplimentare unor anumiți funcționari pe când alții nu primesc nimic. Salariul pentru fiecare minister sau organ administrativ este alocat de visterie în baza posturilor prevăzute de buget. În consecință, administrațiile sunt capabile să folosească salariile în corespundere cu numărul posturilor vacante pentru a le redistribui în formă de prime sau alte înlesniri.

În Polonia, salariile sunt reglementate de Actul din 1982 și Decretul emis de Consiliul Ministerial din aprilie 1995 cu privire la oficialitățile de stat. Oricum, salariile au o caracteristică comună bazată numai pe aspectul de calcul. O procedură a bugetului anual este când bugetul directoratelor Ministerului de Finanțe stabilește fondul salarial total pentru administrarea publică cu aprobarea Consiliului Ministerial. Trebuie de menționat că Polonia, ca și alte țări occidentale, a renunțat la indexarea salariilor în relație cu creșterea costului de viață, ceea ce a constituit un factor de inflație. Creșterea salariului este stabilită prin negocieri dintre ministerele în cauză (Finanțe și al Muncii) și Sindicatele principale. Ministerul de Finanțe este principalul care determină fondul anual de salarii pentru a fi alocat diferitor ministere. Ministerul Muncii colaborează în cadrul acestui proces, dar în realitate, rolul lui se extinde considerabil în baza unei reversiuni la practica precedentă, unde acest minister dispunea de deplină autoritate la determinarea salariului pentru toți muncitorii. În realitate ministerele, organele publice și organele sindicaliste se referă la Ministerul Muncii pentru aplicarea sau chiar ajustarea ratei salariale. În afară de aceasta, procesul de fixare a salariilor, și în mod mai general, managementul cadrelor remunerate de bugetul public este înalt descentralizat. Fiecare minister este liber să stabilească conținutul remunerării aplicabil la cadrele sale (cu excepția autorităților fiscale, funcționarilor vamali și miniștrilor pentru care au fost stabilite reguli respective). Această libertate se manifestă prin posibilitatea extragerii din fondul salarial a sumelor corespunzătoare posturilor vacante în scopul măririi remunerării funcționarilor angajați. Aceasta se soldează cu o proporție înaltă (nedeterminată) a posturilor vacante.

În Estonia, ministerele de asemenea păstrează posturi în rezervă pentru a mări salariile celor angajați sau să asigure necesitățile neprevăzute. În mod similar, crearea noilor structuri este deseori motivată de crearea noilor posturi manageriale.

Cu toate acestea, apare întrebarea dacă aceste posturi vacante sunt inutile cerințelor, sau faptul că ele rămân vacante ar însemna că administrația nu dispune de cadre suficiente. Dezvoltarea limitată a instrumentelor

de management a cadrelor face imposibil răspunsul la această întrebare. O soluție alternantă ar fi efectuarea unei analize corecte a sarcinilor asociate cu mărirea unor salarii, dacă este necesar.

În Polonia, fiecare autoritate publică dispune de un departament de cadre care menține la zi registrele individuale ale membrilor (inclusiv toate informațiile ce țin de identitatea lor, situația familială, gradele, cariera, etc.). Acest departament este responsabil pentru examinarea compatibilității propunerii ministrului referitoare la promoviri cu regulamentele în vigoare și cu fișele persoanelor în cauză. Conform celor observate, departamentul de cadre practic acordă aprobarea sa în majoritatea cazurilor de angajare sau promovare. Fișele sunt dirijate manual, și nu există un sistem integrat de informație între ministere, fiind el manual sau computerizat. Salariile sunt plătite în cash. Conform regulamentelor, rata salarială numită "plafonul salarial" țin de fiecare categorie de posturi. Nivelul fiecărui plafon este stabilit anual de către Ministerul Muncii și Afacerilor Sociale în consultanță cu Ministerul de Finanțe.

În toate țările studiate, salariile diferă semnificativ în dependență de activitate și administrație. Spre exemplu, în Polonia, oficialitățile Curții Supreme primesc în medie de trei ori mai mult decât cei din Ministerul Justiției unde salariile sunt cele mai mici. Salariul mediu în cadrul Ministerului de Finanțe este dublu față de cel din Ministerul Justiției. Asemănător, salariile funcționarilor autorității locale sunt în general mai mari decât ale celor din administrația centrală. Mărirea salariului este stabilită de înseși autoritățile locale. În Polonia, autoritățile izbutesc să ridice remunerarea cadrelor proprii atribuindu-le mici sarcini adiugătoare (fără a apela la cadre externe). Acest lucru este caracteristic și pentru Estonia, unde anumite autorități, cum sunt agențiile vamale, fiscale și de privatizare sunt autorizate să acorde salarii cu 20 până la 40% mai mari decât cele determinate de rata salarială.

Altă chestiune importantă este diferența salarială dintre vârful și talpa ierarhiei. Dacă salariul total (inclusiv primele și înlesnirile) se iau în funcție de referință, atunci divergența în Albania este foarte mică (1:2). În Polonia, divergența este și mai mare fiind în medie 1:4 și 1:4,5, deși există variații semnificative de la o administrație la alta. Din cele patru țări studiate, Estonia are ierarhia cea mai diferențiată. Ungaria este mai aproape de mediile curente din țările Europei de Vest cu rate maxime de 1:7,5 pentru serviciul public în sensul strict al cuvântului și 1:5 pentru oficialitățile serviciului public. Salariul minim în această țară, este stabilit de legislația din 1992 care micșorează puțin plafonul remunerării serviciului public.

Una din problemele majore cu care se confruntă cele patru țări studiate, ca și majoritatea țărilor în tranziție, este extinderea rapidă a sectorului privat ce oferă salarii mai mari. Remunerarea în administrații nu este întotdeauna suficient atractivă pentru tinerii funcționari și cei înalt calificați de vârf, ceea ce se referă în special la Polonia și Ungaria. Cum ar fi posibil de menținut un sistem de remunerare și de carieră care va fi în stare să păstreze cele mai capabile și calificate cadre în administrații? Aparte de măsurile generale, dar și limitate, cum sunt creșterea globală a salariilor (care mult depinde de constrângerile bugetare) sunt folosite și înlesniri specifice. Spre exemplu, oficialităților de vârf li se oferă posibilitatea să reprezinte statul la baroul directorilor companiilor naționalizate. În Ungaria, acest sistem a permis oficialităților să dubleze salariile proprii. Activitatea oficială îmbinată cu alte activități cumulate publice sau chiar particulare este deseori tolerată (de lege, cât și de practic). Aceste activități se supun variatelor niveluri de regulamente (vezi mai jos). În Albania, remunerarea primită în cadrul activităților autorizate secundare nu poate depăși salariul oficial anual de două luni. Oricum, regulamentele sunt uneori înțeletoare. În Estonia se poate întâmpla că funcționarul public activează în funcție de consultant în firme particulare.

Cea mai bună încurajare rămâne să fie primele care pot fi acordate angajaților ca recunoștință pentru calitățile lor speciale sau o remarcare a performanței excepționale. În general, sunt practicate două tipuri de prime. Cele ce țin de criterii obiective (ajutoare ce țin de schimbarea locului de trai, indemnizații pentru cunoașterea limbilor străine, indemnizații acordate pentru activități de periclitate, etc.) sunt acordate în mod automat. Ca și în alte țări, primele ce țin de exercitarea unei funcții speciale sau a unei activități pot fi folosite și în alte scopuri și sunt acordate fără deosebire, în funcție de mărirea salariilor, pentru unele sau toate cadrele în cauză, în dependență de disponibilitatea fondurilor. În Polonia, în dependență de administrația respectivă, proporția salariilor acordate sub formă de prime variază de la 4% până la 60%.

Astfel de gratificație poate duce uneori la deosebiri majore în alocarea remunerațiilor. Ca regulă, deosebirile salariale nu sunt limitate numai la țările studiate și poziția privilegiată a Ministerului de Finanțe din multe țări permite acordarea primelor și carierelor mult mai avantajoase pentru funcționarii proprii. Lipsa transparenței în distribuția primelor poate fi observată și în țările occidentale. La fel pot fi observate și practici bine cunoscute cum este considerarea specială pentru administrațiile de control (la fel și pentru Ministerul de Finanțe) sau acordând preferința sistemelor de bonificare nediferențiate bazate mai mult pe poziția ierarhică decât pe performanța persoanelor în cauză. Cu toate acestea, deosebirile par să fie agravate de autonomia atribuită ministerelor și autorităților locale cât și de activitatea naturală a pieței muncii care tinde să ofere o remunerare mai înaltă pentru majoritatea celor ce demisionează din posturile întrebate pe această piață. Aceste divergențe pot avea un efect descurajator pentru cei mai capabili candidați din cadrul sectoarelor inferioare din motivul lipsei de fonduri și salariu scăzut. În continuare, ele încurajează o disbalanță crescândă dintre ministerele de influență politică și altele care diferă puțin.

Impresia generală căpătată în urma studierii celor patru țări este că există o diversitate în remunerare în dependență de minister, în dependență dacă funcționarul aparține autorităților centrale sau publice locale, și în dependență chiar de localitate. Este adevărat că politica de remunerare a serviciului public nu poate pur și simplu ignora realitățile pieței muncii și premiile plasate pe profesii anumite.

7. DREPTURI ȘI OBLIGAȚII — ETICA PROFESIONALĂ

În trecut, drepturile și obligațiile din sectorul public erau guvernate de codul muncii. Prevederile lui erau destul de vagi, deși încălcările nu întotdeauna erau pedepsite și drepturile nu întotdeauna erau apărute. Drepturile și obligațiile acum sunt stabilite de legea serviciului public. Dar unele probleme cruciale, cum sunt conflictul de interese și incompatibilitățile, sau datoria de a informa publicul (și confidențialitatea), conținutul legislativ nu sînt descrise prea explicit. În absența unui criteriu concret de determinare, spre exemplu, al hotărâului unde interesul public ar putea fi expus pericolului de exercitare a unei funcții în sectorul privat și în absența unor proceduri lucrative, legislația pare să se limiteze la formularea unor principii generale. Și, din contra, atunci când regulamentele sunt prea detaliate, cum este în Estonia, ele nu pot fi aplicate imediat.

În general, obligațiile principale ale funcționarilor publici sunt:

- respect față de constituție și lege;
- supunerea față de superiori (cu anumite restricții stabilite);
- nepărținirea, onestitatea;
- obiectivitatea;
- asigurarea informării publicului;
- “devotamentul” (Albania);
- păstrarea imaginii serviciului public și secretelor de stat (Ungaria);
- frecventarea cursurilor de instruire și susținerea examenelor (Ungaria).

Drepturile sunt stabilite în mod diferit: asigurarea locului de muncă (Albania, Ungaria), dreptul să primească instruire și salariu, dreptul de a nu fi transferat împotriva dorinței sale, dreptul de aderare la sindicate. Legea Ungariei recunoaște și drepturile de natură politică. În Ungaria există dreptul la grevă (dar limitele lui sunt stabilite în conformitate cu acordul semnat de guvern și sindicate în 1994) acest drept există și în Polonia, dar nu în Albania; legislația estoniană care inițial nega dreptul la grevă a fost modificată respectiv în decembrie 1995.

Existența sindicatelor mai mult sau mai puțin depinde de țara respectivă. În general, există puțin informație cu privire la nivelul sindicalizării serviciilor publice a țărilor studiate, dar nivelul este aparent scăzut din cauza că sindicatele uneori suferă de imaginea negativă moștenită din perioada socialistă. În general, negocierile colective nu au fost încă introduse (și nici sindicatele nu participă în management), Ungaria fiind o excepție în acest respect.

Legea serviciului public din Ungaria specifică detaliile acestui domeniu și de aceea sindicatele joacă un rol considerabil. Legislația recunoaște rolul ei în reprezentarea intereselor angajaților și asigură dreptul de acces la informație, astfel permițînd sindicatelor să intervină în proceduri disciplinare la cerința autorităților în cauză. Sindicatele sunt autorizate să participe la Forul pentru Reconcilierea Intereselor Serviciului Public, — un organ consultativ stabilit în 1993, — și, de asemenea, la negocierile colective. Acest For pare să joace un rol pozitiv în formularea standardelor etice (vezi mai sus) și în domeniul salariilor.

Este semnificativ faptul că chestiunea sensibilă a îmbinării activităților cu cea prin cumul, în dependență de caz, depinde atât de obligații cât și de drepturi.

În Albania legea asigură dreptul funcționarului public la exercitarea unei activități publice secundare “dacă această activitate nu contrazice funcțiilor sale {primare}” (o ordonanță mai veche a Ministerului de Finanțe interzice funcționarilor vamali și fiscali să activeze în sectorul privat).

În Estonia autorizarea cumulării oficiului cu activități private poate fi acordată de autoritatea superioară cu condiția că această activitate nu va duce la exercitarea funcțiilor sau reputației organizației. Funcția de membru în organele manageriale sau inspectorale ale companiilor comerciale este interzisă. Oricum, această restricție nu poate fi aplicată întreprinderilor publice. În practică un număr de funcționari publici superiori combină pozițiile lor cu consultanțe sau alte activități. Legea cere ca funcționarul public să prezinte anual o declarație a proprietății imobiliare și personale inclusiv numărul de autoturisme, iahturi, avioane, etc. Eventual, nici o prevedere nu a fost elaborată să determine sancțiunile și de aceea autoritățile publice pierd ceva din credibilitatea lor, formulând, în anumite intervale, regulamente detaliate privitor la cadourile acordate funcționarilor publici.

În Estonia, au fost introduse regulamente cu scopul de a interzice plecarea unui funcționar public la companii pe care el le inspectase. Nu se știe dacă aceste prevederi ale Actului Serviciului Public sunt aplicate, din simplul motiv, că nu există un registru centralizat cu informație asupra pozițiilor supuse unui astfel de control sau asupra pozițiilor ocupate de funcționarii publici care au demisionat din administrație. În acest sens poate fi menționată disponibilitatea instrumentului managementului de cadre, fiind o precondiție de executare a regulamentelor. Adicional, această problemă este conectată și la chestiunile de incompatibilitate. Raportul din Estonia menționează, bunăoară, că este mult mai bine, în unele cazuri, să se mențină simultan poziții în sectorul public și privat, decât să părăsească serviciul public în favoarea unei cariere private, ceea ce uneori trezește dezamăgiri.

Legea Ungariei specifică chestiunile incompatibilității. Ea interzice funcționarului public să mențină un post ales dacă acesta intră în cadrul responsabilității profesionale. Exercițarea activităților private este supusă autorizării și nu trebuie să compromită neutralitatea și imparțialitatea funcționarului în cauză. Menținerea altor poziții este interzisă funcționarilor publici superiori (cu excepția anumitor activități intelectuale și artistice cum este predarea studiilor). Funcția de membru în cadrul unui organ managerial ale întreprinderii private nu cade în orizontul incompatibilităților, dacă activitatea cumulată nu trezește conflict de interese; în caz contrar, legea cere demisia funcționarului (care poate fi automată sau în decurs de 30 de zile).

În Polonia, legea cu privire la incompatibilitate este foarte strictă. Pluralitatea activităților este interzisă fără autorizarea șefului de departament. Nu se acordă permisiunea dacă există suspiciuni că imparțialitatea funcționarului în cauză poate fi compromisă sau există risc de conflict al intereselor. Procedurile sunt mult mai flexibile în practică, dar diferă totuși de la minister la minister. Permișiunea de a exercita o altă activitate este rareori acordată de către Ministerul Muncii și Afacerilor Sociale cu excepția activităților de predare a studiilor care nu afectează orele de muncă administrativă. Un contrast ar fi Ministerul de Comerț și Industrie, la fel ca și Ministerul de Cultură și Artă unde autorizarea unei activități secundare pe bază nepermanentă poate fi ușor obținută. Motivul este, că ea constituie o încurajare pentru funcționari să rămână în sectorul public. În unele cazuri o interpretare obscură a conceptului muncii cumulate, conform Codului Muncii, permite funcționarului să nu depindă de autorizări. Legea interzice de asemenea funcția de membru al funcționarului de stat în organele manageriale și inspecție din companiile private, cu excepția persoanelor desemnate de lege să reprezinte interesele publice. În ultimul caz, există dezbateri asupra legalității remunerării a astfel de funcționari; Ministerul Justiției a depistat numele oficialităților, care primiseră, astfel de privilegii și care au fost amenințați cu acțiuni juridice. Amenințările nu au fost urmate de acțiuni critice, deși unii din funcționarii în cauză au fost destituiți și acum pare că astfel de funcții nu vor mai fi remunerate.

Conduita individuală nu poate fi imediat apreciată sau să reflecte valorile prevalente. O progresie fusese obținută în acest domeniu de către, indiferența față de public, comună pentru perioada comunistă, a fost deseori perpetuată. Raportul din Albania enumeră unele caracteristici ale serviciului public: aroganța, servilitatea, tergoaneala. Conform raportului din Estonia, atitudinea birocratică și cultura individualistă sunt principalele amenințări asupra intereselor publicului. În Estonia frecvențele schimbări ale miniștrilor au dus la destabilizarea condițiilor de muncă. Rezultatul este lipsa de motivare și indiferența față de rezultate. Deseori interacțiunea dintre serviciul public și relațiile personale constituie unul din elementele determinante ale culturii serviciului public.

Au fost efectuate eforturi în elaborarea codurilor de conduită. În Ungaria, un astfel de cod fusese elaborat în rezultatul colaborării dintre Consiliul Administrației Publice cu serviciul public. Au fost duse dezbateri despre adoptarea standardelor, și anume dacă ele pot fi adoptate mai mult datorită unui proces consensual decât prin mijloace legislative. Există totuși riscul că regulamentele pot concentra mai mult protecția organizației și imaginii ei decât asigurarea calității serviciului orientat spre beneficiari, cum arăta cazul Ministerului de Cultură din Estonia.

În Albania, decretul Consiliului Ministerial din 1996 guvernează etica serviciului public. El conține prevederi despre onestitate, imparțialitate, conflict de interese și relații cu publicul.

Polonia n-a reușit să substituie cu un text nou codul precedent de conduită elaborat în perioada comunistă.

Corupția care este dificil de identificat, este considerată o problemă serioasă. Raportul estonian analizează ca motive de corupție fiind dimensiunea mică a țării unde fiecare se știe unul pe altul, lipsa unei elite bine stabilite și redistribuirea spontană a proprietății în urma tranziției (după cum remarcă un sociolog, “de către fiecare s-a deprins să fie sărac”). Opinia generală este că relațiile personale joacă un rol primordial în acordarea contractelor de stat și unii politicieni și funcționari publici superiori au chiar și bnci proprii. Totuși cazurile de corupție sunt în realitate rar divulgate publicului sau pedepsite. Și atunci când ele sunt publicate, aceasta se face din motive politice. Evident că asemenea situație dăunează imaginii administrației

În Ungaria, opinia publică este foarte sensibilă la problemele de corupție și unele evenimente s-au soldat cu eliberarea funcționarilor incriminați.

Disciplina

Fiind guvernate de codul muncii în trecut, sistemele disciplinare în aceste țări au elaborat un cadru nou de regulamente. Complexitatea regulamentelor ce guvernează procedura disciplinară variază de la țară la țară. Respectarea apărării drepturilor și stabilirii sancțiunilor față de organele independente sunt elementele-cheie care garantează obiectivitatea sistemului, stabilindu-se câte puțin.

Procedura disciplinară stabilită în Ungaria implică două faze: faza de anchetare urmată de faza de judecată. Dreptul de apărare este garantat (dreptul de a fi ascultat, dreptul la asistență juridică sau reprezentare etc.). În Polonia, procedura disciplinară în cadrul administrației reprezintă un sistem cu două aspecte care țin de dreptul la apel în fața curții. În dependență de țară, sancțiunile pot fi înaintate curții de muncă (Ungaria) sau curților administrative (Estonia, Polonia). În Albania sistemul de sancționare este înalt centralizat cu un minister de luare a deciziilor în baza recomandărilor șefilor de departamente. Sistemul de apel determinat de legislație urmează să intre în vigoare.

Executarea anchetărilor juridice întâlnește de unele obstacole cum sunt teama de scandaluri care, în unele cazuri, duc la situații în afara curții sau chiar la destituiri forțate (Estonia, Ungaria). Demisiile provocate de acțiuni disciplinare sunt rar întâlnite. Totuși, anul trecut în Albania aproximativ 350 funcționari vamali și inspectori financiari au fost eliberați din motivul corupției. În Polonia, în decursul acestei cercetări au fost identificate o mulțime de cazuri de ofense minore (absențe nejustificate, fișe neexamine în perioada

stabilit, etc.), într-un caz de cumul neautorizat funcționarul respectiv preferă să-și dea demisia, în altul — procedura disciplinară pare fi abandonată.

8. RELAȚIILE CU PUBLICUL

Funcționarii publici deseori devin victime ale criticii publice referitoare la tergăneala și ineficiența birocrăției, corupției, etc. Uneori nimeresc în situația de cap ispășitor pentru nemulțumirea populației deprinse cu un stat cu o severitate legislativă exagerată, este adevărat și faptul că cultura serviciului public nu este orientată întotdeauna spre beneficiar. Politețea față de public și deservirea lui sunt distribuite neregulat. În Ungaria, atunci când reclamația cetățeanului cu privire la conduita funcționarului public este justificată, autoritatea superioară este obligată să inițieze proceduri disciplinare (numai exemple serioase de încălcare pot duce la aplicarea sancțiunilor).

Contextul legislativ cu privire la accesul liber la informație stabilește fiecare drept de acces la informația administrativă. Datoria de a informa publicul este deseori exprimată în termeni mai voalati decât interzicerea denunțării secretelor sau informației care ar putea cauza prejudicii administrației. În practică, atitudinile față de confidențialitate substanțial variază.

În Estonia, art.44 al Constituției impune datoria de a informa publicul. Aceasta se referă la informația de natură generală ce ține de sănătatea publicului, mediul ambiant, violarea drepturilor umane, educație, corupție sau statistici criminale. Aceasta se referă și la informația despre salariile membrilor Guvernului și autorităților locale (dar nu ale organelor administrative...). Totuși, rămâne evidentă lipsa unei legislații exacte cu privire la libertatea informației, de aceea autoritățile publice posedă o putere mare discreționară la determinarea tipului de informație spre a fi divulgată.

În Ungaria, publicitatea datelor personale și a informației de interes general este garantată de legea din 1992; condițiile ce gestionează implementarea ei sunt stabilite în regulamentele interne ale fiecărei structuri. Ele prezintă definiții destul de confuze atât despre grupul de persoane care beneficiază de acces la informație, cât și despre limitele acestei informații. Legislația din 1995 determină informația secretă. Eșecul aplicării unor precauții de securitate adecvate și relatarea informației care poate aduce prejudicii activităților administrative sunt considerate încălcări disciplinare.

În Albania, accesul la informații este gestionat de variate regulamente în dependență de minister (spre exemplu, Ministerul de Finanțe nu autorizează acces la documentele ce țin de buget). Este prevăzută o legislație cu privire la informația secretă.

9. ADMINISTRAREA PUBLICĂ ȘI POLITICĂ

Metoda aplicată referitor la relațiile dintre administrație și politică în fiecare din țările studiate (conform celor menționate în introducerea acestui raport) a descoperit diferite concepții ale principiului de neutralitate a administrației și subordonării ei autorităților guvernamentale.

În Europa de Vest, unele țări, cum este Regatul Unit, consideră că administrația trebuie să rămână complet neutră și să mențină o strictă separare dintre nivelurile politice și administrative. În alte țări, aplicarea normală a democrației și pluralismului politic sunt considerate compatibile cu un anumit grad de politizare, asociat cu principiile de merit și dezvoltare a carierei. Această diversitate se observă și în Europa Centrală și de Est.

Există câteva aspecte în termeni concreți la problema relațiilor dintre administrație și politică. Primul este posibilitatea combinării angajării în serviciul public cu activitățile politice (membru al partidului politic, activismul, menținerea unui post ales); al doilea este influența factorilor politici asupra angajării și dezvoltării carierei. Restricțiile cu privire la politizarea gradelor înalte în serviciul public este o chestiune controversată și mulți consideră că în perioada de tranziție ar fi acceptabil un nivel de politizare.

Oricum ar fi, este dificil de sesizat situația din motivul că influența factorilor politici în cadrul unei țări poate varia substanțial de la un sector la altul în diferite perioade de timp. Plus la aceasta, conform celor menționate mai sus, considerările politice pot influența mai puțin nivelurile de vârf în cazul când sunt solicitate calificările profesionale mai mult solicitate pe piața muncii.

În general, există câteva limitări la participarea funcționarilor în activitățile politice. În Ungaria, este interzisă deținerea unui post ales simultan cu un post în administrație unde există riscul interferenței cu responsabilitățile funcționarului în cauză. În Estonia, este interzisă funcția de membru în organele de guvernare a partidelor politice. În Albania, art.33.6 al Legii serviciului public garantează dreptul funcționarului public să efectueze activități politice care nu contravin prevederilor legale și dacă aceste activități nu sunt incompatibile cu exercitarea funcțiilor. El nu este autorizat să ocupe poziții în cadrul partidelor politice sau al unei organizații politice.

În toate aspectele sale, aceste regulamente exercită puțin influență asupra gradului de politizare a administrației și, în special, a funcționarilor publici superiori. Legea Albaniei determină categoria "desemnărilor politice" care pot fi demisi din motive politice. Această țară, care a fost supusă celor mai dramatice schimbări în comparație cu celelalte țări studiate, a suferit un număr înalt de demiteri de acest tip la începutul perioadei de tranziție. Totuși presiunea politică exercitată asupra administrației este greu de evaluat.

La fel ca și în Polonia, considerările politice joacă un rol însemnat în angajarea și dezvoltarea carierei, ocazional considerând aptitudinile profesionale și guvernarea legii. Totuși unele ministere, în special Ministerul Educației se străduie cu unele succese să evite astfel de practici.

În Estonia sistemul a fost supus traumelor reorganizării din 1990, care au dus la demisii imediate și promovări, precum și la calificări supradeclamatorii. În același timp, pentru unii funcționari tineri, administrația (mulțumită instruirii și contractelor prevăzute de ea) devine o pistă de lansare pentru cariere în sectorul privat și politic. Ceea ce, evident, a fost o sursă a prăbușirii perspectivelor de carieră a unor funcționari, în special, a celor înștrâni care nu au nimic decât să-și apere pozițiile sale obținute.

10. PROBLEME PENTRU ABORDARE

Administrarea publică profesională și eficientă implică funcționari publici competenți, motivați și imparțiali ce lucrează în cadrul unui sistem dedicat plener deservirii intereselor publice. Deși este relativ ușor de trasat profilul unui serviciu public în termeni conceptuali, există evidente dificultăți în determinarea metodelor și mijloacelor de stabilire a unui astfel de serviciu public. Contextul specific al fiecărei țări, — istoric, cultural, economic și social, — deseori joacă un rol mult mai important în determinarea succesului sau eșecului unei reforme decât a capacității instituționale. Oportunitățile reformelor pot de asemenea fi limitate de obstacolele politice sau constrângerile bugetare. Aceasta nu schimbă faptul, că tranziția este un proces evoluționar. Ameliorarea poate fi efectuată și atunci când sunt motivații puternice pentru reformă, inclusiv perspectiva de aderare la Uniunea Europeană și la Piața Unică.

Unul din rechizitele reformei este de a face cariera administrativă mai atractivă, nu numai în termeni de salarii și prime (care vor fi în mod necesar limitate de constrângerile bugetare), dar și în termeni de dezvoltare garantată a carierei, prestigiului și mobilității profesionale.

Aceste obiective sunt abordate în următoarele discuții:

10.1. Principiile și stabilirea cadrului statutar al serviciului public

10.1.1. Necesitatea de simple regulamente ce pot fi imediat aplicate este recunoscută universal și cele patru țări studiate au adoptat cadrul statutar pentru serviciul public.

În timp ce adoptarea acestei legislații se poate dovedi a fi un cadru juridic valoros (definiția scopului serviciului public, regulamentele de angajare și de management al carierei, etc.), pare a fi important ca aceste reguli stabilite de lege să fie recunoscute și acceptate în egală măsură de toate părțile implicate și să fie transformate în practici de management.

Mai mult ca atât, discuția nu poate fi limitată pe deplin numai la acele oficialități publice care au statutul funcționarilor publici, proporția cororă variază de la țară la țară. Profesionalismul și performanța tuturor cadrelor în ministere și în agențiile subsidiare (dacă urmărim studiul prezent) deasemenea necesită o analiză minuțioasă (indiferent de statutul juridic al cadrelor).

10.1.2. În mod general, este posibilă identificarea unor tipuri de funcții și niveluri de responsabilitate, importanța cororă variază semnificativ de la țară la țară. În fiecare caz, trasarea unor hotărâri dintre diferitele categorii este pe deplin subiectivă și trebuie să se țină cont de distincțiile caracteristice ale țării considerate:

- Posturile de natură politică sau de suport pentru funcțiile ce țin direct de oficiul ministrului pot fi identificate ca oficii guvernamentale. Pare să fie logic ca persoanele desemnate la aceste posturi nu cad în raza serviciului public datorită faptului că rolul lor este de a îndeplini o serie de funcții încredințate lor de autoritățile politice.
- Posturile ce prevăd responsabilitățile de luare a deciziilor, de formulare și determinarea politicilor publice împreună cu sarcini de inspecție și control, ar putea fi subordonate cadrului statutar al serviciului public, dacă un astfel de cadru există. Acest tip de post cere calificări

speciale și neutralitate care ar merita să fie definite și protejate de lege. Ar merita și excluderea complet din cadrul serviciului public a unui număr anumit de funcții speciale cum sunt cele ce în de administrația fiscală. Acesta este și nivelul care solicită oficialități superioare calificate și motivate pentru care sectorul privat este în special ademenitor.

- Posturile cu sarcini administrative și executive pot avea un statut de serviciu public sau determinat de acorduri colective și codul muncii, cu condiția că legislația va specifica exact hotarul dintre cele două categorii.
- Posturile ce în de funcții particulare, cum este poliția, justiția sau forțele armatei sunt determinate de statute speciale.

10.2. Formularea și implementarea politicii de cadre

10.2.1. În perioada de tranziție, au crescut considerabil numărul mandatelor administrațiilor divduale. Au apărut noi sarcini, cum este pregătirea pentru integrare în Europa, în timp ce altele au devenit mai puțin importante. Deși reorganizările, uneori asociate cu demiteri, au fost efectuate în unele sectoare, necesitatea de a aborda cerințele imediate s-a soldat, în majoritatea cazurilor, cu o revizuire totală a încadrării resurselor umane și ajustarea acestor resurse la sarcinile de executare. O astfel de revizuire cere o cercetare detaliată a numărului de funcționari angajați de fiecare departament, plus datele personale (vârsta, gradul de educație, experiența, etc.). Scopul este nu numai de a demonstra lipsa permanentă de resurse, pe care administrațiile trebuie să o denunțe în primul rând, dar și de a efectua o examinare calitativă a utilizării resurselor existente în raport cu sarcina de executare în fiecare departament. Aceasta este chestiunea transparenței procesului de luare a deciziilor prin evitarea reducerilor arbitrare sau standardizate a cadrelor și considerarea necesităților reale și prin permiterea reamplasării cadrelor.

10.2.2. Pare să existe o corelație dintre armonizarea limitată a politicii de management a cadrelor și problemele în stabilirea unui serviciu public profesional. Este adevărat că managerii de cadre sunt capabili să derive beneficii imediate din abaterile și flexibilitatea determinată de independența lor în chestiunile angajării, și în special, a remunerării. Este de asemenea adevărat că această libertate permite unor manageri să experimenteze și să dezvolte politici inovative de management a cadrelor care în consecință servesc drept exemple pozitive pentru alte ministere. Oricum, ser pare că lipsa unui organ de coordonare, consultare și implementare produce un rezultat advers managementului de carieră care, prin urmare, ar putea să dauneze eforturilor efectuate în scopul profesionalizării și dezvoltării eficienței serviciului public.

În timp ce coordonarea nu se limitează la ea însăși (un sistem rău determinat de coordonare face procedurile mult mai împovărătoare), un nivel minim de coordonare va putea aduce îmbunătățiri și în special va ajuta la prevenirea emiterii regulamentelor contradictorii sau introducerii politicilor individuale către miniștri din motive corporatiste. Aceasta nu înseamnă că managementul de cadre centralizat trebuie să existe în cadrul unei autorități guvernamentale unice. Pe de altă parte, o astfel de coordonare poate include implementarea priorităților stabilite la nivel național, ajustarea resurselor la obiective și monitorizarea managementului de cadre.

10.2.3. Problema de identificare a celor mai eficiente mijloace de dezvoltare cum este coordonarea și responsabilitatea rămâne deschisă și variată de la țară la țară. În acest domeniu, eficiența trebuie să fie copleșită de realism. Experiența arată că înzestrarea organelor cu funcții prea ambițioase sau prost definite este un factor al eșecului. Deși coordonarea poate obține succes în domeniile unde este atribuită unui organ cu sarcini exacte și realiste, comensurabile cu resursele alocate. Crearea unei simple structuri în cadrul unei instituții înzestrate cu autoritate suficientă (Oficiul Primului Ministru, Ministerului de Finanțe, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Muncii, Ministerul de Stat, sau altele) se pare că poate juca un rol pozitiv în încurajarea ministerelor să urmeze politici bine armonizate și coerente. Este recomandabilă identificarea și formularea realistă a funcțiilor atribuite unui astfel de organ.

10.3. Instrumentele politicii de cadre

Ce instrumente pot sta la baza politicii de cadre? Un număr de observări efectuate în cursul acestui studiu poate da răspunsuri inițiale la această întrebare.

10.3.1. Independent de rolul atribuit organului de coordonare, rolul departamentelor de cadre a fiecărui minister este remarcabil. Când acest departament este investit cu autoritate, stabilitate și resurse necesare pentru exercitarea funcțiilor, resursele umane sunt conduse cu o rigoare mai mare și influența factorilor politici și relațiilor personale este redusă considerabil. Este de asemenea folositor dacă politica de cadre este înțeleasă și acceptată de toate oficialitățile în cauză și ar putea fi organizate activități de informare și instruire în acest scop.

10.3.2. Un instrument de armonizare a managementului și a regulamentelor constă în crearea unui registru de cadre unic stipulat de prevederea Decretului din 1996 în Albania și care este deja practicat în Ungaria (registru de cadre), precum și în multe țări ale Europei Occidentale. Un astfel de instrument face organul de coordonare capabil să monitorizeze toate deciziile de management și să asigure respectarea politicii resurselor umane adoptată la nivel național. Câteva tipuri de management pot fi prevăzute atât în dependență de metodele de organizare și divizare a puterilor între ministere, cât și de dezvoltarea resurselor computerizate. Managementul computerizat este metoda cea mai funcțională din motivul că rețeaua computerizată face posibil schimbul informației conținute în registru. Dacă sistemul computerizat nu este disponibil imediat, fișele de cadre pot fi gestionate manual ceea ce ar asigura prima treaptă în pregătirea bazelor de date a managementului computerizat.

10.3.3. Comunicarea regulamentelor de guvernare a postului și a managementului de carieră, în cazul când ea este efectuată, poate fi considerată o măsură pozitivă, aceasta ar face posibilă atât atragerea unui număr mai mare de candidați, cât și creșterea motivării funcționarilor. Un aspect al acestei informații este publicarea anunșurilor de locuri vacante care contribuie substanțial la îmbunătățirea procedurilor de angajare (vezi mai jos).

10.3.4. Dacă problema nu a fost abordată direct, breșă observată dintre teorie și practică a pus problema controlului. Nerespectarea regulamentelor se datorează lacunelor mecanismelor existente.

Controlul poate fi atât judiciar cât și nejudiciar (administrativ). Controlul nejudiciar este folosit în funcție de măsura preventivă și poate lua câteva forme. Astfel verificarea respectării regulamentelor financiare constituie un instrument efectiv în scopul abolirii deciziilor ce nu corespund prevederilor legislative în vigoare. Orice decizie cu implicații bugetare, luată chiar și la nivel de vârf, implică aprobarea unei autorități competente de control financiar numită de Ministerul de Finanțe și atașată fiecărei administrații publice; decizia poate rămâne blocată în cazul lipsei unei astfel de aprobări. Pot fi implicate și alte tipuri de instituții de control administrativ (comitete, inspectorate, etc.).

Controlul judiciar poate fi aplicat de curți specializate și nespecializate. O treaptă preliminară poate fi crearea curții administrative de apel la nivel ministerial cât și la alte niveluri. Aceste curți create de reprezentanți ai cadrelor și administrației, pot fi responsabile pentru examinarea apelurilor împotriva deciziilor luate de management.

Astfel de controly, fiind numai stabilite, vor putea contribui nu numai la reabilitarea guvernării legii, dar vor putea servi și la îmbunătățirea încrederii și motivării funcționarilor față de cariera lor cât și îmbunătățirea imaginii administrației.

10.4. Angajarea

Angajarea este o problemă foarte importantă. Ea determină viitorul administrației prin renovarea generației de cadre. Mizele sunt foarte importante atunci când angajarea persoanelor necorespunzătoare riscă să producă constrângeri îndelungate în oportunitatea de dezvoltare a serviciului public eficient și credibil în opinia sectorului privat și partenerilor străini.

Atenție specială trebuie acordată anumitor elemente ce influențează atât neutralitatea, cât și atractivitatea administrației: în primul rând, furnizarea informației despre proceduri și descrierea funcției; în al doilea rând, alegerea metodelor de selectare.

10.4.1. Furnizarea informației este unul din factorii-cheie în stabilirea guvernării legii și în asigurarea neutralității administrației. Și transparența ce vine de metodele și criteriile de angajare contribuie la profesionalismul serviciului public: prin oferirea unui număr mare de oameni — în special a celor cu calități corespunzătoare, — a posibilității de pregătire și de apelare la posturi vacante administrația întreprinde selectivitatea unor procedurilor de angajare.

Furnizarea informației vine în primul rând de regulamentele aplicabile: condițiile de corespundere a candidaților (vârstă, grad, etc.), metodele și criteriile concrete pentru selecție în termeni de categorie de post vacant, procedurile de desemnare și conținutul postului vacant (descrierea funcției are ca scop să ajusteze calificările cerute cu funcțiile de exercitare), nivelul salariului, perspectivele de carieră. La un nivel mai global, respectarea echității și egalității dintre candidați de asemenea contribuie la îmbunătățirea condițiilor de angajare.

10.4.2. Alegerea metodelor de angajare variază în dependență de circumstanțe și nici o metodă nu poate fi considerată intrinsec mai superioară decât alta. Totul depinde de numărul candidaților potențiali, tipul de post vacant și tipul de calificări cerute. Procedura competiției deschise poate fi adaptată în dependență de numărul anticipat de candidați cu scopul de a evita situații complicate.

Cel mai important pericol în acest domeniu este formalismul excesiv al regulamentelor sau lipsa lor. Conform relațiilor acestui raport, un sistem complex și sofisticat este deseori inaplicabil și descurajează atât managerii cât și candidații. În contrast, absența unui număr minim de regulamente generează suspiciuni, întemeiate sau nu și introduce îndoieli în alegerea efectuată. De aceea se recomandă să se găsească o cale intermediară, nu o soluție birocratică, dar o abordare managerială a cerințelor de bază corespunzătoare unui post sau unui tip de posturi. Spre exemplu, o atitudine concepută în termen de categorie funcțională (tipul de profesie) este mult mai realistă decât un sistem bazat pe descrieri detaliate a fiecărui loc de muncă (este semnificativ că majoritatea țărilor occidentale au abandonat implementarea sistematică a unui astfel de sistem).

10.5. Cariera

Profesionalismul și eficiența administrației depinde nu numai de calitatea angajării, dar și de organizarea dezvoltării carierei. De fapt, perspectivele carierei constituie un factor determinant în reținerea celor mai buni funcționari în serviciul public și recunoașterea capacităților profesionale prin promovare reprezintă o încurajare majoră pentru îmbunătățirea performanței și calificărilor lor.

Următoarele puncte merită atenție specială:

10.5.1. Stabilirea unui cadru comun, aplicabil diferitelor administrații și care determină ierarhia funcțiilor, gradelor și dezvoltării carierei, produce un efect de clarificare și armonizare. Aceasta face posibilă evitarea deosebirilor excesive dintre sectoare și poziții, ceea ce este un factor de promovare a integrării în cadrul serviciului public, acordând avantaje reciproce administrației și oficialităților ei.

10.5.2. Dezvoltarea carierei bazată pe principiul de apreciere a meritelor constituie un element central pentru profesionalizarea serviciului public și motivării funcționarilor lui. Pentru a aprecia meritul este necesar, în primul rând, să fie aplicat un sistem de evaluare care ar face posibilă luarea deciziilor cu privire la dezvoltarea carierei bazate pe o reală identificare a calificărilor și performanței, astfel asigurând promovarea celor oficialități a căror competențe pot fi obiectiv recunoscute.

O astfel de evaluare poate aplica eforturile deja întreprinse de unele țări în acest domeniu (Regatul Unit, Franța, Germania, Ungaria) care ar putea prezenta unele îndrumări generale. O atenție specială poate fi acordată principiului de stabilire prin regulamente a unui set de criterii obiective cum sunt perseverența, punctualitatea, sociabilitatea, responsabilitatea, capacitatea inovativă, capacitatea de rezolvare a problemelor la diferite niveluri și de realizare a obiectivelor departamentului, etc., care pot fi identificate prin standarde simple și transparente. Aceste criterii pot fi asociate cu graduri parțiale pentru a se opune tendinței naturale a oricărui sistem la avansarea rapidă spre vârf. Introducerea unui interviu de apreciere va da posibilitate suplimentară evaluatorului să susțină un contact direct cu funcționarul și astfel să obțină o înțelegere mai profundă a ambițiilor și problemelor lui. Un astfel de interviu reprezintă un mijloc important de înțelegere a ce se poate de așteptat de la el/ea în viitor.

10.6. Instruirea⁷

Ar fi binevenit de aplicat realizările obținute în domeniul instruirii prin introducerea unei politici generale care ar ține cont atât de cerințele imediate cât și de necesitățile de termen lung. Experiența țărilor Europene de Vest demonstrează utilitatea unei abordări diagnostice bazată pe examinarea cerințelor și identificarea obiectivelor în cadrul priorităților de nivel național prin programe orientate.

O atenție specială trebuie acordată următoarelor puncte:

10.6.1. Ajustarea prestării instruirii la necesitățile reale ale administrației poate cere numai un mecanism mic de bază (consultații, cercetări sau altele) în scopul asigurării unui dialog dintre cei prestatorii instruirii și solicitanții ei. Eforturile preliminare de cercetare a pieței și planificare a instruirii ar putea contribui mult la o ajustare mai calitativă dintre ofertă și cerință pentru toate categoriile de cadre.

10.6.2. În prezent, analiza instruirii la serviciu este problema revăzută de majoritatea țărilor europene. Spre regret, deseori instruirea nu este evaluată suficient în termeni de efect produs asupra celor instruiți și nu întotdeauna reflectă necesitățile departamentului. Eforturile în scopul ameliorării situației date sunt neglijate de oficialități și organizații profesionale, deși o astfel de neglijare poate fi eliminată prin consultări ce țin de obiective și metode de instruire. Apreciind creșterea resurselor umane și financiare alocate instruirii și importanța problemelor în vigoare, se cere o considerare mai asiduă a acestor probleme în anii următori. Posibil ca pentru avansarea funcționarilor poate fi considerată instruirea lor, spre exemplu, ea reprezintă un argument de forță în favoarea adoptării principiului de identificare a instruirii în termeni de context și impact real asupra calificărilor lor și know-how-ul funcționarilor în cauză.

10.7. Remunerarea

Există diferite abordări în termeni de dezvoltare a carierei bazate pe subiectul remunerării pentru care stabilirea regulamentelor standarde poate fi combinată cu un grad anumit de flexibilitate ce ar face posibilă adaptarea la condiții specifice în special la situația pe piața muncii. Aceste două probleme cunoscute de țăările occidentale sunt supuse dezbaterilor.

7. Pentru informații referitoare la sistemele de instruire, vezi *Documente SIGMA: Nr.16 — Public service training Systems in OECD Countries*, August 1997.

10.7.1. Ar trebui oare ca salariile și primele să fie determinate în conformitate cu criteriile pur statice (grad, superioritate, etc.) fără a considera meritul individual al funcționarului, motivarea și performanțele lui, sau ar trebui oare să fie introdus un mic procent de remunerare pentru merit ca să se motiveze funcționarul în cauză?

10.7.2. Cum ar putea fi mai transparentă distribuția suplimentelor salariale? În timp ce ea pare a fi binevenită, în principiu, scop sunt bine cunoscute obstacolele reale în atingerea acestui.

10.8. Etica profesională

La subiectul eticii profesionale trebuie adoptată o atitudine pragmatică și precaută în aplicarea unor experiențe a celor patru țări studiate. Regulamentele prea sofisticate s-au dovedit a fi ineficiente. Vacuumul rămas în urma prăbușirii regimului comunist nu poate fi împlut spontan sau într-o manieră prea autoritară. Stabilirea codului de etică presupune un proces îndelungat de educație și internaționalizare a standardelor. În caz dacă se impune supunerea față de regulamentele stabilite, ea trebuie să fie în interesul conducătorilor de departamente sau, la urma urmei, să nu producă efecte adverse. Merită de menționat că disponibilitatea instrumentelor de management a cadrelor determină aplicarea regulamentelor în practică.

Este esențial un sistem de sancțiuni, și, în special, o convingere fermă de aplicare a sancțiunilor. Teoretic, dacă se adoptă un regulament, încălcarea lui trebuie abordată de organe disciplinare sau curți. Nu este necesară o complexitate de măsuri sau sancțiuni în acest domeniu, dimpotrivă, astfel de măsuri pot produce un efect opus asupra celor ce le aplică. Pe de altă parte, certitudinea că încălcarea regulamentelor va fi sancționată poate reprezenta un factor preventiv major.

În acest sens, informarea este acțiunea prioritară în schimbarea mentalității și obiceiurilor, ambele fiind încurajate, sancțiunile fiind aplicate numai în cazuri critice. De asemenea, conduita în relațiile cu publicul trebuie percepută mai mult ca un proces de cunoaștere și o chestiune de cultură decât un cod al conduitei.

Cazul pluralismului prezintă numai un exemplu de dilemă confruntată: ar trebui oare introduse reguli de rigoare, sau, din contra, ar trebui autorizată exercitarea unor activități secundare prin cumul pentru a încuraja funcționarii să rămână în serviciul public și care mai apoi va impune problema de stabilire a hotărâului unde interesul public poate fi compromis? Nici o soluție nu poate fi acceptată automat, deși o soluție potențială ar putea fi bazată pe o examinare minuțioasă cu scopul stabilirii unui hotărâ de divizare dintre activitățile secundare autorizate și cele ce pot duce la neutralitatea și imparțialitatea serviciului public.

În concluzie, s-ar părea că majoritatea sistemelor administrative au o caracteristică majoră în comun: problema ajustării legislației cu practica și necesitatea de a micșora spațiul dintre cele două pentru a asigura că administrațiile și guvernarea legii în general funcționează normal.

Conform celor văzute în cele patru țări, aceasta este problema de care se confruntă țările Europei Centrale și de Est și uneori ea cere atenție urgentă. Unele din aceste țări au creat mecanisme legislative sofisticate, aplicarea corectă poate fi dificilă. Altele sunt marcate de cultura și practica aflate prea departe de rigoarea formală prevăzută de contextul legislativ. Ar fi posibil de aliniat practicile cu contextul legislativ, dacă se vor întreprinde pași de simplificare a standardelor și procedurilor pentru a le alina la necesitățile practice. În același timp, practicile trebuie modificate pentru a asigura o conformitate mai rigidă cu legea, prin eliminarea riscului de alunecare care, cu timpul, va pune în primejdia corupției întregul sistem administrativ.

Astfel de reforme ca în Europa Centrală și de Est, vor avea o șansă la succes dacă eforturile vor fi reușite combinate și, în special, dacă va exista:

- hotărâre politică clară și continuă, exprimată la niveluri de vârf pentru a asigura că proiectul inițial nu-și va pierde momentul său;
- implicarea largă a oficialităților publice la toate nivelurile ierarhice pentru a reduce riscul de a nu înțelege sau de a opune rezistență schimbărilor.
- susținere din partea publicului, fiindcă reformele vor fi mai acceptabile dacă publicul va simți necesitatea lor și publicul va fi acel care, mai devreme sau mai târziu, va beneficia de ele.
- asistența de la comunitatea internațională și de la organizații bilaterale sau multilaterale a căror capacitate de a presta suport material și intelectual reformelor va fi și mai sporită, dacă obiectivele și mijloacele de realizare a lor vor fi clar definite.

ANEXA 1. CHESTIONAR

1. Cadrul General

1.1. *Când există legea cu privire la serviciul public: puteți oare determina anvergura ei reală: toți angajații publici?*

- inclusiv funcționarii publici superiori și consultanții politici?
- funcționarii publici locali?
- învățtorii, poliția, judecătorii, ...?
- sectoarele economiei (când nu au fost privatizate) cum sunt poșta, telegraful, electricitatea, gara feroviară?

A fost legea modificată din data adoptării ei? De câte ori?

1.2. *Când nu există legea cu privire la serviciul public: sunt oare unele regulamente publice specifice în codul muncii sau altele pentru grupuri speciale de angajați de stat?*

1.3. *Care este gradul de aplicare sau neaplicare a legislației (legea cu privire la serviciul public/codul muncii)? Puteți da exemple concrete de practici în domeniile date, precum și regulamentele ce definesc practica:*

- angajarea și selectarea
- evaluarea performanței
- mobilitatea
- neutralitatea
- drepturile și obligațiile
- procedura disciplinară
- sistemul de salarizare
- (etica)

1.4. *Sunt oare condițiile angajării uniforme în tot spațiul serviciului public (statutul, drepturile și obligațiile, cariera, remunerarea, etc.)? În teorie? În practică?*

Este necesar de examinat minuios următoarele:

- cât de specificat este legea (sau regulamentul) și câtă discreție rămâne autorităților publice;
- în ce cazuri nu se implementează prevederile legale sau reglementare și de ce;
- care sunt principalele, dacă există, efecte nedorite ale acestor prevederi.

1.5. *Este informație disponibilă despre angajații publici?*

- numărul total al oficialităților de stat și administrației locale

- rata: angajați publici/populație
 - rata: angajați publici/ total angajați în muncă
 - distribuirea angajaților publici între ministere
 - cetățeni cu studii (învingători, ingineri, militari) și diplomanți
 - vârsta și vechimea medie de muncă a angajaților:
- Ce proporție de slujbați angajați anterior tranziției își mențin oficiul în prezent?
- Ce proporție va demisiona peste 5 ani? peste 10 ani?
- numărul de plecări din serviciul public în ultimii 5 ani:
- Dacă a crescut? De ce?
- Unde pleacă (sectorul privat, companii de stat, politic)?
- Care este rata rotației cadrelor?
- proporția femeilor la variate niveluri.

2. Organizarea managementului de cadre și distribuira puterii

- 2.1. De care nivel, sau *de care instituție este reglementat managementul de cadre?* Dacă există un organ central de coordonare, care sunt funcțiile lui (proponere, informație, coordonare, ...)? Care este influența lui reală asupra ministerelor principale (cum sunt cel de interne și finanțe)? Dați exemple.
- 2.2. Care este *gradul de autonomie (teoretic și practic) pentru fiecare departament ministerial* în managementul resurselor umane și în implementarea legilor și regulamentelor?
- 2.3. Care este *distribuția puterilor și responsabilităților în cadrul departamentelor?* Cine în realitate ia decizii în:
- nagajare;
 - promovare;
 - sancționare;
 - remunerare.
- Câte persoane au fost angajate anul trecut:
- prin anunțuri?
 - prin recomandări?
- Au fost ei angajați de către departamentul pentru resurse umane? Cu sau fără servicii consultative?
- 2.4. Care sunt *criteriile principale* pentru fiecare tip de decizie (educația, performanța, vârsta, favoritismul, activitatea politică, relațiile familiale, etc.)?

3. Angajarea și selecția

3.1. Care sunt procedurile de angajare?

- Este organizată publicitatea locurilor vacante? Cum?
- Este organizată angajarea pentru un număr larg de locuri vacante sau numai pentru câteva?
- Este angajarea lăsată la discreția conducătorilor de departamente sau este organizată pe bază de competiție, interviu?
- Care sunt criteriile reale pentru angajare (educația, favoritismul, etc.)? Există o diferență dintre sistemul real și cel formal?
- Când selecția este bazată pe competiție — este organizată o examinare practică sau academică?
- Sunt stabilite descrieri de funcții? Cine le stabilește?

Ce subînțelege termenul “descrierea funcției” (elementele principale? măsura?) dați exemple.

Cât de valabile sunt ele? Cum se folosesc?

3.2. Există o *perioadă de probă*? Ea este pur formală sau nu?

3.3. Pot oare *criteriile* de angajare (diplomele, experiența profesională, etc.) fi adaptate la niveluri specifice ale ierarhiei administrative?

3.4. Cât de *competitivă* este angajarea în realitate? Câți candidați candidează pentru un post (în medie)?

Această chestiune trebuie examinată în detaliu — pentru diferite departamente și niveluri — și trebuie identificate *motivele insuficienței de candidați* pentru diferite sectoare.

- Ce mijloace au fost utilizate de către autoritățile publice în abordarea lipsei de candidați? Au avut ele succes?
- Ce ar putea face administrarea de stat mai atractivă pentru candidați? Salarii și prime mai mari? Cariere mai ademenitoare (promovarea, mobilitatea, acces la responsabilități)? Sarcini mai interesante? Alte avantaje?

3.5. Ce *schimbări* în procedurile de angajare și selecție au avut loc în decursul tranziției? Teoretic? Practic?

4. Instruirea

4.1. Puteți descrie *contextul cultural și mecanismele sociale* care au o influență considerabilă asupra educației și valorilor în societate (valori individuale sau colective, influența religiei, respectarea guvernării legii, eficiența, cultura inițiativei sau întreprinderii, etc.)?

4.2. Există instruire pentru noii angajați? Organizată în cadrul ministerelor? Este obligatorie? Este această instruire corespunzătoare pentru cei admiși în administrarea statului? Descrieți sistemul pentru funcționarii de vârf, angajații intermediari, etc.

4.3. Ce tip de instruire la serviciu este organizat? Este obligatorie? Există condiții pentru promovare? Dacă nu există, sunt oare alți stimulenți pentru instruirea la serviciu?

➤ Cine frecventează aceste cursuri în practică (oficialitățile care vor avea responsabilități sau cei care vor să le evite)?

➤ Există cursuri special organizate pentru oficialitățile angajate anterior tranziției? Ce stimulenți există pentru aceasta?

4.4. Ce abordează programele (legea, managementul, economia, etica, ...)?

Cum sunt identificate necesitățile? Sunt programele elaborate în conformitate cu necesitățile?

4.5. Ce calificări lipsesc de obicei la angajații publici (la diferite niveluri de ierarhie)?

Cum poate fi îmbunătățită structura și funcționarea sistemului de instruire a angajaților publici?

5. Cariera

5.1. Ce constituie motivul demisiei sau eliberării forțate (restructurarea, motive politice, ineficiența, încercarea)?

Câte eliberări forțate au avut loc anul trecut? De la începutul tranziției?

5.2. Este posibil angajarea oficialităților pe bază de contract pe termen fixat? Se aplică așa ceva? Care sunt beneficiile (salarii mai înalte, spre exemplu)?

Au fost făcute încercări din motivul tranziției de a elibera angajații de până la tranziție (prin intermediul examenelor speciale, vârstei de retragere, etc.)?

5.3. Există mobilitatea dintre diferite departamente ministeriale? În cadrul unui singur departament? Există unele stimulări pentru mobilitate?

Există unele încercări de evaluare a sarcinilor și numărului de angajați publici în diferite sectoare și de transferare a cadrelor reduse la alte departamente? Care sunt obstacolele și dificultățile?

5.4. Care sunt criteriile de promovare? Meritul, stagiul de muncă, discreția conducătorului departamentului? Cine ia decizia?

Descrieți sistemele de promovare și evaluare a performanței.

Cum și de cine este organizată evaluarea? Există legislație sau regulamente interne pentru evaluarea performanței sau stării angajatului? Bazate pe ce criterii? Cum sunt ele aplicate (pe cale formală, sau încercare reală de apreciere a performanței)?

6. Sistemul de remunerare (și alte avantaje)

6.1. Este oare uniform *sistemul de remunerare și rata salarială* în sectorul public? Dacă nu, care sunt deosebirile?

6.2. *Cum și de cine* este stabilită rata salarială și determinate salariile individuale? Care sunt criteriile?

6.3. Care sunt *componentele remunerării* (salariul direct, prime generale sau individuale, înlesniri discreționare și gratificații, diferite tipuri de avantaje cum sunt apartamente, călătorii în străinătate, etc., alte posibilități de a obține venituri, cum sunt predarea, participarea la conducerea unei companii de stat, etc.)?

Care sunt *proporțiile* acestor componente? Cum se acordă primele?

6.4. Dați exemple de *salarii ale funcționarilor de stat* de diferite niveluri (inclusiv maximum și minimum).

Dați exemple de *comparații cu sectorul privat* la diferite niveluri.

7. Concurența cu sectorul privat

7.1. Multe cadre *pleacă din administrarea publică* în sectorul privat sau companii de stat?

➤ Unde pleacă?

➤ Ce sectoare sunt cele mai preferabile pentru ei?

7.2. Puteți enumera unele *motive de plecare* din administrația publică? Lipsa de prestigiu, salarii mici în serviciul public, mai multe responsabilități sau prestigiu în sectorul privat? Alte motive.

Ce se poate face pentru excluderea acestei tendințe?

8. Raportarea — Disciplina

8.1. *Cărei autorități* raportează funcționarii publici (conducătorului Guvernului, Parlamentului, Curții)?

8.2. Puteți descrie *etica profesională*? Care sunt valorile și standardele comune? Ce valori lipsesc? Ce se poate face pentru a îmbunătăți situația?

8.3. Care sunt *datoriile principale* ale angajaților publici? Sunt ele determinate de statut, codul muncii, regulamente speciale sau ordine ale șefilor? Care sunt regulamentele privind confidențialitatea și secretul, subordonarea față de superiori, neutralitate, loialitate, etc.? Cum pot fi impuse aceste principii?

8.4. I se permite *funcționarului public să mențină un loc de serviciu* în sectorul public sau privat suplimentar la cel existent? Sau să efectueze o altă muncă? Aceasta se întâlnește frecvent în practică? Care sunt regulamentele privind conflictul de interese? Care sunt sancțiunile juridice sau sociale (prevederile codului muncii, sancțiuni disciplinare) în cazul conflictului de interese.

- 8.5. Care sunt *drepturile principale* ale angajaților publici (libertatea opiniei, dreptul la grevă sau de aderare la sindicate, abordarea justificată a demisiei etc.)? Care sunt problemele apărute în practică?
- 8.6. Descrieți *sistemul disciplinar* (în teorie și practic) și procesul de luare a deciziilor. Există un sistem de apel, revizuire judiciară?
- 8.7. Care sunt *ofensele majore*? Este posibilă demisionarea angajaților publici pentru ineficiență, corupție? Sunt practicate astfel de demiteri? Puteți da exemple?

9. Relațiile cu publicul

- 9.1. Puteți descrie relațiile cu publicul? *Oficialitățile publice rămân anonime* sau se cere constatarea numelor lor?
- 9.2. Există *instrucțiuni despre curtuazie, asistență* acordată beneficiarilor? Sunt ele aplicate?
- Se efectuează încercări de introducere a înlesnirilor în scopul îmbunătățirii relațiilor cu publicul?
- 9.3. Care sunt *orele de lucru* în teorie și practic? Care este ora de începere a lucrului a diferitelor servicii? Este ea efectivă?
- 9.4. Pot beneficiarii să prezinte *reclamații privind condiția funcționarilor publici*? Care sunt determinantele juridice?
- 9.5. Există *legislație privind secretele*?

Există *legislație privind libertatea informației*? (Dacă nu, de ce?)

În caz dacă există *legislație privind libertatea informației*, prevede ea un drept extins de acces la informație? Există o altă *legislație* cu privire la astfel de drepturi sau denunțarea documentelor rămâne la discreția administrației? Ce fel de documente se pot streza în secret? Se aplică această *legislație*? Care sunt costurile? Care sunt sancțiunile?

- 9.6. (Care este aprecierea generală a oficialităților exprimată în public? Care este problema?)

10. Sindicatele

- 10.1. Sunt *angajații publici membri* ai sindicatelor? Care este proporția participării lor în sistemul sindicalist?
- 10.2. Sunt împuternicite sindicatele să participe la *negocieri colective* și în chestiunile managementului resurselor umane în administrația de stat? La ce nivel? Este rolul lor (formal sau neformal) de a furniza sau de a primi informație pentru consultare sau încadrare în procesul de luare a deciziilor?
- 10.3. Cum vedeți, în viitorul apropiat rolul sindicatelor: extins, redus sau transformat în întregime?

11. Influența managementului resurselor umane asupra administrației publice

- 11.1. Este folosit *conceptul de management* în cadrul administrației? În ce sens (gestiune, puteri discreționare, remunerare conform performanței, bazarea pe managementul sectorului privat și/sau angajarea)?
- 11.2. Există dezbateri politice în acest sens? Care sunt reformele sau proiectele recente?

12. Administrația și politica

- 12.1. În ce fel de *activități politice* poate fi implicat angajatul public?
Este posibil să fie membru al unui partid politic? Să mențină o poziție în partid?
- 12.2. Oficialitățile de care niveluri pot fi *eliberate sau transferate din motive politice*? (Cât de profund este ipoteza?)
- 12.3. Care este *influența politicii* asupra carierei altor oficialități (angajarea, promovarea, remunerarea)?
- 12.4. *Politicienii comandă administratorii* sau administratorii dispun de puterea reală în cadrul structurii birocraticii?
- 12.5. Care sunt *relațiile dintre oficialitățile de stat și Parlament*? Există foștii membri ai Parlamentului în cadrul administrației? Exerciți Parlamentul un oarecare control asupra administrației publice (anchetări etc.)?