

**Asist. univ. drd. DAN ȘANDOR, Asist. univ. drd. CĂLIN HINȚEA**

***PROFESIONALIZAREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI***

**Trivette:** *Funcționari publici??*

**Walker:** *Mi s-a spus și mai urât.\**

Administrația publică în timpul comunismului a fost complet subordonată politicului. Principalul administrator al unui județ era primul secretar al județenei de partid, supus ordinelor de la centru, în numele așa-zisului “centralism democratic”. Activiștii de partid erau cei care guvernau totul, printre ei găsindu-și locul, destul de rar, adevărați specialiști.

După 1989 reforma în administrația locală a fost lentă. Trebuie menționat că primele alegeri pentru consiliile locale și pentru cele județene au avut loc doar la începutul anului 1992, la peste doi ani de la revoluție. Accentul în reforma administrației publice locale s-a pus doar în mică măsură pe întărirea autonomiei locale, rămânând o doză mare de centralism. Administrația publică s-a dezvoltat mult în plan numeric, la această oră numărul celor care lucrează în administrația publică fiind estimat la 120-130 de mii.

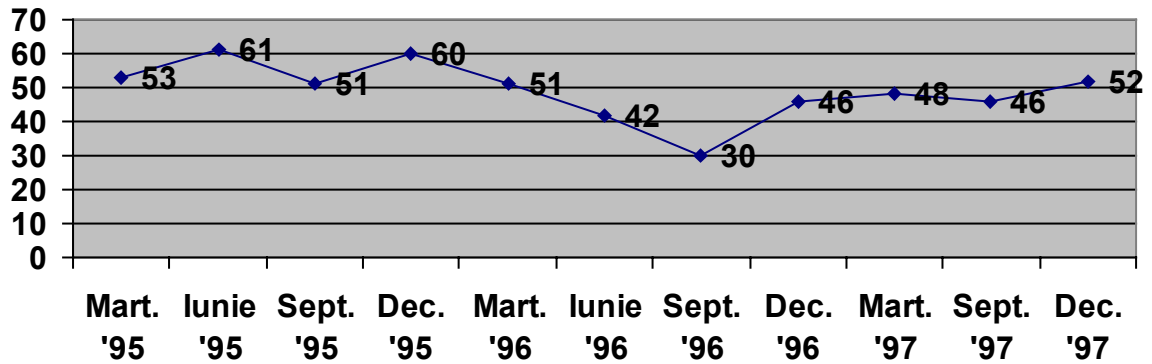
Cine sunt aceștia? Unii dintre ei sunt vechi funcționari, de pe vremea comunismului, unii păstrând mentalitățile epocii, dar majoritatea sunt noi angajați. Noii veniți provin din toate sectoarele, mulți dintre ei fiind proaspăt absolvenți, fără experiență, a căror pregătire este lăsată pe seama colegilor de birou sau a șefului direct. Procentul celor cu studii liceale este destul de mare, unii dintre aceștia fiind chiar șefi de birou.

---

\* Walker, polițist texan, episodul 29

Încrederea în administrația publică locală a variat destul de mult:<sup>1</sup>

**Proportia celor care au incredere in administratia publica  
locala**



Variațiile sunt destul de mari, la trei luni după ultimele alegeri locale ajungând la minimum. Este sugestiv faptul că puțini dintre primarii aleși în 1992 au reușit să fie realeși, candidatura unora fiind respinsă chiar de formațiunile politice care îi susținuseră în 1992.

O mare parte din gradul de relativă neîncredere la adresa administrației publice locale provine din neîncrederea în funcționarii săi, considerați corupți, incapabili, disprețuitori la adresa cetățeanului. În cazul orașului Cluj-Napoca, 56.2% din respondenții unui sondaj de opinie credeau că unii sau chiar toți dintre funcționarii primăriei sunt corupți, 53% nu erau mulțumiți nici de promptitudinea funcționarilor primăriei, nici de informarea corectă despre activitatea instituției<sup>2</sup>. Trebuie spus că în toată lumea există o adevărată cultură a disprețului față de birocrăți, uneori aceasta ducând la manifestări extreme, cum a fost atentatul din Oklahoma City asupra unei clădiri guvernamentale.<sup>3</sup>

Apare evident că pentru a spori eficiența administrației publice, și a mări gradul de încredere a cetățenilor în aceasta se impune sporirea gradului de profesionalitate a funcționarilor ei. Profesionalizarea poate fi gândită la două nivele: instituțional și individual. La nivel instituțional trebuie încurajate comportamentele care contribuie la

<sup>1</sup> Fundația Soros, *Barometrul Opiniei Publice*

<sup>2</sup>sondaj al Centrului de Studii Sociale SIGMA, martie 1994.

transparență, eficiență, continuitate și imparțialitatea instituțiilor și sancționate cele contrare. La nivel individual sistemul de management trebuie să promoveze funcționarii care pot lucra în concordanță cu aceste valori.

Este interesant de observat faptul că, deși des uzitat ca formulă generală, termenul de profesionalizare este de prea multe ori golit de orice sens practic și folosit în scopuri exclusiv propagandistice. A fi interesat cu adevărat în această problemă a creșterii gradului de eficiență și pregătire a funcționarului public român înseamnă conștientizarea și concentrarea în direcția unor caracteristici specifice.

- Profesionalizarea implică în primul rând faptul că funcția publică trebuie să fie considerată ca fiind o meserie veritabilă, adică o activitate performantă și stabilă, posibil de exercitat în mod durabil, la adăpost de constrângeri politice. Corelativ funcționarii trebuie să fie “acoperiți” printr-un ansamblu de reguli ce le definesc drepturile și obligațiile, condițiile de angajare și remunerare, sancțiunile la care pot fi supuși.
- Conceptul de profesionalizare trebuie gândit în directă legătură cu termenul de “competență”, aceasta reprezentând justificarea profundă a introducerii acestei valori în cadrul sistemului administrativ. Problema competenței nu este una simplistă, declarativă; ea se referă la multiple variabile, precum selecția funcționarilor publici, pregătirea acestora sau elemente specifice cum ar fi așa numitul “spirit de corp”.

Este, de asemenea, esențial de conștientizat care sunt principalele piedici sau obstacole care pot limita profesionalizarea în cadrul unui sistem administrativ precum cel românesc. În principal aceste probleme sunt direct legate de influențele mediului politic. Constrângerea politică se manifestă încă de la intrarea în funcția publică, de multe ori mecanismele oficiale de selecție fiind dublate de dispozitive de verificare a conformismului ideologic și politic. În interiorul acestei influențe politice există puncte cu un grad mai mare de influențare negativă a elementelor profesionalizării:

- anumite servicii publice mai sensibile din punct de vedere politic, care în general sunt privite ca necesitând un control strict din partea guvernului la putere; este interesant de urmărit aici exemplul poliției, în cazul căreia se pot

---

<sup>3</sup> H. George Frederickson, *Oklahoma City and Contempt for Bureaucracy*, PA Times, martie 1998

observa de multe ori schimbări semnificative la nivel înalt, odată cu schimbarea puterii politice. De altfel, un bun exemplu al pericolelor ce reies din lipsa de control guvernamental asupra acestei structuri a fost dat de cea de a V-a mineriadă, în cazul căreia disfuncționalități grave existente în funcționarea Ministerului de Interne la nivel decizional au pus guvernul într-o situație disperată.

- funcția publică locală, semnificativ supusă tentativelor de politizare
- înalta funcție publică, în cazul căreia intersectarea cu politicul este mult mai accentuată

Este important, dincolo de aceste constatări generale, să realizăm faptul că simpla invocare a profesionalizării nu poate da rezultate benefice; acest concept are un conținut și elemente clare de demarcare, ce trebuie avute în vedere de orice decident cu adevărat interesat în modificarea pozitivă a modului de funcționare a administrației publice românești.

Max Weber, părintele teoriei moderne a birocrăției, arată că aceasta trebuie caracterizată, pentru a fi cât mai eficientă, prin următoarele:

- răspunderi precise pentru fiecare funcționar
- impersonalitate în funcționare (pe baza unor reguli precise, fără arbitrar și favoritisme, fiecare decizie administrativă să fie consemnată în scris)
- continuitate (funcționarul trebuie să fie sigur pe salariu, pe faptul că va primi o pensie după încheierea activității, că va putea beneficia de avansări sistematice)
- ierarhie

Reproșurile aduse acestui model se bazează pe diferența între birocrăție și piață. Câtă vreme piața se bazează pe competiție, dinamism, libertatea de a alege, birocrăția este caracterizată prin monopol, stagnare, lipsa opțiunilor.

Care sunt valorile pe baza cărora ar trebui să acționeze administrația publică? Răspunsul este greu de dat și în cazul unor democrații cu vechi state de serviciu. În Marea Britanie s-au găsit în cercetări, rapoarte guvernamentale sau acte, trei tipuri de valori:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Judy Hague, Aidan Rose, *Values in Action*, în NISPAcee, *The Professionalization of Public Servants in Central and Eastern Europe*, 1997

Nume	Valori
L. J. Sharpe – 1977	Derivate din teoria politică liberală
Widdicombe – 1986	Derivate din teoria politică liberală
Government and Institution Department, The UK Government's concept of good government – 1993	Derivate din teoria politică liberală
Raportul Nolan	Valorile vechii administrații publice
Carta Cetățenilor	Valori ale societății de consum și ale noului management public

În România, cadrul legal în care funcționează administrația publică este derivat din legislația franceză, dar cu destule modificări. În principiu, filosofia administrației publice românești ar vrea să funcționeze pe linia legal-rațională a administrației de modă veche, insistând foarte mult pe latura legalității (poate uneori în detrimentul raționalității). Este sugestiv faptul că prima atribuție a primarilor este considerată apărarea legalității și a Constituției, art. 44 lit. a din Legea 69/91 precizând: “asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției și ale legilor țării, ale decretelor Președintelui României, ale hotărârilor Guvernului, ale actelor emise de ministere și alte autorități ale administrației publice centrale, ale hotărârilor consiliului județean” .

Acest punct de vedere corespunde altuia, mai larg, cel asupra statului. După apariția statului de drept (Rechtstaat), scopul primordial al acestuia părea să fie cel de a elabora legi și de a veghea la respectarea lor. În consecință, juriștii au luat locul managerilor și pregătirea funcționarilor s-a centrat pe drept administrativ, această tendință ajungând să domine toată Europa (cu excepția Marii Britanii). Trebuie menționat că științele administrative nu au fost confundate cu dreptul administrativ. Dreptul administrativ este o disciplină descriptivă, iar științele administrative sunt discipline normative, bazate pe metodele logicii formale și raționamentelor deductive. În Franța, abordarea științelor administrative din punctul de vedere a dreptului a început să pălească încă din anii '60, sub atacul a două noi școli: cea a managementului, inspirată de faptele că welfare state este un important furnizor de servicii pentru populație și că și instituțiile

statului trebuie să fie conduse pe principiul eficienței economice și cea sociologică, care pune accentul pe sociologia organizațiilor și pe legătura administrație-cetățean. În ultimii ani și științele politice tind să interfereze cu științele administrative. Rezultatul este o tot mai mare interdisciplinaritate în domeniu.

În reforma administrației publice românești trebuie avută în vedere experiența sistemului de merit american, a serviciului civil britanic, a administrației germane, a marilor servicii publice franceze, bazate pe tradiție, stabilitate în exercitarea funcției, sistem de recrutare bazat pe concurs.

Care sunt problemele care trebuie rezolvate pentru a determina creșterea gradului de profesionalitate a administrației publice? Iată câteva:

- Există nevoia pentru un cadru legal, statutul funcționarilor publici care să reglementeze cariera lor, instruirea, recrutarea, avansarea; este nevoie și de un cod etic.
- Furnizarea de servicii publice trebuie să respecte drepturile cetățenilor și să ofere egalitate de tratament.
- Este necesară orientarea sectorului public către productivitate și către o reală calitate a serviciilor publice.
- Serviciile publice trebuie să fie depolitizate.

Este foarte greu să impui productivitatea și calitatea ca standarde în administrația publică. În țările occidentale sau în America, principalul instrument este bugetul, prin care se încurajează programele care dau rezultate și se descurajează sau sunt oprite celelalte. În România, tehnicile moderne de construire a bugetelor sunt complet neglijate, bugetul de stat pe 1998 fiind declarat primul buget de construcție modernă. La nivel local situația nu are cum să fie mai bună. În multe cazuri, productivitatea funcționarului public este măsurată în numărul de acte elaborate, ceea ce poate stimula literatura birocratică, nu eficientiza o instituție.

Statutul funcționarilor publici se află de câțiva ani în discuția Parlamentului, proiectele de statut fiind tot mai multe. La această oră, reglementările în vigoare în domeniul administrației publice sunt cele care se aplică tuturor angajaților din sistemul bugetar, adică Legea 40/1991 și alte reglementări care au modificat acest act. Imaginea funcționarului public care reiese din acestea este aceea a unui funcționar de modă veche,

care are o slujbă prost plătită, dar sigură, în care avansarea se face pe baza vechimii și a disciplinei, nu a capacității profesionale. În plus, nu se face nici o diferențiere între adevăratul funcționar public (cel care prestează servicii pentru cetățeni) și personalul auxiliar (cei care prestează servicii pentru administrația publică, cum ar fi contabili, programatori, serviciul de personal, ș.a.).

Proiectul de statut urmărește rezolvarea acestor probleme, dar trebuie spus că este departe de a fi un act revoluționar, fiind tributar vechilor reglementări. Principalul lucru este că se încearcă transformarea corpului funcționarilor publici într-un corp de elită. Forma finală care va fi adoptată s-ar putea să fie destul de diferită față de proiect, în multe aspecte.

Unul dintre ele s-ar putea să fie cel referitor la depolitizarea serviciului civil. În ultimii câțiva ani s-au înregistrat multe acuze la adresa angajării clientelei politice în administrație (un fel de adoptare a sistemului american al prăzilor, “spoils system”, de către PDSR sau CDR). Există voci care susțin destul de puternic introducerea în statutul funcționarilor publici a interzicerii activității politice a funcționarilor publici, în principal a aderării lor la partide politice.

Alte acte normative care au legătură cu funcționarii din administrația publică sunt Ordonanța 22/97 și proiectul legii cabinetului demnitarului. Ambele legi au prevederi puternic contestate, care tind să creeze două categorii de funcționari. Ordonanța 22 a creat posibilitatea ca funcționarii de la consiliile locale și de la cele județene să poată avea salarii mai mari (uneori chiar duble) față de cei de la prefecturi sau din serviciile descentralizate ale ministerelor, cu toate că munca lor nu diferă prea mult. Legea cabinetului demnitarului urmărește introducerea la noi a sistemului francez al cabinetului, dar compus din funcționari politici, care să vină odată cu demnitarul și să plece odată cu el (în sistemul francez, 90% din membrii cabinetelor demnitarilor sunt funcționari publici). Acest proiect a avut darul de a stârni mari controverse, atât prin faptul că demnitarilor (cel mai mic fiind subprefectul) li se oferă șansa de a angaja personal cum doresc ei, birourile parlamentarilor oferind un bun exemplu de angajare a rudelor sau prietenilor, indiferent de pregătire sau capacitate, cât și prin faptul că salariile prevăzute pentru funcționarii din cabinete sunt substanțial mai mari decât cele pentru ceilalți funcționari.

O altă lipsă a administrației publice de la noi este lipsa unei organizații profesionale a funcționarilor publici. Există unele organizații cu caracter sindical, sau altele cum ar fi Federația Municipiilor din România sau Federația Consiliilor Județene care au preocupări în domeniu, dar insuficiente. În S.U.A., de exemplu, există încă din 1939 American Society for Public Administration (ASPA) care cuprinde peste 12.000 de membri recrutați atât din administrație cât și din mediul academic. ASPA are 10 organizații regionale și peste 120 de organizații locale, dar și 20 de secțiuni pe diferite domenii de interes din administrația publică, se ocupă de cercetare, are publicații (Public Administration Review sau Public Administration Times), au un cod etic considerat de mulți drept un exemplu.

O soluție pentru îmbunătățirea calității serviciilor publice este perfecționarea funcționarilor prin diferite cursuri sau recrutarea lor din rândul celor cu studii în administrație publică. Soluția cursurilor este destul de puțin folosită actualmente, datorită costurilor. Sumele prevăzute în bugete pentru instruirea angajaților sunt foarte mici, deseori insuficiente. Sume de 1-2 milioane de lei în bugete de peste 100 de miliarde nu pot demonstra decât că perfecționarea angajaților este privită cu dezinteres, în general, atunci când apar situații pe care angajații nu le mai pot gestiona se angajează alții. Grație unor inițiative a unor ONG-uri sau cu sprijinul unor organisme internaționale se mai pot efectua unele stagii de pregătire. Există și excepția fericită a unor conducători de instituții care sprijină perfecționarea angajaților, dar se simte lipsa unei inițiative unitare.

De ce cunoștințe au nevoie funcționarii publici? Răspunsurile diferă foarte mult de la caz la caz. Există două orientări, în viziunea primei dintre ele funcționarul public trebuie să fie în primul rând specialist în domeniul de care se ocupă iar în viziunea celei de a doua ar trebui preferate calitățile generale, de administrator.

Din orientarea care acordă preeminență dreptului în administrația publică, face parte și Slovacia. Într-un sondaj de opinie la care au răspuns 28 de echivalenți ai secretarilor consiliilor locale de la noi, cunoștințele de care au nevoie funcționarii publici au fost considerate:<sup>5</sup>

Drept	93%
-------	-----

<sup>5</sup> Magdalena Hliadovska, Anna Vanova, *The role of marketing communications in promoting and providing services of local government*, in NISPAcee, op. cit.

Economie	82%
Management	79%
Politică	7%
Comunicare	7%
Lucrul pe calculator	7%

Cetățenii au și ei preferințele lor în ceea ce privește modalitățile de îmbunătățire a muncii funcționarului public. O cercetare desfășurată în Cehia, Slovacia, Bulgaria și Ucraina a dat următoarele rezultate:<sup>6</sup>

Care dintre următoarele măsuri vi se par foarte eficace pentru a determina funcționarii publici să vă trateze corect, fără a trebui să le dați cadouri sau bani? (rezultatele sunt în procente)

	Cehia	Slovacia	Bulgaria	Ucraina
Salarii mai mari pentru funcționari	22	32	68	24
O mai bună instruire	59	59	65	34
Proceduri de sesizare/reclamații mai bune	51	52	64	43
Mai puține acte și formulare	72	68	61	52
Funcționarii să semneze un “cod de comportare”	34	37	46	50
Afișarea drepturilor cetățenilor în birouri	40	46	53	46
Să fie cerută mai multă deschidere sau amabilitate în explicarea acțiunilor	43	43	58	51
Încurajarea funcționarilor să semnaleze public aspectele negative ale instituțiilor în care lucrează	33	32	53	42
Controale și pedepse mai riguroase	73	66	86	81
Pedepse mai mari pentru cei care oferă mită	44	35	61	40

<sup>6</sup> W. Miller, A. Grodeland, T. Kosheckina, *What is to be done about corrupt officials*, tabelul 27, Comunicare la Conferința NISPAcee, Praga, 1998

În explicarea diferențelor ar trebui spus că în Cehia și Slovacia administrația este considerată ca funcționând mai bine decât în celelalte două țări (și ca urmare a tradiției habsburgice), cu un ușor plus pentru Cehia, dar cetățenii au pretenții mai mari decât cei din Bulgaria sau Ucraina. În Ucraina marea problemă este cea a corupției, considerată endemică.

Științele administrației nu sunt științe statice, ci evoluează în permanență. Tot ceea ce s-a gândit până acum trebuie reevaluat în permanență, sub efectul feed-backului provenit de la o societate de o dinamică nemaiîntâlnită. Noile provocări ale revoluției tehnico-științifice se pot regăsi și în schimbări în administrație. Cum s-ar potrivi actuala administrație publică locală, actualele instrumente de evaluare ale ei, cu teoriile administrației publice derivate din ceea ce se numește “New Science” (inspirată de mecanica cuantică și de teoria haosului)? Comparând doar termenii de bază vom constata o deosebire fundamentală:<sup>7</sup>

Limbajul vechilor sisteme:

INPUT, PROCES, OUTPUT, IMPACT: elementele liniare ale unui sistem

ECHILIBRU SAU HOMEOSTAZIE: sisteme stabile în timp

FEEDBACK ȘI CONTROL: comunicare care reduce devianța

AVANSARE ȘI PLANIFICARE: comunicare cu scopul de a amplifica diversitatea

HOLISM: întregul este suma părților

Noua complexitate/Limbajul haosului:

ORDINE ȘI HAOS: două imagini aparente ale oricărui sistem

DEZECHILIBRATE: sisteme cu mari influxuri de energie

AUTO-ORGANIZARE: a se reînnoi continuu

STRUCTURI DISIPATIVE: instanțe de colaps și regenerare

BIFURCAȚII: momente de “alegere” în evoluția unui sistem

IREducIBILITATE: cunoașterea unui sistem nu înseamnă cunoașterea elementelor sale

IREVERSIBILITATE: mișcarea progresivă, nerepetitivă a unui sistem

PERIODICITATE: perioada de timp dintre fluctuațiile între haos și ordine

---

<sup>7</sup> E. Sam Overman, *The New Sciences of Administration: Chaos and Quantum Theory*, Public Administration Review, September/October 1996, Vol. 56, No. 5, p. 488

FRACTALI ȘI CENTRE DE ATRACȚIE CIUDATE: două dintre modelele haosului

Pentru un funcționar public, chiar pentru un universitar din domeniu, noțiunile acestea pot părea foarte ciudate, frizând nebunia. Argumentul de la care se pornește în implementarea acestor noi teorii este faptul că în domeniul științelor sociale încă suntem rămași în epoca newtoniană, științele exacte trecând în alt stadiu de dezvoltare.

Pentru a putea să ne adaptăm la teoria haosului și la teoria cuantică trebuie să fim în stare să vedem fiecare instituție, fiecare organizație ca un sistem complex, dinamic, cu o capacitate de a se auto-organiza (vezi teoriile lui Ilya Prigogine). Instrumentele acestei abordări sunt mai dificile din punct de vedere matematic (ecuații diferențiale neliniare sau serii de timp neliniare, sau în cazul matematicii mecanicii cuantice), dar nu de o dificultate insurmontabilă. În societatea noastră, tot mai complexă, tot mai haotică, administratorul public nu mai poate și nu trebuie să rămână prizonierul raționalității unidimensionale weberiene.