

ORGANISATION  
FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION  
AND DEVELOPMENT



Sigma

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

# **DURABILITATEA REFORMELOR SERVICIILOR PUBLICHE ÎN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST, DUPĂ CINCI ANI DE LA ADERAREA LA UNIUNEA EUROPEANĂ**

**PUBLICAȚIE SIGMA nr. 44**

**Publicație realizată pentru Sigma de**

**Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling Universitatea din Nottingham**

**Aprilie 2009**

Acest document a fost realizat cu asistența financiară a Uniunii Europene. Opiniile exprimate aici nu reflectă în niciun fel opinia oficială a Uniunii Europene, ori pe cea a OECD și a statelor sale membre, ori a țărilor beneficiare participante în cadrul Programului Sigma.

### **Publicație realizată cu sprijinul SIGMA/OECD și NISPAcee**

Ediția în limba română aparține Facultății de Științe Economice și Administrație Publică din cadrul  
Universității Ștefan cel Mare din Suceava.  
Coordonator: Lector. univ. dr. Răzvan Viorescu

OECD nu este responsabilă pentru calitatea traducerii textului în limba română și concordanța acesteia cu textul original.

Traducerea și publicarea acestei cărți au beneficiat de sprijinul acordat de OECD și NISPAcee.  
Traducerea acestei publicații a fost posibilă cu sprijinul acordat de Local Government and Public Service Reform Initiative (afiliată la Open Society Institute).

Traducerea acestei publicații a fost efectuată de către Facultatea de Științe Economice și Administrație Publică din cadrul Universității Ștefan cel Mare din Suceava, România, în cadrul unui proiect finanțat de NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe), Bratislava, Republica Slovacă.

Se aduc mulțumiri NISPAcee și SIGMA/OECD pentru sprijinul acordat în realizarea acestei publicații.

Prezenta publicație este o traducere în limba română a publicației: **Sigma Paper No. 44: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession (2009)** Copyright © OECD 2009.

Toate drepturile sunt rezervate OECD.

Acest document a fost realizat cu asistența financiară a Uniunii Europene. Opiniile exprimate aici aparțin autorilor și nu reflectă în niciun fel opinia oficială a Uniunii Europene, ori pe cea a OECD și a statelor sale membre, ori a țărilor beneficiare participante în cadrul Programului Sigma.

Copyright © 2009, Facultatea de Științe Economice și Administrație Publică din cadrul Universității Ștefan cel Mare din Suceava, pentru ediția în limba română.

Publicată cu acordul OECD.

Facultatea de Științe Economice și Administrație Publică din cadrul Universității Ștefan cel Mare din Suceava, România este responsabilă pentru calitatea traducerii textului în limba română și concordanța acesteia cu textul original.

## PROGRAMUL SIGMA

Programul Sigma - Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului - este o inițiativă comună a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și a Uniunii Europene, finanțate în principal de către UE.

Lucrând în parteneriat cu țările beneficiare, Sigma sprijină o bună guvernare, prin:

- Evaluarea progresului reformei și identificarea priorităților pentru reformă
- Asistarea în procesul de construcție instituțională și crearea cadrului legal
- Facilitarea asistenței din partea UE și altor donatori, ajutând la proiectarea și punerea în aplicare a planurilor de acțiune.

În 2009, Sigma sprijină eforturile de reformare a administrației publice a următorilor parteneri:

- Țările candidate la UE - Croația, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și Turcia
- Potențiali candidați la UE în Balcanii de Vest - Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Serbia și Kosovo (conform Rezoluției 1244/99)<sup>1</sup>

• Vecini și parteneri europeni ( IEVP) - Algeria, Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Egipt, Georgia, Israel, Iordania, Liban, Libia, Maroc, Moldova, Teritoriile palestiniene ocupate, Siria, Tunisia și Ucraina, precum și Rusia<sup>2</sup>.

Programul Sigma sprijină eforturile de reformă a partenerilor în următoarele domenii:

- Servicii publice, cadrul administrativ juridic, sistemul public de integritate
- Control financiar public intern (PIFC)
- Audit extern, lupta împotriva fraudei, a sistemelor de gestionare a fondurilor UE
- Gestionarea cheltuielilor publice, bugetul de trezorerie și de achiziții publice
- Politicile de coordonare
- Capacitățile de reglementare, de gestionare a drepturilor de proprietate.

Pentru informații suplimentare privind Sigma, consultați site-ul nostru:

<http://www.sigmaweb.org>.

---

<sup>1</sup> În conformitate cu Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU 1244, începând din iunie 1999, Kosovo a fost reglementată de administrația interimară ONU în Kosovo (UNMIK).

<sup>2</sup> După cum s-a convenit cu Comisia Europeană, activități Sigma sunt întreprinse inițial în nouă țări prioritare: Egipt, Iordania, Maroc și Tunisia (ENPI-sud); Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Moldova și Ucraina (ENPI-Est).

## CUPRINS

PROGRAMUL SIGMA.....	3
MULȚUMIRI.....	5
REZUMAT .....	6
1.Introducere.....	8
2. Studiul Durabilității post-aderare a Reformelor de Servicii publice: Context pentru analiză.....	11
3. Serviciile publice din Europa Centrală și de Est de la aderare: Căile și rezultatele în raport de Principiile Spațiului Administrativ European.....	15
3.1.Statutul funcționarilor publici în Programele Reformei Administrației Publice.....	15
3.2.Reglementarea juridică a Serviciului Public.....	18
3.3. Coordonarea și gestionarea centrală a Serviciului public.....	22
3.4. Competiția deschisă de acces în funcția publică.....	26
3.5. Sisteme de acces și selecție a candidaților.....	28
3.6. Managementul și de-politizarea Serviciilor Publice majore.....	33
3.7. Protecția ocupării forței de muncă în Serviciul public.....	40
3.8. Sisteme de evaluare și de examinare.....	43
3.9. Sisteme de salarizare.....	48
3.10. Sisteme de perfecționare și dezvoltare a carierei Funcționarilor Publici.....	60
3.11. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici.....	63
4. Discuții comparative și concluzii.....	68
4.1. Comparatie între domenii.....	69
4.2. Comparatie între nivelele de instituționalizare.....	71
4.3. Comparatie între țări.....	74
4.4. Discuție: Modelul de guvernare a serviciului public în Europa Centrală și de Est.....	79
4.5. Tendințele Durabilității Reformei Serviciului public după aderare: Politica Serviciilor Publice din UE respectă politica internă.....	82
5.Referințe bibliografice.....	87
6. Addenda: Metode de cercetare.....	91

## MULȚUMIRI

Elaborarea acestui document a beneficiat de ajutorul și sprijinul multor persoane. În special, aș dori să mulțumesc experților din cele opt noi state membre în temeiul studiului acestui document: Jane Järvalt și Tiina Randma-Liiv (Estonia), Iveta Reinholde (Letonia), Vitalis Nakrosis (Lituania), Robert Sobiech (Polonia), Jakub Onisko și Petra Trnkova (Republica Cehă), Katarina Staronova (Slovacia), Laszlo Vass și Zsofia Czoma (Ungaria), Samo Godec și Klaudija Korazija (Slovenia). Mulțumiri speciale lui Christian van Stolk și echipa sa de la RAND Europe pentru parteneriatul deosebit în dezvoltarea și managementul bazat pe sondaje web pe care le desfășoară în noile state membre. În plus, am o datorie specială față de Joanna Kaminska, Kamila Fialova și Alison Taylor pentru asistență în domeniul cercetării empirice. Sunt recunoscător lui Salvador Parrado Diez, Derry Ormond, Klaus Goetz și Paul Heywood pentru comentariile și analiza lor critică a versiunilor anterioare ale acestui document. Aș dori să mulțumesc Fondului noilor cercetători de la Universitatea Nottingham pentru finanțarea cercetării empirice asupra UE, integrarea și reforma administrației publice în Republica Cehă; rezultatele acestei cercetări au fost integrate în prezentul proiect. În cele din urmă, cea mai mare parte a cercetării din acest document a fost realizată în timp ce am fost partener la Cercetarea Max Weber din cadrul Institutului Universitar European din Florența. Aș dori să mulțumesc lui Ramon Marimón, Director al Programului Max Weber, și lui Peter Mair, președinte al Departamentului de Științe Politice și Sociale, pentru că mi-au permis să lucrez intens la proiect în timpul petrecut la Florența.

Jan-Hinrik Meyer – Sahling, aprilie 2009

## REZUMAT

Acest document analizează soarta reformelor serviciului public stabilită de țările din Europa Centrală și de Est (ECE) pentru a se pregăti pentru aderarea la UE, care a avut loc în mai 2004 (a 5-a extindere a UE). Ea se concentrează pe descrierea situației actuale din cele opt țări est europene, care au aderat la Uniunea Europeană (UE) în 2004. Cercetarea care stă la baza acestei lucrări a fost efectuată înainte de criza economică actuală și, prin urmare, nu contează pe efectele sale cu privire la evoluțiile previzibile ale serviciului public în țările în cauză.

Lucrarea analizează măsura în care aceste țări au continuat reforma serviciului public după aderare și măsura în care sistemele lor de servicii publice din prezent se potrivesc cu principiile europene de administrație. Rezultatele cercetării încearcă să informeze politica serviciului public din cadrul UE cu privire la candidații actuali ai UE și potențialii candidați la UE.

Aderarea la UE implică începutul unei noi faze de dezvoltare a serviciului public din statele est europene. Guvernele din statele est europene au avut nevoie de stimulente în principal de pe piața internă pentru investiții suplimentare în sistemele lor de servicii publice. Înainte de aderare, UE a făcut din consolidarea capacității administrative o condiție pentru aderarea la UE. Dezvoltarea capacității administrative a inclus obligația de a stabili sisteme de servicii publice profesionale și depolitizate în țările candidate. Politica de reforme în serviciul public s-a bazat pe principiile "pentru un spațiu administrativ european". Principiile europene au fost elaborate de Sigma la sfârșitul anilor 1990, în contextul cererii UE a unei politici șablon, care ar putea informa reformele administrative orizontale în statele est europene. Politica a avut ca scop completarea eforturilor UE de a dezvolta capacitățile administrative sectoriale în domeniile acquis-ului comunitar.

Rapoartele de Monitorizare care au fost publicate de Comisia Europeană în 2003, au precizat că statele est europene ar trebui să continue investițiile în capacitățile administrative, inclusiv profesionalizarea serviciului public, după aderarea lor la UE. De la data aderării, serviciul public a avut cu toate acestea, doar o mică parte în cadrul politicii UE față de noile state membre. Serviciile publice din statele est europene beneficiază de resurse financiare oferite de Fondul Social European (FSE) și de schimbul de experiență și de idei, în contextul Rețelei de Administrație Publică a Uniunii Europene (EUPAN), dar aceste politici nu sunt legate de condiții speciale. Aderarea la UE în 2004 a însemnat pentru aceste țări că reforma administrației publice nu a mai fost supusă nici unui stimulent exterior. Ca urmare, reforma administrației publice a trebuit să fie generată pe plan intern începând cu data aderării.

În acest context, se pune problema a ceea ce s-a întâmplat cu serviciile publice din statele est europene de la aderarea la UE în 2004? Au continuat reformele de pre-aderare pentru a îmbunătăți compatibilitatea sistemelor de servicii publice, cu principiile europene de administrație? Au întrerupt reformele? Au inversat reformele de pre-aderare și au redus gradul de compatibilitate cu principiile europene de administrație, în comparație cu status quo-ul din ziua aderării? Sau s-au angajat pe un curs cu totul nou, astfel abandonând șablonul politicii care a fost promovat de UE în perioada premergătoare aderării și care continuă să informeze politicile UE în domeniul serviciului public cu privire la candidații actuali și potențiali din Balcanii de Vest?

Acest document ia cunoștință de aceste întrebări. Analizează modalități de post-aderare, precum și compatibilitatea actuală a sistemului de servicii publice cu principiile europene de administrație. Analiza se bazează pe un cadru care să țină seama de politica serviciului public de pre-aderare, așa cum au fost ele elaborate de către UE. Se disting unsprezece domenii de guvernare în serviciul public - gradul de instituționalizare - și trei niveluri de instituționalizare - adâncimea instituționalizării. Nivelurile de instituționalizare includ normele formale și legale care reglementează serviciul public, practicile actuale de

gestionare a serviciului public, precum și atitudinile funcționarilor publici față de diferite principii de gestionare a serviciului public. Domeniile guvernării serviciului public includ serviciul public și a programele de reformă administrativă, temeiul juridic al serviciului public, conducerea centrală a politicii serviciului public, sistemele competiției deschise, sisteme pentru examenul de intrare și de selecție a candidaților pentru aderare, sistemele de management superior al serviciului public, sisteme de pentru protecția ocupării forței de muncă în serviciile publice, sisteme de evaluare a performanței, sisteme de salariu, sisteme de formare și dezvoltare, precum și sisteme ale drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici.

Cercetarea se bazează pe trei tipuri de surse empirice. În primul rând, experții din țară au efectuat o analiză cuprinzătoare a evoluțiilor legislative din 2004. În al doilea rând, cercetarea se bazează pe mai mult de 200 de interviuri cu actuali și foști înalți oficiali, foști și actuali politicieni, precum și observatori externi din mediul academic, ONG-uri și mass-media. Interviurile au fost realizate în toate cele opt noi state membre UE, la Bruxelles, cu reprezentanți ai Comisiei Europene, precum și cu reprezentanți ai Sigma la Paris. În al treilea rând, a fost efectuat un studiu asupra funcționarilor publici din birocrația ministerială. Sondajul arată experiența funcționarilor publici în privința practicilor de politică personală, precum și atitudinile lor față de diferite principii ale politicii personale. Sondajul a generat aproape 3000 de răspunsuri de la șapte din cele opt țări pe care le studiem aici. Acesta a fost administrat ca un sondaj on-line și a fost condus de RAND Europe, cu sediul în Cambridge, Marea Britanie. Pe baza acestui amestec de surse empirice, lucrarea identifică gradul de compatibilitate al nivelurilor și domeniilor de guvernare în serviciul public cu principiile europene de administrație.

Documentul arată că doar o minoritate de țări au făcut progrese după obținerea de statutului de membru deplin al UE în 2004. În primul rând, Lituania, Letonia, și într-o măsură mai mică, Estonia se remarcă în privința faptului că au continuat reformele de pre-aderare și modernizate a sistemelor lor de servicii publice. În toate cele trei țări, sistemul de servicii publice a ajuns la un grad relativ ridicat de compatibilitate cu principiile europene de administrație, dar realizările rămân vulnerabile și neconsolidate. La momentul redactării acestei lucrări, Lituania a fost lider regional în domeniul profesionalizării serviciului public.

În al doilea rând, Ungaria și Slovenia sunt clasificate ca și cazuri de "inversări ale reformei constructive". Ambele țări au făcut progrese în anumite domenii de guvernare a serviciului public, dar compatibilitatea cu principiile europene a scăzut în altele. În general, sistemele de servicii publice în Ungaria și Slovenia au un grad intermediar de compatibilitate cu principiile europene de administrație.

În al treilea rând, Polonia, Slovacia și Republica Cehă sunt clasificate ca și cazuri de "inversări de reformă distructivă". În toate cele trei cazuri, instituțiile serviciului public au fost eliminate de la aderare, fără instituirea unor cadre noi. Pentru moment, sistemele de servicii publice ale acestor trei noi state membre nu au ajuns la un grad intermediar de compatibilitate cu standardele europene de administrare. Cu toate acestea, cele trei țări, în special Polonia, au început recent să facă eforturi pentru reconstrucția sistemelor lor de servicii publice.

Documentul susține în continuare că unele domenii de guvernare în serviciul public sunt caracterizate de un grad mai mare de durabilitate post-aderare decât altele. Compatibilitatea cu caracter general cu principiile europene este cea mai mare în domeniul concurenței deschise și într-o măsură mai mică, în domeniile de formare profesională și a drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici. Prin contrast, sistemul de salarii rămâne veriga cea mai slabă a sistemelor serviciului public, în ciuda investițiilor de reforme majore de la aderare în cele mai multe statele est europene. Sistemele de examinare și selecție au fost în continuare dereglementate și, în medie, acestea nu mai ajung la un grad intermediar de compatibilitate cu principiile europene. Domeniile rămase tind să fie caracterizate de un grad înalt de variație trans-națională.

Lucrarea susține, de asemenea, că gradul de instituționalizare a principiilor europene variază în diferite domenii și țări. Cu toate acestea, există o tendință generală a practicilor efective ale politicii personale de a fi mai puțin aliniată la standardele europene, decât la normele formale juridice și la atitudinea funcționarilor publici față de gestionarea personalului. Atitudinile din serviciul public susțin principiile de recrutare și de promovare pe merit, neutralitate politică și de-politizare. În același timp, majoritatea funcționarilor publici favorizează dereglementarea sistemelor de servicii publice în zonele de examene, de salarii și de protecție a forței de muncă.

Deși se presupune că, fără impulsivitatea UE în perioada premergătoare aderării, profesionalizarea serviciului public ar fi atras mult mai puțină atenție, concluziile din această lucrare, ridică întrebări cu privire la forțele de conducere care se află în spatele traiectoriilor de aderare, în special cu privire la rolul UE în promovarea durabilității post-aderare în noile state membre. Documentul susține că puține instrumente de politică ale UE au fost îndreptate spre asigurarea durabilității post-aderare în domeniul reformei serviciului public. Presiunea UE în pre-aderare a fost întreruptă în mare măsură, la data aderării, în timp ce asistența tehnică a UE a continuat până la sfârșitul anului 2007, prin Instrumentul de facilitare a tranziției. Cu toate acestea, efectele pe termen lung ale reformelor au depins aproape exclusiv de condițiile de pe piața internă de după aderare. Printre instrumentele de post-aderare, Fondul Social European (FSE) a contribuit la înregistrarea în general pozitivă în domeniul politicii de formare.

Lucrarea sugerează, prin urmare, că condițiile de pe piața internă au în principal variația în căile de post-aderare. Sunt necesare analize mai profunde pentru a identifica motivele care explică aceste căi naționale diverse. Factorii generali care determină profesionalizarea serviciului public în noile state membre vor face obiectul unor investigații suplimentare realizate de Sigma în viitor.

## 1. Introducere

Acest document analizează soarta reformelor serviciului public stabilită de țările din Europa Centrală și de Est (ECE) pentru a se pregăti pentru aderarea la UE, care a avut loc în mai 2004 (a 5-a extindere a UE). Ea se concentrează pe descrierea situației actuale din cele opt țări est europene, care au aderat la Uniunea Europeană (UE) în 2004. Cercetarea care stă la baza acestei lucrări a fost efectuată înainte de criza economică actuală și, prin urmare, nu contează pe efectele sale cu privire la evoluțiile previzibile ale serviciului public în țările în cauză. Lucrarea analizează (i) măsura în care aceste țări au continuat reforma serviciului public după aderare și (ii) măsura în care sistemele lor de servicii publice din prezent se potrivesc cu principiile europene de administrație la momentul redactării lucrării (vară-toamnă 2008).

Aderarea la UE implică începutul unei noi faze de dezvoltare a serviciului public din statele est europene. Guvernele din statele est europene nu au mai fost supuse presiunii UE și au trebuit să dezvolte pe piața internă stimulente pentru continuarea reformelor serviciului public dacă doresc să promoveze profesionalismul și alinierea sistemelor lor de servicii publice la principiile europene de administrație. Înainte de aderare, UE a făcut din consolidarea capacității administrative o condiție pentru aderarea la UE. Dezvoltarea capacității administrative a inclus obligația de a stabili sisteme de servicii publice profesionale și depolitizate în țările candidate. Politica de reforme în serviciul public s-a bazat pe principiile "unui spațiu administrativ european" (Sigma 1998, 1999). Principiile administrației publice europene au fost elaborate de Sigma la sfârșitul anilor 1990, în contextul cererii de către UE a unei politici șablon, care ar putea informa reformele administrative orizontale în statele est europene și care s-ar baza pe cerințele care decurg din criteriile de aderare de la Copenhaga și Madrid.

Rapoartele de Monitorizare care au fost publicate de Comisia Europeană în 2003, au precizat că CEE ar trebui să continue investițiile în capacitățile administrative, după



aderarea lor la UE<sup>3</sup>. De la data aderării, serviciul public a avut cu toate acestea, doar o mică parte în cadrul politicii UE față de noile state membre. Serviciile publice din statele est europene beneficiază de resurse financiare oferite de Fondul Social European (FSE) și de schimbul de experiență și de idei, în contextul Rețelei de Administrație Publică a Uniunii Europene (EUPAN), dar folosirea acestor instrumente nu este în relație cu politici sau condiții speciale de reformă. Aderarea la UE în 2004 a însemnat pentru aceste țări că reforma administrației publice nu a mai fost supusă condițiilor UE. Ca urmare, investițiile în profesionalizarea serviciului public nu ar mai beneficia de stimulente externe, și impulsul pentru reformă ar trebui să fie generat la nivel intern.

Prin urmare, se pune întrebarea cu privire la ceea ce s-a întâmplat cu serviciile publice din statele est europene de la aderarea la UE în 2004? Au continuat reformele de pre-aderare, în scopul de a crește compatibilitatea sistemelor lor de servicii publice cu principiile europene de administrație? Au întrerupt eforturile lor? Au inversat reformele de pre-aderare și au redus gradul de compatibilitate cu principiile europene de administrație, în comparație cu status quo-ul din ziua aderării? Sau s-au angajat pe un curs cu totul nou, astfel abandonând șablonul politicii care a fost promovat de UE în perioada premergătoare aderării și care continuă să informeze politicile UE în domeniul serviciului public cu privire la candidații actuali și potențiali din Balcanii de Vest?

Examinarea durabilității post-aderare a reformelor serviciului public care își continuă profesionalizarea în statele est europene contează de asemenea în privința dezbaterilor curente privind viitorul administrațiilor și europenizarea statelor est europene. A existat o discuție de lungă durată a modelelor de guvernare executivă care au apărut în statele est europene de la ieșirea lor din comunism, acum mai mult de un deceniu și jumătate (Bossart / Demmke 2003, Dimitrov et al. 2006, Verheijen 1999). Așteptările inițiale au fost ca administrațiile estice să convergă în mod natural, cu modele occidentale și tradiții ale administrației publice (Hesse 1998). Însăși noțiunea de Spațiu Administrativ European, precum și prezența unor principii comune ale administrației publice, au transformat mai târziu această așteptare într-un program, care a informat politica de pre-aderare a UE vis-à-vis de statele est europene (Sigma 1998).

Spațiul administrativ european a fost o metaforă menită să transmită ideea că, chiar dacă configurațiile instituționale ale UE-15 au fost marcate de diferențe, cel puțin la nivel de principii generale, a existat între ele un grad de convergență și aceste principii au fost un produs al jurisprudenței Curții Europene de Justiție și interacțiunea constantă în rândurile funcționarilor publici din statele membre. Curtea a prelucrat diverse principii generale de drept administrativ adunate de la sistemele naționale UE-15 pentru a forma o lege administrativă europeană incipientă. Mai mult decât atât, ideea Spațiului Administrativ European a fost de a evidenția legitimitatea criteriilor de la Copenhaga și Madrid cerute de către statele membre de la candidați, în același timp luând în considerare faptul că UE-15 a îndeplinit deja aceste criterii, atunci când acestea au fost adoptate la Copenhaga în 1993.

Unele cercetări au fost sceptice în ceea ce privește perspectivele occidentalizării treptate a administrațiilor CEE (Nunberg 1999). În schimb, diferențele dintre administrațiile din Vest și administrațiile ECE ar putea să persiste pe termen lung (Goetz / Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2008). Mai mult, "administrațiile defectuoase", caracterizate de un nivel ridicat de politicizare, instabilitate și lipsă de forță a statului de drept ar putea deveni permanent instituționalizate, fapt care ar afecta capacitatea de guvernare a statelor est europene și capacitatea lor de a participa efectiv la UE (Goetz 2001). O evaluare a evoluțiilor recente ale serviciului public în statele est europene oferă oportunitatea de a

---

<sup>3</sup> Rapoartele de Monitorizare au arătat, într-un limbaj diplomatic codificat că au existat „condiții suficiente pentru implementarea acquis-ului în statul X, dar că mai era loc pentru îmbunătățire”. Chestiunile discutate pentru îmbunătățire au variat în număr, detalii și urgență, dar rapoartele au identificat pentru toate țările spații de bază pentru progres.

contribui la aceste dezbateri, în sensul că le ajută să precizeze tipurile de sisteme de servicii publice care au apărut în cele opt state est europene care au aderat la UE în 2004.

Examinarea dezvoltării post-aderare în domeniul guvernării serviciului public se adesează de asemenea dezbaterilor cu privire la consecințele de condiționalității pre-aderare privind reformele după ce statele est europene au devenit membri ai UE. Deoarece reformele de pre-aderare au fost supuse la presiuni de condiționalitate, s-a susținut că statele est europene au avut un stimul pentru a inversa aceste reforme după ce acestea au devenit membre ale UE (Dimitrova 2007, Epstein/ Sedelmeier 2008, Pridham 2008, Sadurski et al. 2006, Sedelmeier 2008). Totuși, de asemenea, nu este exclus ca reformele de pre-aderare să fi înrădăcinat susținătorii profesionalizării serviciului public în administrațiile ECE și, ca rezultat, statele est europene au continuat să investească în dezvoltarea sistemelor lor de servicii publice după data aderării la UE. Lucrarea de față contribuie la aceste întrebări, identificând în primul rând ce fel de căi de post-aderare pot fi diferențiate pentru cele opt statele est europene care au aderat la UE în 2004. Acesta este un prim pas necesar înainte de a putea începe să explicăm "de ce" unele dintre statele est europene au ajuns la un nivel mai ridicat al durabilității post-aderare decât altele.

În cele din urmă, evaluarea evoluțiilor recente ale serviciului public în noile state membre, are implicații pentru țările care nu sunt (încă) membre ale UE. Uniunea sprijină reforma administrației, inclusiv reforma serviciului public, în țările candidate la UE actuale și potențiale din Balcanii de Vest. Absența unor state consolidate și necesitatea de a investi în crearea de "aparate de stat utilizabile" (Linz/ Stepan 1996) va fi o condiție prealabilă pentru succesul proceselor de democratizare din aceste țări. Cu sau fără extindere, este imperativ ca UE să dezvolte o reformă administrativă eficientă și o politică de consolidare a statului pentru aceste țări, care merge dincolo de dezvoltarea capacităților administrative, în domeniile acoperite de acquis-ul comunitar (denumit în continuare *acquis*). Stabilirea unor sisteme responsabile și eficiente de servicii publice este un element cheie al acestui tip de politică. Există câteva diferențe importante între noile state membre ECE și candidații actuali și potențiali la UE. Studiul asupra statelor est europene va oferi șansa ca pe viitor să se tragă învățăminte din procesul de pre-aderare și din experiența post-aderare a țărilor care sunt cele mai asemănătoare cu candidații actuali și potențiali la UE.

În acest context, restul prezentului document este împărțit în trei părți. Dacă prima stabilește cadrul pentru analiza durabilității reformei, care se bazează pe șablonul UE pentru reforma serviciului public în țările în curs de aderare (Partea II), lucrarea oferă apoi o analiză a evoluțiilor începând cu anul 2004 și în măsura în care serviciile publice din statele est europene au ajuns la compatibilitate cu principiile europene ale administrației, așa cum au fost ele formulate de către UE. Analiza distinge unsprezece domenii de guvernare în serviciile publice și trei niveluri de instituționalizare, prin examinarea cadrelor juridice formale, practicile actuale de gestionare a personalului, precum și atitudinea funcționarilor publici față de principiile europene de administrație. Această analiză reprezintă partea principală a acestui document (Partea III).

Ulterior, lucrarea derivă concluziile comparative și se adresează implicațiilor mai largi ale constatărilor (partea IV). Se discută despre caracteristicile distinctive ale serviciului public din statele est europene și se identifică țările care au atins un grad înalt de durabilitate post-aderare și cele care nu au reușit să facă acest lucru. Lucrarea se încheie cu o discuție a factorilor care au contribuit și / sau au subminat durabilitatea reformelor serviciului public după aderare. Această discuție acordă o atenție deosebită contribuției politicii UE în domeniul serviciului public de a reforma dezvoltarea durabilă în noile state membre. Aceasta stabilește scena pentru următoarea etapă de cercetare, care va investiga mai în detaliu factorii de variație determinanți în profesionalizarea serviciului public în statele est europene și va identifica lecțiile care trebuie învățate pentru elaborarea strategiei UE cu privire la candidații actuali și cei potențiali.

## 2. Studiul durabilității post-aderare a reformelor serviciului public: Context pentru analiză

Cum poate fi studiată durabilitatea post-aderare a reformelor de servicii publice în noile state membre UE din Europa Centrală și de Est? "Capacitatea de susținere", așa cum este definită în Oxford English Dictionary, se referă la capacitatea de a "păstra ceva în timp sau în mod continuu". În contextul de față, nu suntem interesați numai în continuarea reformelor după aderarea la UE. Mai degrabă, suntem mai interesați în continuarea eforturilor care sunt în concordanță cu inițiativele de pre-aderare a UE în domeniul reformei serviciului public. Durabilitatea, așa cum este înțeleasă aici, lipsește, prin urmare, în cazul în care noile state est europene membre ale UE și-au stopat eforturile de a investi în profesionalizarea serviciului public, sau dacă au inversat chiar reformele de pre-aderare și, ca urmare, au redus nivelul profesionalizării serviciului public pe care îl atinseseră la data aderării.

Acest sens al durabilității își direcționează imediat atenția către întrebarea: Ce a dorit UE ca țările candidate să facă înainte de aderare? Rapoartele periodice privind progresele înregistrate de reformă care au fost pregătite anual de către Comisie pot fi văzute ca sursa cu cea mai mare autoritate la ceea ce a vrut UE de la statele candidate și cât de importantă a fost această problemă pentru Comisie (cf. Steunenberg / Dimitrova 2007). Serviciul public a fost abordat în capitolul "politică", în privința rapoartelor de la rubrica administrației publice. Cu toate acestea, concepția cea mai cuprinzătoare a politicii UE în domeniul serviciului public a fost formulată în "Linii de referință ale Serviciului public", care au fost stabilite în legătură cu evaluările anuale ale serviciului public din țările candidate realizate de Sigma. Evaluările Sigma au fost o sursă de informații pentru pregătirea secțiunilor administrației publice din Rapoartele regulate ale CE.

Obiectivul evaluărilor Sigma a fost de a examina măsura în care sistemele de servicii publice din țările candidate au corespuns principiilor "Spațiului Administrativ European". Aceste principii ale administrației publice europene au fost elaborate de către UE și Sigma, ca parte a încercării UE de a dezvolta o politică globală în Reforma Administrației Publice (Sigma 1998, 1999), care ar putea ajuta țările candidate să îndeplinească criteriile de la Copenhaga și Madrid. Aceste principii europene sunt împărțite în patru grupe principale: (i) statul de drept: legalitate, fiabilitate și previzibilitate; (ii) deschidere și transparență; (iii) responsabilitate juridică; și (iv) eficiență și eficacitate. Fiecare grup este completat de o serie de principii care derivă din cele patru grupuri principale, cum ar fi principiile securității juridice, imparțialitate, neutralitate politică, integritate profesională, și proporționalitate.

Principiile sunt în principal derivate din jurisprudența Curții Europene de Justiție, dar, de asemenea, din schimburi de practici formale și informale între birourile naționale ai statelor membre. Se presupune că sunt reflectate în mod acceptabil în practicile administrative ale statelor membre UE. Trimiterea la principiile generale ia în considerare faptul că Comisia nu poate impune țărilor candidate adoptarea unui anumit tip de soluție instituțională pentru managementul serviciilor lor civile, deoarece UE nu are autoritatea conform Tratatului de a interveni în chestiunile serviciului public din statele membre. Drept consecință, Comisia, în colaborare cu Sigma, evaluează măsura în care aranjamentele instituționale care au fost adoptate de către țara candidată erau compatibile cu principiile europene ale administrației publice și măsura în care aceste instituții au avut capacitatea de a genera practici administrative care au fost compatibile cu aceste principii.

În urma acestei abordări, prezentul document "scanează" serviciul public în conformitate cu unsprezece domenii de guvernare a serviciului public și trei niveluri de instituționalizare, în scopul de a examina compatibilitatea serviciului public ECE cu principiile europene de administrație. În primul rând, principalele domenii de guvernare a serviciului public, instrumentele lor și principiile de bază includ următoarele:

(i) Programele de reformă în serviciul public, în special includerea funcționarilor publici în programe generale de reformă a administrației publice, care indică angajamentul guvernului de a reforma serviciile publice <sup>4</sup>

(ii) Temeiul juridic pentru serviciul public, în special adoptarea și punerea în aplicare integrală a unei legi din serviciul public, în scopul de a promova principiile securității juridice, responsabilității juridice și previzibilității legale a serviciului public

(iii) Structuri centrale pentru gestionarea, coordonarea și controlul politicii serviciului public între instituții guvernamentale cu scopul de a asigura coerența serviciului public

(iv) Sistemul competiției deschise pentru asigurarea gradului de deschidere a serviciului public, precum și eficiența și corectitudinea procesului de recrutare

(v) Sistemul de examinare și selecție standardizată a candidatului, în scopul de a consfinți principiile de recrutare pe merit, echitate și neutralitate politică

(vi) Sistemul de gestionare a serviciului public superior, în primul rând cu scopul de a promova profesionalismul și asigurarea de-politizării serviciului public

(vii) Sistemul de protecție a ocupării forței de muncă în serviciul public, în special cu privire la creșterea stabilității și neutralității politice a serviciului public

(viii) Sistemul pentru formarea profesională a funcționarilor publici, în special cu ceea ce privește dezvoltarea de competențe în cadrul serviciului public

(ix) Sistemul de evaluare a funcționarilor publici, în scopul de a promova eficacitatea serviciului public și de a stabili măsurile de stimulare a performanței funcționarilor publici

(x) Sistemul de remunerare și recompensare generală a funcționarilor publici, cu scopul precis de a motiva funcționarii publici și crearea de stimulente pentru funcționarii publici și în același timp asigurarea transparenței și a unui tratament echitabil și egal al funcționarilor publici

(xi) Sistemul de drepturi și obligații - inclusiv limitarea drepturilor politice și economice/profesionale a funcționarilor publici, aplicarea de coduri de etică, sisteme de declarații de avere, și sistemul de disciplină internă - în scopul de a promova dezvoltarea transparenței și imparțialității serviciului public <sup>5</sup>.

În al doilea rând, noțiunea de armonizare cu principiile europene ale administrației, așa cum subliniat mai sus, nu se limitează la adoptarea de norme formale, ci, de asemenea, acordă o atenție reală practicilor administrative și calității punerii în aplicare a regulilor formale. De fapt, putem presupune că compatibilitatea serviciului public din statele est europene cu principiile europene de administrație este în continuare crescută, așa cum aceste principii devin tot mai mult o parte din cultura administrațiilor ECE și sunt astfel reflectate în valoarea de bază a funcționarilor publici din statele est europene. Putem distinge trei niveluri de instituționalizare a principiilor europene de administrare:

(i) Compatibilizarea regulilor formale cu principiile europene ale administrației publice

---

<sup>4</sup> Acest domeniu nu este direct legat de oricare dintre principiile europene de administrare. Cu toate acestea, înainte de aderarea la UE s-a pus accent în special pe dezvoltarea de programe de reformă, și programele de reformă au constituit o precondiție importantă (deși nu obligatorie) pentru creșterea investițiilor în calitatea serviciului civil. Având în vedere faptul că Comisia, în rapoartele sale de Monitorizare din 2003, a cerut investiții suplimentare în profesionalizarea funcției publice, acest document include programele reformei în serviciul civil și, prin urmare, angajamentul guvernului de a reforma evaluarea căilor post-aderare.

<sup>5</sup> Putem, desigur, să identificăm chiar mai multe domenii. De exemplu, domeniul de reprezentare și de participare a uniunilor serviciului public este de obicei discutat în evaluări ale reformei serviciului public. În acest domeniu TECE nu pot face mare lucru, deoarece sindicatele sunt slabe și participarea acestora este rareori eficace. Excepția este Slovenia, unde sindicatele joacă un rol important. Un alt domeniu care ar putea fi listat separat este domeniul controlului personal al costurilor, care oferă o viziune directă a principiului de eficiență.

(ii) Practicile efective de gestionare a serviciului public și, astfel, calitatea punerii în aplicare a legilor serviciului public

(iii) Valorile și atitudinile predominante ale funcționarilor publici față de principiile europene ale administrației publice.

UE, evident, nu a furnizat o listă de verificări detaliate pentru reforma serviciului public din statele est europene. De exemplu, în conformitate cu principiile europene, statele est europene au fost nevoite să stabilească o autoritate centrală pentru gestionarea politicii serviciului public, dar nu s-a menționat dacă acest organism ar trebui să fie amplasat în biroul primului-ministru sau al Ministerului de Interne sau trebuie să fie constituit ca un birou separat de servicii publice.<sup>6</sup> Cu alte cuvinte, guvernele din statele est europene au avut flexibilitate în ceea ce privește tipul de soluții instituționale pe care le-ar putea alege, atât timp cât acestea ar putea justifica faptul că acordul nu este în contradicție cu principiile europene ale administrației.

Principiile europene sunt, de asemenea, compatibile cu o întreagă gamă de modele și tradiții ale administrației publice. Acesta a fost un obiectiv imperativ pentru Sigma și Comisie de a atinge acest tip de armonizare largă, pentru că ar fi fost inacceptabil din punct de vedere politic dacă politica UE de reformare a serviciului public ar fi preferat sistemele de servicii publice din UE și anumite țări membre OCDE, remițând pe alții. În consecință, modelul reformei serviciilor publice a fost de părere că referința este compatibilă cu noul management public, precum și cu administrația weberiană clasică, ea se potrivește unei tradiții scandinave de administrare la fel de mult ca unei tradiții germanice, anglo-saxone sau napoleoniene<sup>7</sup>.

Prin urmare, apare întrebarea a ceea ce este incompatibil cu principiile europene de administrație. Două seturi de principii pot fi identificate. În primul rând, principiile europene de administrație au fost proiectate în mod destul de explicit, pentru a promova practici administrative europene și sensuri care ar putea sprijini în mod eficient schimbarea regimurilor politice în Europa Centrală și de Est. Înainte de schimbarea regimului, nu au existat legi de servicii publice în țări din estul Europei care disting între politică și administrație, precum și între ocuparea forței de muncă din sectorul public și cel privat (König, 1992). Statul de drept a fost în general slab și informal, și gestionarea discreționară a fost o trăsătură caracteristică a politicii de personal (Pakulski 1986). Recrutarea și promovarea au subliniat criterii precum fiabilitatea politică și ideologică, și partidul de guvernământ a fost de obicei implicat în selectarea și aprobarea de numiri la nivel înalt în administrare. Persistența principiilor caracteristice ale administrațiilor de tip comunist a fost asumată ca o amenințare pentru succesul extinderii UE spre est.

În privința unui al doilea set de principii, a existat o alegere în rândul factorilor de decizie europeni și, de asemenea, în Sigma, a unui fel de sistem de servicii publice, care a fost mai aproape de tradiția continentală *Rechtsstaat* decât de administrarea publică nouă care a dominat discursul reformei în statele anglo-saxone la momentul respectiv. Principiul susține că UE este un sistem de guvernare, care este fundamental bazat pe armonizarea legislativă între statele membre și că sistemul de guvernare depinde de statul de drept care operează în mod eficient în fiecare stat membru. Aderarea a necesitat, prin urmare, capacitatea viitoare a statelor membre de a asigura statul democratic de drept. Imposibilitatea de a aplica legea ar amenința direct toate statele membre care operează prin cooperare loială și recunoaștere reciprocă, principii încorporate în Tratatul UE.

Abordarea UE s-a cristalizat într-o preferință pentru reducerea la minimum atât a discreției politice și manageriale, în scopul de a reduce riscurile de "informalism", cât și a guvernării discreționare și de politizare, care sunt caracteristice unui tip comunist de

---

<sup>6</sup> A se vedea Beblavy (2002) pentru o discuție excelentă privind structurile de gestionare a serviciilor civile, diferitele opțiuni disponibile și meritele lor.

<sup>7</sup> Pentru studii recente ale tradițiilor administrative, a se vedea Pictor / Peters (2009) și Ongaro (2008).

administrare. Problema politizării a fost în primul rând faptul că numiții politic se simțeau mai loiali stăpânilor lor politici decât principiului legalității și a statului de drept.

Abordarea UE nu ar trebui să fie privită ca o opoziție generală pentru noul management public, ci mai degrabă ca o reflecție a discursului general privind reforma administrațiilor post-comuniste în momentul în care a fost formulată politica UE în materie de servicii publice. S-a argumentat că dereglementarea administrației publice și delegarea aprecierii către managerii din sectorul public nu ar fi potrivite într-un context căruia îi lipsea tradiția unui etos puternic de servicii publice și respectarea statului de drept. Dezbaterile din rândul cadrelor didactice universitare și practicieni au considerat prin urmare că reformele administrative, de-a lungul liniilor tradiției clasice continentale Rechtsstaat au fost mai potrivite pentru statele est europene decât reformele inspirate de noul management public (Dimitrova 2002, Nunberg 2000, Sigma 1998, Verheijen 2000, Verheijen / Coombes 1998, Banca Mondială 1997). Pentru a o spune deschis, discursul reformei din acel moment a sugerat că administrațiile din statele est europene ar trebui să urmeze mai întâi modelul weberian înainte de a examina o doză mai mare de reforme inspirate de noul management public. Încă din 1992 Sigma a susținut că statele est europene ar trebui să asigure în primul rând regularitatea și predictibilitatea deciziilor administrative, înainte de adoptarea mai multor abordări manageriale.

În concluzie, această lucrare presupune că durabilitatea post-aderare a reformelor serviciului public este prezentă în cazul în care compatibilitatea sistemelor de servicii publice ECE cu principiile europene de administrație a crescut de la aderare. Durabilitatea presupune progresul înregistrat în domeniul difuziunii principiilor europene și în privința caracteristicilor comportamentale și de atitudine ale acestor principii în domeniul serviciului public CEE. În plus, se presupune că durabilitatea post-aderare se referă la continuarea reformelor serviciului public, în conformitate cu standardele europene ca dezvoltate și aplicate în procesul de pre-aderare. Ulterior, această evaluare va trebui să fie completată de o analiză a factorilor care au format evoluțiile serviciului public de la aderare, în scopul de a identifica factorii determinanți ai durabilității post-aderare reale a reformelor serviciului public în noile state membre ale UE.

Următorul capitol al lucrării se concentrează pe analiza empirică a durabilității post-aderare în opt noi state membre UE din Europa Centrală și de Est. Documentul stabilește rațiunea de bază care stă la baza domeniilor individuale de guvernare a serviciului public, identifică criteriile-cheie de evaluare a compatibilității cu principiile europene de administrație, și apoi discută traiectoriile și situația actuală în cele opt state est europene în scopul de a oferi o hotărâre motivată în ceea ce privește durabilitatea reformelor în domenii individuale și în fiecare țară în parte. Concluziile comparative ale acestui document (partea 4) vor formula apoi ideile de bază. Diferite zone și țări vor fi marcate de-a lungul unei scări ordinale de la mic la mare, fapt care ne va permite clasificarea în mare măsură a țărilor, zonelor și tendințelor în ceea ce privește gradul lor de "compatibilitate" cu principiile europene de administrație, în momentul redactării acestui document.

Analiza se bazează pe o varietate de surse empirice, inclusiv materiale juridice și documentare, interviuri personale cu membri ai serviciului public, politicieni și observatori din afară în statele est europene, precum și reprezentanți ai instituțiilor UE, și pe un studiu al funcționarilor publici ministeriali. Sondajul a ajutat la identificarea practicilor efective de politică de personal și atitudinilor funcționarilor publici față de diferite principii de gestionare a serviciului public. Acesta s-a bazat pe web și a generat aproape 3000 de răspunsuri de la șapte din cele opt state est europene (cu excepția Republicii Cehe). Detalii cu privire la metodele de cercetare folosite pentru evaluare sunt discutate în apendicele la această lucrare.

### **3. Serviciile publice în Europa Centrală și de Est de la aderare: Rezultatele integrării în raport de Principiile Spațiului Administrativ European**

#### **3.1. Statutul funcționarilor publici în Programul Reformei Administrației Publice**

Acest capitol analizează poziția serviciului public în contextul mai larg al programelor de reformă administrativă care au fost dezvoltate în noile state membre UE de la aderarea din 2004<sup>8</sup>. Înainte de aderare, rapoartele periodice ale Comisiei privind progresele înregistrate în țările candidate au îndreptat atenția, în special, către existența unor programe ale reformei administrative orientate spre creșterea capacităților administrative ale acestor țări<sup>9</sup>. Comisia a recunoscut că dezvoltarea unui program de reformă a fost un pas important în direcția de acțiune în domeniul reformei administrative. Programele de reformă administrativă conturează cum diferite elemente ale reformei se referă unele la celelalte și modul în care resursele umane sunt integrate în ordinea de zi a reformei. Programele de reformă oferă de asemenea indicii cu privire la calendarul reformelor serviciului public și indică o anumită formă de angajament al guvernului de a reforma administrația publică. Pentru această analiză, am examinat dacă reforma administrației publice a fost integrată într-un program cuprinzător de reformă a administrației publice.

Rezultatele post-aderare ale noilor state membre au fost amestecate în această zonă aflată sub control. Toate cele opt țări din ECE au făcut cel puțin o încercare de bază, pentru a pregăti reforma serviciului lor civil. Cu toate acestea, doar Lituania, Ungaria și într-o mai mică măsură, Letonia au dezvoltat și urmărit inițiativele reformei în serviciul public care au fost încorporate într-un program cuprinzător de reformă a administrației publice. Dezvoltarea maghiară a fost extrem de contestată, cu toate acestea, și viitorul său rămâne incert.

Alte cinci țări au fost mai puțin productive în ceea ce privește dezvoltarea de programe cuprinzătoare de reformă administrativă. Estonia a elaborat recent o reformă a administrației publice, dar în memorandumul reformei nu au fost integrate prea multe planuri de reformă administrativă. Slovenia și într-o măsură mai mică, Republica Cehă au fost reformatorii administrativi activi, dar serviciul public a jucat un rol subordonat în aceste activități. Polonia s-a concentrat asupra luptei împotriva corupției, dar i-a lipsit atât un plan de reformă a serviciului public, cât și o strategie mai largă a reformei administrative pentru cea mai mare perioadă post-aderare. Pentru moment, Slovacia a avut probabil strategia cea mai limitată de reformare a serviciului public în comparație cu alte țări, dar - la fel ca în Polonia – au existat tentative recente de reluare a reformei serviciului public.

#### *Explorarea angajamentului guvernului în sprijinul reformei serviciilor publice*

Slovacia a introdus schimbări majore în sistemul de serviciului public în 2006, când Oficiul Serviciului public a fost desființat și sistemul de recrutare a fost liberalizat. Cu toate acestea, schimbarea nu a fost parte din programul de reformă administrativă. Oficiul Serviciului public a pregătit planuri de a modifica Legea serviciului public, dar aceasta nu a inclus desființarea Oficiului în sine. În schimb, reforma din 2006 a fost în mare măsură, o măsură ad-hoc, inițiată de către Ministerul de Finanțe și apoi aprobată de guvernul Dzurinda înainte de alegerile parlamentare. Guvernul Fico nu a văzut până acum o nevoie de reconstrucție a sistemului de servicii publice, chiar dacă există un consens în rândul factorilor de decizie politică administrativă în cadrul Aparatului Guvernului, Ministerului Muncii și observatorilor externi asupra necesității reluării reformei serviciului public. Ca rezultat, guvernul a inclus modificarea legii privind funcția publică în planul său legislativ

---

<sup>8</sup> Așa cum s-a subliniat mai sus, reforma serviciului civil și a administrației publice nu coincid în mod direct cu principiile europene de administrare. Cu toate acestea, programele de reformă au fost un element esențial al abordării UE față de reforma administrației publice în timpul procesului de aderare.

<sup>9</sup> Noțiunea de capacități administrative este adesea interpretată în sensul că există suficient profesionalism în serviciul civil și că există un set instituțional sau organizatoric al structurilor administrative.

pentru 2008, dar lipsa unui concept de reformă și faptul că ciclul parlamentar se încheie în curând va face dificilă întreprinderea reformelor constructive în viitorul apropiat.

Polonia a cunoscut o traiectorie similară, însă există în prezent eforturi pentru a reconstrui sistemul de servicii publice. Schimbarea de guvern din 2005 a produs o schimbare majoră în sistemul de servicii publice, inclusiv eliminarea Oficiului Serviciului public, precum și transformarea posturilor superioare de servicii publice în poziții desemnate politic. Aceste modificări au fost introduse în cadrul unei campanii anti-corupție a guvernului de centru-dreapta, în 2005, dar nu au fost parte a unei program cuprinzător de reforme administrative<sup>10</sup>. Schimbarea de guvern din toamna anului 2007 a dus la o reorientare în care Oficiul Primului Ministru a început să pregătească o reconstrucție a sistemului de servicii publice, dar există puține semne că o reformă cuprinzătoare a administrației publice este, sau va deveni, una dintre prioritățile actualului guvern.

Republica Cehă este, de obicei identificată ca "leneșă" în reformele Serviciului public din regiune, pentru că niciodată nu a pus în aplicare Legea Serviciului public care a fost adoptat în 2002. Cu toate acestea, Guvernul Topolanek, care a fost instaurat în toamna anului 2006 a reluat reforma administrației publice, concentrându-se pe probleme de eficiență, calitatea reglementării, e-guvernare, orientare a cetățeanului și calitatea serviciilor publice. În acest context, Ministerul de Interne a elaborat și a condus un număr de inițiative promițătoare<sup>11</sup>. În timp ce gestionarea resurselor umane în administrația publică a fost parte din ordinea de zi, ea nu a beneficiat de aceeași atenție din partea conducerii politice din Ministerul de Interne. Au existat eforturi din vara anului 2007 pentru reluarea reformei serviciului public, și această reformă a fost, de asemenea, autorizată de guvern, dar va fi dificil, ca și în cazul slovac, să ne mișcăm prea mult înainte de sfârșitul acestui ciclu parlamentar.

Letonia, Estonia și Slovenia sunt parte dintr-un grup de țări care și-au dezvoltat mai multe planuri ambițioase de reformă. Estonia a dezvoltat o serie de măsuri de reformă administrativă, cum ar fi planificarea strategică și managementul performanței în guvern, precum și măsuri anti-corupție. În plus, au existat primele inițiative în 2004 de instaurare a unei reforme în administrația publică care a fost deja pregătită înainte de aderare. Aceleași planuri de reformă au fost parțial revitalizezate la sfârșitul anului 2007. Ele au condus la publicarea unui "memorandum" al reformei administrației publice de către Ministerul Justiției și pregătirea unei modificări importante a reformei de servicii publice în 2008 (la momentul redactării lucrării, nu era clar dacă amendament va fi aprobat). Cazul Estoniei a demonstrat, prin urmare, ambiția reformei și pregătirea planurilor de reformă constructivă, dar aceste măsuri nu au fost integrate într-un program cuprinzător de reformă administrativă, și rămâne de văzut dacă va reuși.

Letonia, din contra, a adoptat un program de reformă a administrației publice după data aderării, care să acopere perioada 2007 - 2013. Programul a reprezentat în mare măsură o prelungire a programului de reformă pre-aderare care a acoperit perioada 2001 - 2006, și mulți observatori externi au susținut că, după intrarea în UE, Guvernul leton nu avea o viziune a reformei serviciului public. Mai mult, programul de reformă administrativă este foarte general, și acopera subiecte cum ar fi reforma teritorială, orientarea cetățeanului și e-guvernare. Gestionarea resurselor umane a fost o parte a programului de reformă care a ajutat să se mențină ritmul reformelor după aderare. În domenii cum ar fi politica de remunerare, de exemplu, această reformă a condus deja la schimbări impresionante în 2005

---

<sup>10</sup> Poate părea paradoxal faptul că o campanie anti-corupție a produs o mai mare politizare în serviciul public, deoarece politizarea este frecvent asociată cu o creștere a corupției. Cu toate acestea, guvernele conduse de PiS au argumentat că înlocuirea personalului din birocratie ar rupe "vechile rețele ale băieților", pe care le-a considerat a fi rădăcina corupției din sectorul public în Polonia. Este îndoielnic faptul că strategia guvernelor conduse de PiS s-a bucurat de succes (pentru o discuție mai detaliată, a se vedea Heywood / Meyer-Sahling 2008).

<sup>11</sup> Cîteva dintre aceste inițiative au beneficiat de sprijinul Sigma.



și 2006. De atunci, Cancelaria de Stat a urmat mandatul programului de reformă prin elaborarea unui concept pentru următoarea rundă a reformelor Serviciului public, inclusiv ambiția de a stabili o agenție guvernamentală de resurse umane. Angajamentul de a reforma serviciul public a fost în mare măsură susținut de la aderare.

Cazul Sloveniei este mult mai ambiguu. Partea cea mai vizibilă a reformelor post-aderare a fost înființarea Ministerului Administrației Publice. Ministerul s-a transformat ulterior într-un centru de putere al reformei, cu accent pe calitatea reglementării, măsuri pentru consolidarea orientării cetățeanului în privința administrației publice, reducerea costurilor administrative, precum și aplicarea instrumentelor de e-guvernare. Gestionarea sistemului de servicii publice și al administrației de stat a fost inclusă în jurisdicția Ministerului, și două amendamente la Legea Serviciului public au fost pregătite și aprobate în 2005 și 2008. Amendamentul din 2005, în special, a căutat să deregleze sistemul Serviciului public, pînă într-atît încât funcționarii publici au fost interesați să faciliteze politizarea serviciului public înalte. Cele mai multe inițiative de reformă și amendamente nu au fost ulterior urmate de către guvern, deoarece cele mai multe eforturi au plecat înspre pregătirile pentru punerea în aplicare a implemetării în mod serios întăziate a Legea salarizării din Serviciul Public. Reforma Serviciului public a rămas, prin urmare, reactivă în natură, a reintrodus politizarea și nu a fost mult integrată în modernizarea mai largă a administrației publice.

Cele mai multe reforme administrative cuprinzătoare au fost pregătite în Ungaria și Lituania. Au diferit, cu toate acestea, în termenii ambițiilor și originilor lor. În Ungaria, reforma de stat a fost în mare măsură o inițiativă politică a primului-ministru Gyurcsány înainte de alegerile parlamentare din 2006. Guvernul a publicat un program general de reformă, care a fost orientat către eficiența în sectorul public și puternic inspirat de gândirea noului management public. După realegerea guvernului socialist-liberal în primăvara anului 2006, Guvernul a înființat o reformă a Comisiei de Stat, condusă de fostul ministru de finanțe (și ministrul de Justiție, la momentul redactării) Draskovics. Această comisie a pregătit inițiative de reformă pentru întregul sector public, inclusiv reforma serviciului public. Părți ale programului de reformă au fost deja realizate printr-o modificare majoră a legii funcției publice în 2007. Modificările cele mai radicale includ stabilirea Centrului Personalului Guvernului, introducerea unor metode de remunerare din sectorul privat și noi tehnici de recrutare. Cu toate acestea, o mare parte a programului nu este pusă în aplicare și este foarte contestată în interiorul administrației. Având în vedere, de asemenea, statutul de minoritate a guvernului din mai 2008, rămâne de văzut cît de durabilă va fi reforma din 2007 în viitor și, dacă va duce de fapt la rezultatele dorite.

Din contra, durabilitatea a fost mult mai vizibilă în cazul Lituaniei<sup>12</sup>. Guvernul lituanian a elaborat și adoptat "Strategia din 2010 a Reformei Administrative". Strategia a fost pregătită de reforma administrativă din cadrul Ministerului de Interne, cu intrare din partea Departamentului Serviciului public. Strategia are drept scop promovarea unui sistem de administrație publică, care "să ofere servicii mai bune și orientate către cetățean" și care să fie capabilă să "absoarbă experiența instituțională, administrativă și procesele politice ale UE". Programul încearcă să "creeze un rezultat transparent, și un sistem de administrație publică orientată către cetățean și să investească în aplicarea tehnologiilor informaționale", în administrația publică.

Serviciul public lituanian are un loc important în cadrul Strategiei din 2010. Strategia se concentrează pe probleme de consolidare a capacității administrative prin formare, simplificarea procedurilor de gestionare a serviciului public, cooperarea inter-instituțională în domeniul resurselor umane, monitorizarea îmbunătățită în gestionarea serviciului public, îmbunătățirea imaginii funcționarilor publici în societate. Programului de reformă, care a fost integrat în planurile de management strategic ale Guvernului, a definit

---

<sup>12</sup> Înainte de aderare, Lituania a avut o abordare mai puțin coordonată a reformei în serviciile publice (Nakrosis 2008 a).

măsurile specifice, a identificat legăturile și a stabilit un calendar de acțiuni de reformă. Strategia prezintă o inițiativă internă a administrației, dar nevoia de investiții în administrația publică este recunoscută în mod clar de către guvern și membri ai Parlamentului. De fapt, după schimbarea de guvern, guvernul lituanian a început deja să exploreze opțiunile pentru modernizare, care vor constitui blocuri importante pentru următorul program de reforme, ceea ce ar contura o strategie până la sfârșitul anului 2013.

Lituania, prin urmare, prezintă cea mai cuprinzătoare și mai coerentă abordare a reformei administrației publice, printre noile state membre ale UE. Așa cum vom vedea mai jos, acest lucru este, de asemenea, reflectat în progresul reformei de care Lituania dă dovadă în alte domenii de gestionare a serviciului public. Dimensiunea programatică a serviciului public post-aderare a fost cea mai slabă în Polonia, Republica Cehă și în special în Slovacia. Cu toate acestea, aceste țări au început recent să investească în dezvoltarea programelor de reforme în serviciile publice, care indică faptul că reforma serviciului public a (re)apărut acum pe ordinea de zi a reformei guvernelor din toate cele opt țări din ECE care au aderat la UE în 2004.

### **3.2. Reglementarea juridică a Serviciului public**

Acest capitol examinează baza legală pentru funcționarii publici din statele est europene. Aceasta se concentrează pe existența legilor care definesc statutul juridic al funcționarilor publici. Adoptarea unei legi a serviciului public a fost unul dintre cele mai importante și cele mai discutate elemente ale politicii UE în domeniul mai larg al reformei administrative, în perioada de pre-aderare. În ceea ce privește principiile europene ale administrației, un serviciu de drept civil prevede mecanismul de bază pentru protejarea imparțialității și promovarea profesionalismului funcționarilor publici care este necesar pentru a garanta siguranța juridică, precum și responsabilitatea funcționarilor publici ca persoane fizice care își exercită autoritatea de stat. Politica UE, prin urmare, a necesitat existența unui serviciu de drept civil, de stabilitate a legii în timp, punerea integrală în aplicare a legii, precum și o definiție clară a limitelor de servicii publice vis-à-vis de politică, ocuparea forței de muncă din sectorul privat și, posibil, alte forme de ocupării forței de muncă din sectorul public.

La prima vedere, statele est europene demonstrează o bună compatibilitate cu principiile europene de administrație în acest domeniu de guvernare a serviciului public. Șapte din cele opt țări (cu excepția Republicii Ceha) au un serviciu de drept civil în vigoare. Cu toate acestea, baza legală este supusă mai multor erori, iar tendința de la aderare în acest sens a fost negativă în mai multe țări. În primul rând, legile serviciului public nu sunt întotdeauna puse în aplicare în totalitate sau există lacune care nu sunt acoperite de temeiul juridic. În al doilea rând, baza juridică a fost supusă unui grad ridicat de instabilitate, prin faptul că toate legile serviciului public au fost modificate de multe ori sau chiar de foarte multe ori. În al treilea rând, țări ca Ungaria, Polonia, Slovacia și-au revizuit legislația de excludere a straturilor superioare ale birocrăției de la serviciul public și de transformare a acestor poziții în numiri politice. Responsabilitatea juridică, previzibilitatea juridică și neutralitatea politică a serviciului public trebuie să fie puse în discuție adesea<sup>13</sup>. Doar Letonia și Lituania au avut posibilitatea de a preveni acest declin post-aderare și au păstrat în mare măsură o mare compatibilitate cu principiile europene ale administrației, în acest domeniu.

---

<sup>13</sup> Schimbările în domeniul de aplicare a legilor de servicii civile în Ungaria, Polonia și Slovacia ar putea fi, de asemenea, considerate ca o redefinire a politicii de administrare Nexus. Aceste redefiniri au avut, cu toate acestea, consecințe problematice pentru principiile europene, cum ar fi neutralitatea politică a serviciului public.

*Definirea reglementării juridice a serviciilor publice*

*Adoptarea și punerea în aplicare a actelor serviciilor publice*

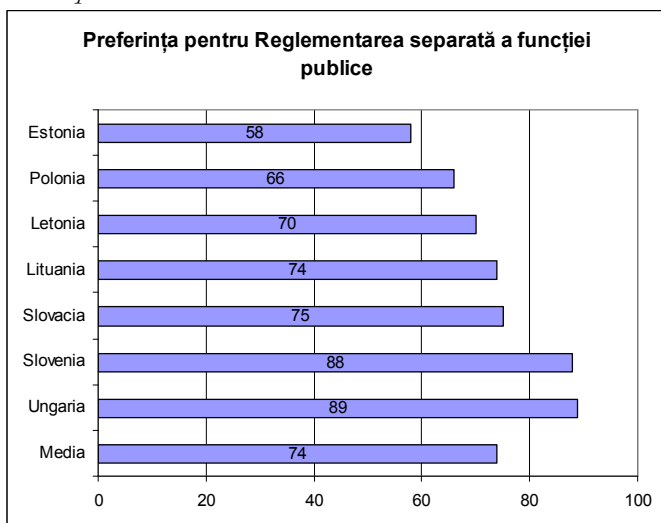
Republica Cehă este singura țară din estul Europei care nu a implementat o reglementare a Serviciului public și care, prin urmare, nu îndeplinește cerința cea mai elementară asociată cu principiile europene de administrație publică. Republica Cehă a adoptat o lege a serviciului public în 2002, dar această lege nu a fost niciodată pusă în aplicare. Începerea punerii sale în aplicare a fost amânată de mai multe ori din 2004, și cei mai mulți observatori se așteaptă ca legea din 2002 să nu fie niciodată pusă în aplicare. Acest punct de vedere este, de asemenea, reflectat în eforturile recente pentru a pregăti o nouă lege privind funcția publică. Planul de reformă a fost de a contopi legea serviciului public cu legislația în ceea ce privește funcționarii publici angajați în administrațiile locale și regionale, care a fost, de asemenea, adoptat în 2002 și a fost pus în aplicare din 2003.

Chiar dacă nu Guvernul ceh nu a pus niciodată în aplicare Legea Serviciului public din 2002 (în afară de câteva dispoziții), trebuie să recunoaștem că managementul personalului în Republica Cehă nu funcționează într-un vid juridic local. În primul rând, Codul Muncii include un articol (art. 73) care reglementează în mod explicit angajații din administrația publică. În al doilea rând, începând cu anul 1992 a existat o lege separată de salarizare, care reglementează sistemul de remunerare, un domeniu important de gestionare a personalului. În al treilea rând, a existat un act separat privind conflictul de interese din 1992, care reglementează drepturile și obligațiile funcționarilor. În al patrulea rând, după cum s-a menționat mai sus, funcționarii angajați în administrațiile locale și regionale sunt reglementați de Legea din 2002 privind autonomia teritorială a Guvernului.

Spre deosebire de Republica Cehă, toate celelalte țări au adoptat și pus în aplicare o lege de servicii publice. În Ungaria, Legea din 1992 privind statutul juridic al Funcționarilor Publici se aplică; în Estonia, funcționarii publici sunt reglementați de legea Serviciului Public din 1995; în Slovacia, se aplică Legea Serviciului public din 2001 și în Slovenia legea din 2002 este în vigoare. Celelalte țări au experimentat o înlocuire cel puțin completă a legilor lor de servicii publice. Lituania a adoptat o lege privind Funcționarii în 1995, care a fost înlocuită de Legea din 1999. Letonia a adoptat prima lege în 1994 și a înlocuit-o în anul 2000 cu o nouă Lege a Serviciului public. În Polonia, Legea Serviciului public a fost deja înlocuită de două ori; primul act normativ din 1996, a fost înlocuit în 1998 și apoi după aderare, în 2005.

Pe scurt, toate statele est europene, cu excepția Republicii Cehă au îndeplinit deja cea mai importantă obligație legală a Spațiului administrativ european înainte de aderare, și această situație nu s-a schimbat de atunci. Acceptarea generală a principiului că angajații din administrația de stat ar trebui să fie reglementați printr-o lege separată a serviciului public se reflectă în atitudini ale funcționarilor publici ministeriali. Conform sondajului Sigma, aproape 75 % din respondenți au sprijinit afirmația că relațiile de muncă ale birocratilor ministeriali trebuie să facă obiectul unei legi separate a Serviciului public.

Figura 1. "Este important ca personalul de conducere din ministere să fie formalizat clar într-o lege a serviciului public."



Ar fi fost interesant de văzut dacă oficialii cehi consideră că o lege a serviciului public este relevantă, deoarece aceștia nu au experiență în muncă în serviciul public în temeiul unei legi a serviciului public pusă în aplicare integral. Interveniile personale sugerează că sprijinul pentru Legea funcțiilor publice este scăzut în unele dintre cele mai importante ministere cehe, cum ar fi Ministerul de Finanțe. Ministerele au stabilit, de obicei propriile convenții și reglementări, iar unele ministere nu mai par a vedea nici un beneficiu în a avea un statut general de servicii publice. În același timp, am aflat că mai multe ministere și-au gestionat personalul, ca și cum Legea Funcției Publice din 2002 ar fi fost în vigoare. Această divergență în practicile și punctele de vedere sugerează că nu ar trebui să considerăm că funcționarii administrației publice centrale vor îmbrățișa cu toată inima relansarea reformei generale în serviciul public din Republica Cehă.

#### *Calitatea punerii în aplicare a legislației*

Fără a aduce atingere existenței unor legi de servicii publice în statele est europene și atitudinilor pozitive ale funcționarilor publici vis-à-vis de legile serviciului public, este necesar să se adauge o serie de calificări. În primul rând, calitatea punerii în aplicare a legii serviciului public a scăzut de la aderare. În Slovenia, de exemplu, capitolele privind evaluarea rezultatelor și reglementarea procesului de disciplinare au fost scoase din lege, în contextul unei modificări importante din 2005. Cu toate acestea, decrete guvernamentale pentru înlocuirea fostei baze legale nu au fost încă adoptate, subminând certitudinea juridică pentru serviciul public. În Slovacia, codul disciplinar, de asemenea, a fost scos din Actul funcției publice în 2006, și nici un nou regulament nu a fost adoptat de atunci. Estonia, pentru a da un alt exemplu, a avut un decalaj major de implementare pentru un anumit număr de ani. Încercările de revizuire a Legii Serviciului Public din 1995 nu au reușit mai multe ori. Ca rezultat, managerii de personal sunt efectiv forțați să "stoarcă" practicile de astăzi în regulile formale ale trecutului, pentru a menține o aparență de legalitate.

#### *Instabilitatea reglementărilor Serviciului Public*

În al doilea rând, existența actelor de servicii publice susține principiile de imparțialitate și responsabilitatea legală a serviciului public. Cu toate acestea, serviciul public, în toate cele opt țări, are un scor slab în termeni de "predictibilitate juridică". Toate cele opt țări și-au modificat legile de servicii publice, începând din 2004. La sfârșitul anului 2007, legea slovacă de servicii publice a fost deja modificată de 23 de ori din 2002 și de 13 ori, de la aderarea din 2004. În mod similar, legislația lituaniană a fost modificată de 36 de ori între 1999 și sfârșitul anului 2007 (de opt ori din 2004). Chiar și legea cehă de servicii publice, din care majoritatea nu este în vigoare, a fost modificată de mai multe ori, începând din 2004. Cele mai multe dintre aceste amendamente au introdus doar schimbări minore,

dar, așa cum va deveni mai clar în restul prezentului document, toate țările, cu excepția Estoniei și Republica Cehă, au adoptat cel puțin un amendament major, care a afectat în mod semnificativ modul în care funcționarii publici au fost gestionați. Cu alte cuvinte, regulile formale care reglementează serviciile publice în Europa Centrală și de Est sunt foarte instabile și, în consecință, predictibilitatea de gestionare a serviciului public este subminată în mod grav și se poate dezvolta gestionarea arbitrară.

#### *Domeniul de aplicare a reglementărilor serviciului public*

În al treilea rând, definirea domeniului de aplicare a actelor de servicii publice nu este întotdeauna lipsită de probleme. Aceasta a fost o tendință generală potrivit căreia guvernele din statele est europene au optat pentru definiții înguste ale serviciului public, așa cum domeniul de aplicare a legii serviciului public este în mare parte limitat la funcționarii care își exercită autoritatea de stat. În schimb, angajații din sectorul public mai larg - de exemplu, în educație, sănătate, și forțele armate - fac obiectul legislației separate. Cu toate acestea, domeniul de aplicare a diferitelor sisteme de servicii publice este obiectul unor ambiguități în mai multe țări, cum ar fi Slovenia și Polonia. Situația poloneză este demnă de remarcat, deoarece legea a distins, nominalizat funcționarii publici și "angajații serviciului public", care sunt în sfera de aplicare a legii serviciului public, dar care fac obiectul legilor contractelor de muncă obișnuite. Cu toate acestea, numărul funcționarilor publici nominalizați și pe deplin dezvoltați reprezintă în prezent cinci % din ansamblul de servicii publice. Aceasta înseamnă că responsabilitatea juridică a serviciului public este asigurată, dar că multe dintre regulamentele de gestionare care urmează să fie discutate mai jos se aplică numai unui procent foarte mic de funcționari.

Probleme de congruență cu principiile europene de administrație nu apar cu privire la definirea relației dintre politică și administrație. În cele trei state baltice, cel mai înalt funcționar public este la primul nivel ierarhic sub nivelul de ministru. Mai mult, pozițiile de consiliere sunt definite, dar numărul de angajați în consiliere este de obicei mic. Din contra, celelalte țări introduc unul sau mai multe straturi de numiți politic între nivelul de ministru și cel mai înalt funcționar public.

În Slovenia, există unul sau doi secretari de stat numiți politic între ministru și directorii generali, care sunt cei mai înalți funcționari publici. În Ungaria și Slovacia, există două niveluri de numiți politic. În Ungaria, unul sau doi secretari de stat și mai mulți secretari de stat de specialitate stau în vârful ierarhiei ministeriale, mai sus de șefii de departament, care sunt cei mai înalți funcționari publici. Ungaria are două cabinete ministeriale formale, dar dimensiunile cabinetelor pot ajunge între 20 și 30 la personal, cu șeful cabinetului politic care joacă un rol din ce în ce mai important în gestionarea departamentelor ministeriale. În Slovacia, există unul sau doi secretari de stat și un șef al biroului de servicii, în timp ce directorii generali, ca un al treilea nivel din ministere, sunt clasificați ca fiind cei mai înalți funcționari publici. În Polonia, granița este plasată chiar mai jos în ierarhie, deoarece unul sau doi secretari de stat, mai mulți sub-secretari, un director general, și un număr mare de directori de departamente și directorii adjuncți de departament sunt numiți politic. În concluzie, șeful unității este în mod clar cel mai înalt funcționar public în Polonia. În cele din urmă, în Republica Cehă nu există nici o limită formală între politică și administrație, deoarece nu există nici o lege a serviciului public. Informal, poate fi trasată o delimitare sub nivelul de ministru adjunct, deoarece directorii de secțiuni și directorii de departamente tind să fie semi-numiți politic.

Profundimea formală a politizării implică faptul că mulți dintre oficialii de top care au un rol central în exercitarea autorității de stat nu intră de fapt sub incidența legii privind funcția publică. Această stare de lucruri slăbește responsabilitatea serviciului public și subminează principiile de profesionalism și de neutralitate politică. Mai mult decât atât, este de remarcat faptul că mai multe țări au deplasat granițele dintre politică și administrație mai jos în ierarhia ministerială prin transformarea funcționarilor publici înalți anteriori în numiți politic. Acesta a fost cazul în Ungaria când pozițiile de secretar de stat administrativ și de secretar general adjunct de stat au fost re-etichetate și transformate în posturi politice, în

Slovacia, unde șeful biroului de servicii a fost transformat într-un desemnat politic și, mai ales în Polonia, unde posturile celor trei tipuri de directori s-au transformat în mod formal în poziții politice<sup>14</sup>. Aceste evoluții pot fi considerate ca o redefinire simplă a politicii de administrare Nexus. Cu toate acestea, ele trebuie să fie clasificate ca o tranziție de la principiile europene ale administrației publice.

Pe scurt, calitatea generală a temeiului juridic al guvernării serviciului public a scăzut de fapt, în mai multe țări, cum ar fi Ungaria, Polonia, Slovacia și Slovenia, și a rămas problematică în Estonia și în Republica Cehă. Această tendință critică ridică semne de întrebare cu privire la instituționalizarea eficientă a principiilor securității juridice, responsabilitatea, imparțialitatea și previzibilitatea în noile state membre.

### **3.3. Coordonarea și gestionarea centrală a Serviciului public**

Acest capitol examinează structurile centrale, care sunt responsabile cu gestionarea și coordonarea politicii de servicii publice. În special, evaluările Sigma au subliniat faptul că o instituție centrală cu o poziție consolidată și suficiente competențe pentru coordonarea și controlul politicii serviciului public este un ingredient critic pentru a asigura compatibilitatea serviciului public din statele est europene cu principiile europene de administrație. Această perspectivă reflectă importanța structurilor centrale de gestionare ca mecanisme de asigurare a predictibilității legale a politicii de servicii publice și a unui tratament echitabil și egal al funcționarilor publici în toate instituțiile guvernamentale. Structurile centrale capabile de management sunt, de obicei, necesare pentru a dezvolta reforma serviciului public, pentru a gestiona pregătirea legislației reformei, precum și pentru a stabili standarde de gestionare a resurselor umane.

Acest domeniu de guvernare a serviciului public este caracterizat de un grad ridicat de diversitate între țări. Nu există un model singular în statele est europene de gestionare a serviciului public. Instituțiile centrale de gestionare pot fi găsite în birourile primului-ministru și cancelarii, la Ministerul de Interne, finanțe, muncă și justiției, precum și la ministere speciale ale administrației publice. În ceea ce privește principiile europene de administrație publică, într-adevăr, putem identifica cel puțin un organism central în fiecare țară din estul Europei care are responsabilitate globală pentru afacerile din serviciul public. Cu toate acestea, capacitatea actuală de management este slabă în Republica Cehă și Slovacia. În Estonia, capacitatea centrală de management este subminată de fragmentarea autorității între mai multe instituții. În Polonia, Ungaria și Slovenia, structurile de gestionare centrale sunt supuse la instabilitate și incertitudine. Doar Lituania și într-o măsură mai mică, Letonia au dezvoltat și menținut stabile și capabile structurile centrale de management al serviciului public de la aderarea la UE din 2004.

#### ***Diversitatea în administrarea serviciului public***

Durabilitatea post-aderare în acest domeniu a conducerii centrale de servicii publice a fost un motiv de îngrijorare, cel puțin în Slovacia, Republica Cehă și Estonia. Republica Cehă nu a avut niciodată o autoritate centrală unificată de management al Serviciului public, în primul rând pentru că Republica Cehă nu a implementat niciodată o lege a serviciului public. După aprobarea Legii Serviciului public din 2002, guvernul ceh a înființat Directoratul General pentru funcționarii publici, în Aparatului Guvernului. Direcția Generală ar fi devenit un birou central relativ puternic pentru serviciul public, dar nu a devenit niciodată operațională în totalitate, deoarece guvernul nu a numit niciodată un șef al Direcției. În schimb, Direcția Generală a fost desființată în 2005. În prezent, Ministerul de Interne este responsabil pentru pregătirea următoarei reforme în serviciul public, dar nu are alte funcții în domeniul gestionării personalului care ar putea ajuta la stabilirea unor standarde omogene de gestionare și pentru a-și coordona politica de personal între

---

<sup>14</sup> În Polonia, s-a planificat, în momentul redactării, reinstaurarea directorilor generali, a directorilor de departamente și a directorilor adjuncți, în domeniul de aplicare a serviciului public. Acest lucru ar însemna o reformă U-turn pentru aranjamentul de dinainte de 2006.

instituții. Ca urmare, politica de personal a fost aplicată la nivelul fiecărui sector și diferă considerabil în ministere.

Slovacia este altă țară cu un decalaj major în ceea ce privește managementul serviciului public. Slovacia avea un birou de servicii publice, care a fost cel mai puternic în regiune. Oficiul Serviciului public a jucat nu numai un rol standard în managementul reformei și în controlul aplicării, dar, de asemenea, a avut puteri de anvergură în recrutare, examinare, selecție și evaluare, precum și în controlul personalului și costurilor de personal (cf. "sistematizare"). Numeroasele puteri ale Oficiului Serviciului public se poate să fi contribuit la căderea acestuia, deoarece au intervenit prea mult în rolul tradițional al ministerelor și mai presus de toate, în rolul Ministerului de Finanțe.

De la eliminarea Oficiului Serviciului public, managementul serviciului public în Slovacia a revenit oficial Ministerului Muncii, unde a fost localizat înainte de punerea în aplicare a Legii Serviciului public din 2002. Cu toate acestea, unitatea din cadrul Ministerului Muncii – Departamentul Serviciului public - este formată din mai puțin de șapte persoane, iar pentru primul an după desființarea Biroului de Servicii publice, ea este format din doar trei persoane, dintre care niciuna nu a fost transferată de la Birou. Departamentului de Serviciului public, prin urmare, îi lipsește capacitatea de a pregăti reforma administrației publice sau de a controla punerea în aplicare a Legii Serviciului public. Pentru moment, moștenirea Oficiului Serviciului public este încă perceptibilă, deoarece mai multe foste reglementări au rămas în vigoare, așa cum foste tehnici de management sunt încă în uz. Cu toate acestea, dezintegrarea serviciului public și eterogenitatea în ceea ce privește practicile de management sunt în creștere rapidă.

Unitatea personalului în cadrul Guvernului este într-o poziție mai bună pentru a-și coordona politica de servicii publice în Slovacia. În mod oficial, Guvernul este responsabil cu "nominalizarea funcționarilor publici", care sunt foarte puțini la număr și este responsabil pentru câteva sarcini orizontale minore de gestionare a personalului. O funcție importantă a apărut cu toate acestea, dintr-o reuniune a șefilor de birouri de servicii, care, de asemenea, acționează în calitate de directori de personal în ministere. Această întâlnire, care este prezidată de către șeful de serviciu al Oficiului Aparatului Guvernului, a început pentru a servi ca o cutie de rezonanță și forum de coordonare a politicii de personal și de pregătire a următoarei reforme a serviciului public. Perspectivele de a reporni reforma serviciului public vor depinde în mare măsură de Aparatului Guvernului și de capacitatea Guvernului de a obține sprijin pentru reformă de la ceilalți șefi de birouri de servicii.

Estonia este a treia țară cu probleme de management, dar referințele nu rezultă dintr-o lipsă de capacitate, ci dintr-o fragmentare a autorității asupra gestionării serviciului public între mai multe instituții. Această problemă nu este nouă, dar a persistat încă de la adoptarea Legii Serviciului Public de acțiune în mijlocul anilor 1990. Punctul de pornire a serviciului public este Departamentul Serviciului Public din Cancelaria de Stat. Cu toate acestea, Cancelaria de Stat nu dispune de competențele esențiale, inclusiv de puterea de a pregăti și un nou proiect al Legii Serviciului Public, de a proiecta legislația secundară, precum și de a controla punerea în aplicare a legii. În ceea ce privește controlul punerii în aplicare, Cancelaria de Stat acționează în calitate de consultant, mai degrabă decât de instituție de control. De fapt, Biroul de Audit al statului a părut din când în când o instituție de control – spre exemplu, atunci când se evaluează performanța sistemului de plăți după ce a fost introdus la începutul anilor 2000 – dar activitățile sale de control nu pot merge dincolo de controale prin sondaj.

În ceea ce privește autoritatea care trebuie să pregătească proiectele noii legislații, Cancelaria de Stat din Estonia nu are mai mult decât un rol de consultant, pentru că această putere revine Ministerului Justiției. Motivul oficial din spatele acestei diviziuni a rezultatelor muncii din limitarea (constituțională) că secretarului de stat, care este șeful Cancelariei de

Stat, nu îi este permis să inițieze legislația în parlament<sup>15</sup>. În plus, este important de menționat rolul Ministerului de Finanțe în coordonarea și controlul managementului serviciului public în domeniul politicii de remunerare. Ca rezultat, managementului serviciului public în Estonia îi lipsește capacitatea de a introduce standarde și practici uniforme în instituțiile administrative. Nu este surprinzător că mulți inițiați și observatorii externi susțin că Estonia are nu unul, ci mai multe sisteme de servicii publice, că fiecare minister a dezvoltat abordarea proprie față de gestionarea personalului. În această privință, există unele asemănări izbitoare între Estonia și Republica Cehă.

La prima vedere, traiectoria de după aderare a Poloniei este foarte similară cu cazul Slovaciei, deoarece Oficiul Serviciului public a fost demontat în 2006. În contrast cu Slovacia, Polonia a fost în măsură să prevină apariția unui vid instituțional în domeniul conducerii centrale a serviciului public. După reforma din 2006, conducerea serviciului public a fost împărțită în două departamente din cadrul Oficiului Primului Ministru. Departamentul Serviciului public a preluat cele mai multe dintre funcțiile din fostul Oficiu, inclusiv gestionarea reformei, controlul punerii în aplicare, precum și pregătirea și coordonarea pregătirii centrale. Cu toate acestea, excluderea pozițiilor directorilor din domeniul de aplicare a serviciului public și stabilirea unui staff liber al statului în care directorii ar trebui să fie selectați au dus la crearea unui al doilea departament, care se ocupă exclusiv de administrarea schemei personalului de stat.

Chiar dacă guvernul polonez a împiedicat apariția unui decalaj în termeni de gestionare a serviciului public, este important să se recunoască faptul că Oficiul Serviciului public utilizat pentru a avea aproximativ 100 de angajați, în timpul Departamentului Serviciului public, ca succesor nominal al Oficiului, a avut mai puțin de o treime din acel număr. Majoritatea personalului noului departament a dobândit experiență de la fostul Oficiu al Serviciului public și cea mai mare parte a personalului redundant a fost transferat la alte ministere și agenții, cu rezultatul că Polonia nu s-a confruntat cu pierderi majore ale expertizei specifice serviciului public, cum ar fi Slovacia. Cu toate acestea, reforma din 2006 a fost urmată de o perioadă de incertitudini majore, care a paralizat în mare măsură gestionarea serviciului public pentru mai bine de un an.

Guvernul care a fost format după alegerile din toamna anului 2007 a abordat această problemă prin integrarea Departamentului de Personal de stat în Departamentul Serviciului public<sup>16</sup>. În timp ce această restructurare a restaurat capacitățile de acțiune în domeniul gestionării serviciului public, viitoarea instaurare instituțională din Polonia rămâne deschisă. Discuțiile actuale se concentrează pe re-înființarea unei versiuni la scară redusă a fostului Oficiu al Serviciului public sau pe stabilirea unui Departament Serviciului public cu un grad mai mare de autonomie instituțională și condus de un secretar de stat din cadrul Oficiului Primului Ministru.

Schimbarea și incertitudinea în ceea ce privește autoritatea de gestionare a serviciului public au fost recent principalele caracteristici ale instituțiilor maghiare. De la mijlocul anilor 1990, autoritatea de conducere a serviciului public a fost localizată în principal în Ministerul de Interne, dar Oficiul Primului Ministru avea de obicei în comun anumite competențe în ceea ce privește elaborarea orientărilor de reformă. Ca urmare a reorganizării guvernului în 2006, afacerile serviciului public au fost mutate în întregime la Oficiul Primului Ministru. Responsabilitățile Oficiului Primului Ministru au crescut în 2007, odată cu înființarea Centrului personal de guvernământ (KSZK). Centrul personal de guvernământ a fost construit pe (și este găzduit în), fostul Institut maghiar de Administrație Publică, care a fost responsabil de realizarea cercetării în domeniul administrației publice și de pregătirea și desfășurarea examenelor în cadrul Serviciului public. Reforma din 2007 a

---

<sup>15</sup> Nu este nevoie de multă imaginație pentru a conștientiza faptul că această justificare a servit multor instituții și multor actori politici foarte bine, așa cum li s-a permis să păstreze controlul Cancelariei.

<sup>16</sup> Planul de reformă a fost de a elimina întregul Departament al Personalului de Stat și de a integra membrii personalului în domeniul de aplicare al serviciului public.



transferat funcția de cercetare la alte instituții, oferind în același timp noii agenții un rol major în recrutarea și formarea profesională a funcționarilor publici. Cele mai multe dintre aceste măsuri sunt încă în curs de pregătire. Cu toate acestea, Centrul personal de guvernământ a stabilit deja o bancă centrală de locuri de muncă pentru evidențierea posturilor vacante, a început să se implice în preselecția șefilor de departament, și stabilește în prezent un sistem de examinare, care este, interesant, comparabil cu sistemele franceze și europene de concurs.

Rămâne de văzut dacă acest plan ambițios al Ungariei pentru o agenție guvernamentală proactivă a personalului poate fi pe deplin realizată în viitor. Starea de minoritate a guvernului din primăvara anului 2008 a introdus o incertitudine considerabilă în planurile de reformă. Ministerele de resort arată un sprijin ezitant al reformei, deoarece acestea sunt reticente în a renunța la autonomia lor în termeni de recrutare și selecție a candidaților. În plus, structura departamentală din Oficiul Primului Ministru a suferit mai multe modificări la nivel de conducere. Secretarul de Stat, care a fost instigatorul principal al reformei serviciului public din 2007, a părăsit serviciul public și a revenit în sectorul privat, iar mai mulți funcționari înalți, dintre care unii au avut 15 și mai mulți ani de experiență în materie de management al serviciului public, au părăsit biroul primului-ministru în opoziție față de noile măsuri de reformă. La momentul redactării, a existat o lipsă de claritate în privința următorului responsabil și organizarea din viitorul apropiat.

După aderare, Slovenia a cunoscut de asemenea schimbări majore în ceea ce privește structurile sale centrale de management. După alegerile din 2004, noul guvern a stabilit un Minister al Administrației Publice responsabil de toate chestiunile legate de reforma administrativă și de management, inclusiv gestionarea serviciului public. Unitatea responsabilă din cadrul Ministerului este condusă de un director general și stă bine la capitolul personal. Se ocupă cu sistemul serviciului public, organizarea administrației de stat, gestionarea reformei administrative, inclusiv reforma administrației publice, precum și cu controlul și inspecția gestionării serviciului public. Organizează managementul funcțiilor publice vacante, ține registrul, joacă un rol major în soluționarea reclamațiilor și sesizărilor funcționarilor publici, și dezvoltă planuri de formare profesională.

Structuri de management al serviciului public din Slovenia au fost anterior sub jurisdicția Ministerului de Interne. Consiliul funcționarilor, care sunt responsabili pentru selecția personalului de conducere, a fost mutat de la Oficiul Guvernului la noul Minister noi al Administrației Publice<sup>17</sup>. Actuala organizare instituțională, prin urmare, are potențialul de a furniza o conducere puternică în reforma și gestiunea serviciului public. Noul minister a fost creat în conformitate cu guvernul de centru-dreapta Janza. Acesta a continuat lucrările după cea mai recentă schimbare de guvern, din toamna anului 2008.

Două dintre cele mai stabile și cele mai capabile organizări instituționale pot fi găsite în Letonia și Lituania. În Letonia, modificările s-au produs, de asemenea, în ultimii ani, dar ele arată o schimbare treptată și elementară de autoritate de la biroul serviciului public ca funcție a administrației la Cancelaria de Stat. Cancelaria de Stat este în prezent responsabilă pentru dezvoltarea de linii directoare de reformă, elaborarea legislației de reformă, precum și dezvoltarea unor planuri de formare, în cooperare cu Școala letonă de Administrație Publică.

Atât Administrația Serviciului public, cât și departamentul din Cancelaria de Stat sunt sub conducerea primului-ministru, dar relațiile dintre cele două instituții nu sunt lipsite de tensiuni. Administrația Serviciului public beneficiază de un sprijin foarte limitat de la ministerele de resort, pentru că rolul său este văzut ca interferând cu afacerile ministeriale și ca subminând autonomia ministerelor de resort. Cele mai multe dintre schimbările instituționale din ultimii zece ani, inclusiv rolul său în dezvoltarea reformei și participarea sa la procedura de examinare și la selecția de personal, au diminuat rolul Administrației

---

<sup>17</sup> Consiliul funcționarilor este un organism independent fondat pe baza Actului Serviciilor Civile.

Serviciului public, consolidând în același timp imaginea sa ca fiind o instituție de control, mai degrabă decât un furnizor de "servicii" pentru ministerele de resort. În acest context, se acordă importanță integrării Administrației Serviciului public într-o nouă agenție guvernamentală în domeniul resurselor umane, care s-ar ocupa cu punerea în aplicare centrală a mai multor funcții de personal și ar putea seamăna cu personalul de la centrul guvernului ungar.

Cele mai stabile și mai puternice structuri de gestionare a serviciului public au apărut în Lituania. Departamentul serviciului public din cadrul Ministerului de Interne a fost stabilit la sfârșitul anului 2002. Acesta a apărut din fostul Minister al reformei administrației publice și autorității locale, care a fost desființat în 2001; funcții din domeniul serviciului public au fost apoi transferate la Ministerul de Interne. Directorul Departamentului serviciului public este direct răspunzător în fața Ministrului de Interne. Departamentul este format din mai mult de 40 de angajați, care sunt desemnați în mai multe unități care se ocupă cu dezvoltarea reformei, control, registru, dezvoltare de formare, și politica de recrutare, inclusiv gestionarea posturilor vacante, pregătirea și managementul examenelor, și participarea la comisiile de selecție. Departamentul Serviciului public lucrează în strânsă colaborare cu Departamentul de reformă a administrației publice din Ministerul de Interne. Nevoia de coordonare între cele două departamente a fost redusă, cu toate acestea, din moment ce Departamentul de Servicii publice i-a fost recent dată autoritatea de a dezvolta proiectul de noi inițiative în domeniul reformei serviciului public. De-a lungul ultimilor ani, Lituania și-a dezvoltat, prin urmare, cea mai omogenă și mai stabilă structură de management din regiune.

#### **3.4. Competiția deschisă de acces în funcția publică**

Acest capitol și următoarele două tratează recrutarea funcționarilor publici. Acest capitol, care începe cu examinarea sistemului de competiție deschisă, se concentrează pe anunțul obligatoriu și cuprinzător al locurilor de muncă vacante în serviciul public, ca un instrument de bază asociat cu principiile europene ale administrației publice<sup>18</sup>. Competiția deschisă completează conceptul de recrutare pe merit și sprijină principiile profesionalismului și eficienței prin obținerea unui număr mai mare de potențiali solicitanți ai locurilor de muncă din serviciul public și, astfel, solicitanți cu mai mult potențial. De asemenea, urmărește să asigure un tratament echitabil și egal al tuturor solicitanților și, astfel, să depășească practicile informale și non-transparente de recrutare, care deseori duc la favoritism și personal de slabă calitate. Pentru a analiza acest domeniu, am examinat cerințele pentru reclama obligatorie, practicile efective de competiție deschisă, precum și atitudinea funcționarilor publici față de principiul concurenței deschise.

Durabilitatea post-aderare în cele opt state est europene a fost foarte pozitivă în acest domeniu de guvernare a serviciului public. Toate țările (cu excepția Republicii Cehe) au instituționalizat concurența deschisă obligatorie. Compatibilitatea cu principiile europene este, de asemenea, reflectată în practicile zilnice de gestionare a serviciului public, și este recunoscută pe scară largă de către funcționarii publici, în statele est europene. Așa cum vom vedea, domeniul de competiție deschisă este mai bun decât toate celelalte domenii de guvernare a serviciului public în ceea ce privește compatibilitatea cu principiile europene de administrație.

##### *Instituționalizarea competiției deschise*

Până în 2008, toate țările, cu excepția Republicii Cehe au stabilit obligativitatea publicității posturilor vacante în serviciul public. Excepția cehă este în mare măsură, rezultatul lipsei unei legi a serviciului public. Cu toate acestea, situația din Republica Cehă nu este cu adevărat excepțională, atunci când este vorba de metodele actuale de recrutare,

---

<sup>18</sup> Conceptul de concurs deschis este, desigur, mai larg și include aspecte legate de examinare și de selecție. Vom discuta aceste probleme, în capitolul următor.

căci locurile de muncă vacante sunt în mare parte promovate, chiar dacă această practică nu este obligatorie. Interesant este că realitățile din Republica Cehă sugerează că mai multe posturi superioare rămase vacante sunt situate în ierarhia ministerială și este mai puțin probabil să fie făcute publice. Prin urmare, la nivel de director și, mai presus de toate, de ministru adjunct, nu se fac publice posturile vacante.

Ungaria a fost ultima țară, între celelalte șapte țări care a introdus publicitatea obligatorie a posturilor vacante în 2007. Înainte de această modificare a legii privind funcția publică, era obligatorie doar publicarea concursurilor pentru poziția de șef de departament în cazul în care nici un candidat intern nu putea fi recrutat. Cu toate acestea, ca și în cazul Republicii Cehe, în Ungaria era tipic ca locurile de muncă vacante în structura mai largă ministeriale să fie anunțate în mod public. În toate celelalte țări, din contra, anunțurile privind funcțiile publice vacante au fost obligatorii pentru o perioadă foarte lungă. În Slovenia, de exemplu, a fost obligatorie publicitatea funcțiilor publice vacante de la adoptarea Legii privind lucrătorii din sectorul public, care a fost adoptată în 1990 și care a precedat Legea Serviciului public din 2002.

Gradul ridicat de compatibilitate cu principiile europene de administrație publică este bine reflectat în rezultatele sondajului Sigma. Aproape 75 % din toți respondenții indică faptul că locurile de muncă vacante sunt anunțate înainte ca un nou oficial de stat să fie desemnat. Diferențele dintre țări variază de la 86 % în Lituania la 54 % în Ungaria. Valoarea relativ scăzută pentru Ungaria poate fi explicată prin schimbarea instituțională foarte recentă. De fapt, această valoare scăzută sugerează că anunțurile publice ale pozițiilor vacante erau deja o practică informală mai mult sau mai puțin stabilită, înainte ca acestea să fie făcute obligatorii prin legea serviciului public.

Figura 2. "Locurile de muncă vacante sunt anunțate în mod public înainte ca cineva să fie desemnat."

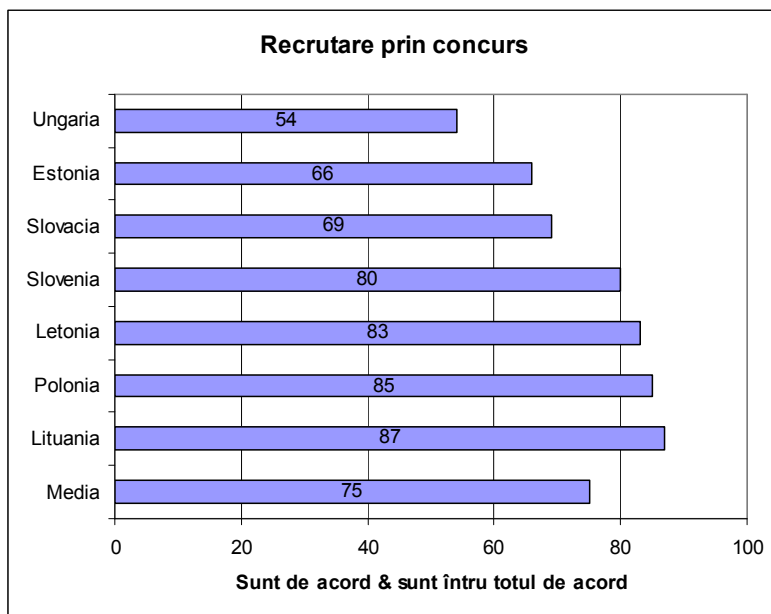
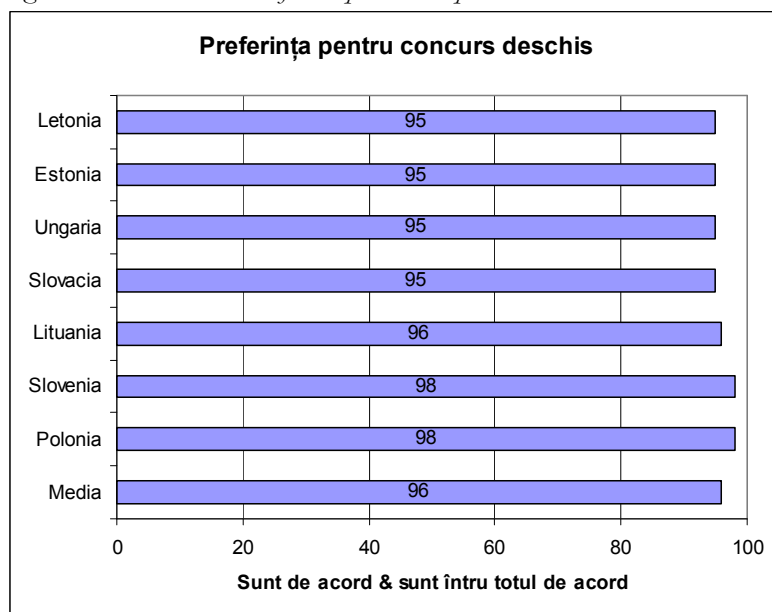


Figura 3. "Este de dorit să facă o publicitate publică a locurilor de muncă vacante din minister."



Armonizarea cu principiile europene este chiar mai mare atunci când se analizează preferința funcționarilor publici pentru competiția deschisă. Cu o medie de peste 95 % și o gamă foarte mică de la 94 la 98 %, se poate concluziona că noțiunea de concurență deschisă este foarte largă și profund acceptată în administrațiile din statele est europene și, invers, că încălcarea concurenței deschise de către managerii serviciului public este probabil să fi văzută într-un mod foarte critic de către funcționarii publici. Pe scurt, competiția deschisă - înțelesă strict, ca fiind publicitatea locurilor de muncă vacante - a fost acum profund instituționalizată în domeniul serviciului public din statele est europene.

### 3.5. Sisteme de acces și de selecție a candidaților în funcția publică

Acest capitol analizează sistemele de concursuri de acces și de selecție a candidaților în funcția publică. Acestea includ în general examene scrise și examene orale, sub formă de interviuri personale în fața unei comisii independente de selecție. Concursurile de admitere se adresează mai multor principii europene de administrare. Ele privesc în mod direct principiile de eficiență și profesionalism, așa cum servesc la selectarea candidaților competenți pentru serviciul public. Concursurile reglementate și standardizate de admitere joacă de asemenea un rol important cu privire la un tratament echitabil și egal al candidaților la serviciul public. Concursurile, prin urmare, sunt de obicei folosite ca un indicator cheie pentru recrutarea pe merit, spre deosebire de recrutarea bazată pe favoritism și patronaj politic. Prin urmare, am analizat existența unor examene scrise obligatorii, practica efectivă și eficacitatea acestor examene, regulamentul examenelor orale, independenței politice a comisiilor de selecție, precum și atitudinea generală a funcționarilor publici față de sistemele de examinare.

În contrast cu domeniul concurenței deschise, serviciile publice din statele CEE au un scor slab în ceea ce privește calitatea sistemelor de examinare a acestora, și tendința de la aderare a fost negativă în cele mai multe țări. Doar Lituania are un sistem de examinare care se potrivește în general cu principiile europene de administrație. Celelalte țări ori nu au avut niciodată examene standardizate, le-au eliminat în timpul perioadei de post-aderare, ori planifică să facă acum acest lucru. Compatibilitatea scăzută cu principiile europene este reflectată în practicile actuale de gestionare a serviciului public și, într-o măsură mai mică, în nivelul scăzut de acceptare în rândul funcționarilor publici. Evaluarea pentru intrarea în serviciul public este, prin urmare, făcută pe baza unor interviuri personale, dar condițiile formal-legale pentru standardizarea evaluărilor orale tind să fie scăzute și independența politică a comisiilor de selecție poate fi asigurată doar în cele trei state baltice membre.

### *Declinul sistemelor de examinare standardizată*

#### *Sistemele de concurs prin examinare scrisă*

Numai sistemul de examinare în Lituania se apropie de "compatibilitatea" cu principiile europene de administrație. Aici un examen scris este obligatoriu pentru toți solicitanții. Examenul are formatul unui test grilă și constă în două părți. Jumătate din teste de întrebări generale și de cunoștințe juridice; această parte este stabilită la nivel central de către Departamentul de Servicii publice. Cealaltă jumătate este centrată pe locuri de muncă și este stabilită de către minister, care dorește să recruteze un nou funcționar civil. Rezultatele candidaților sunt marcate și clasate înainte ca aceștia să fie intervievați de o comisie de selecție.

Totuși, chiar și cazul lituanian nu este lipsit de probleme. În special, concursul, ca metodă de acces în funcția publică, a fost criticat ca fiind prea ușor, deoarece întrebările stabilite de Departamentul Serviciului public sunt puse la dispoziție pe Internet. Mai mult decât atât, nu este sigur în ce măsură examenul controlează în mod eficient capacitățile intelectuale ale candidaților din moment ce nu evaluează competențele candidaților și abilitățile lor analitice. Ca urmare, unii susțin că valoarea principală a sistemului de examinare este una simbolică. În același timp, trebuie să recunoaștem că sistemul este relativ ușor de operat, prin urmare, combinând flexibilitatea în etapa de recrutare, cu un grad mai mare de legitimitate decât sistemele de recrutare care nu au nici o cerință de examen scris.

Celelalte șapte țări în studiu în prezent au mai puține mecanisme de screening în vigoare. Slovenia a avut o examinare până de curând care a fost mai concisă decât examenul din Lituania; a fost administrată la nivel central, a fost luată înaintea unei comisii de examinare certificată în mod independent, s-a concentrat pe cunoștințe juridice, dar a fost mult mai cuprinzătoare decât versiunea lituaniană și a necesitat, după cum au explicat intervievații, cel puțin patru până la șase săptămâni de pregătire solidă în cursurile oferite de Academia de Administrație. Inițial, examinarea nu a fost ușoară, pentru că nu mai mult de 50-60 % din candidați au trecut examenul la prima încercare. Este important de remarcat, totuși, că examinarea a fost luată în termen de un an de la numirea în serviciul public. Acesta poate fi, prin urmare, văzută mai degrabă ca "formare inițială", decât ca un dispozitiv de screening (a se vedea mai jos, capitolul 2.7).

În Slovenia, examenul scris nu a fost pe placul multor funcționari, în special al funcționarilor tineri, care l-au găsit prea birocratic și nu foarte relevant, în ceea ce privește conținutul. Reforma cea mai recentă din 2008 a abolit sistemul de examinare și l-a înlocuit cu formarea obligatorie, care trebuie efectuată în diferite etape ale carierei cuiva. În consecință, Slovenia a abolit în mod eficient sistemul de examene standardizate pentru intrarea în serviciul public.

Organizarea maghiară este similară cu cea a Sloveniei, unde funcționarii publici trebuie să treacă de un examen în termen de un an de la numirea lor. În plus, există un examen specializat, care este obligatoriu într-o etapă ulterioară a carierei. Acest sistem este pe cale să fie eliminat. Centrul personalului guvernamental se pregătește în prezent pentru stabilirea unui sistem de concurs asemănător. De asemenea, este planificat să testeze aptitudinile dincolo de cunoștințele juridice. Pentru moment, rămâne de văzut dacă noul sistem de examen va fi lansat vreodata. Pare puțin probabil că va fi introdus în 2009, așa cum a fost planificat inițial.

Singurele țări, în afară de Lituania, care au încă un examen înainte de numirea în serviciile de civile sunt Polonia și Slovacia. În ambele cazuri, cu toate acestea, sistemul de examinare este slab, și în Polonia, este pe cale de a fi eliminat, cu excepția pentru funcționarii care doresc să obțină statutul de "numit funcționar public". În Polonia, procedura de calificare este obligatorie pentru toți funcționarii care doresc să fie numiți, funcționari publici titulari. Înainte de 2006, nominalizarea fost o condiție prealabilă pentru numirea într-o poziție de director, ceea ce însemna că toți directorii trebuiau să urmeze o procedură riguroasă de examinare. Această cerință s-a schimbat în cursul reformei din 2006,

cand funcționarii publici numiți/titulari au devenit parte a schemei de personal de stat; ei puteau fi aleși prin numirea unor miniștri, dar pozițiile de conducere nu au mai fost rezervate pentru ei<sup>19</sup>.

Admiterea la schema de personal de stat necesară trecerea cu succes a unui examen. Examenul a durat o zi și s-a desfășurat la Școala Națională de Administrație Publică (KSAP). Aproximativ 50 % din candidați au trecut de prima rundă de examene. Eșecuri s-au înregistrat în principal la testul de limbă care a fost parte a examenului. După cum s-a menționat mai sus, schema de personal de stat a fost pentru prima integrată în Departamentul Serviciului public și acum se preconizează că va desființa schema, ceea ce înseamnă că cerința actuală de examinare va dispărea. Concursurile vor fi, prin urmare, limitate la grupul de funcționari publici numiți, dar, de vreme ce acest grup nu ajunge până la mai mult de 5 % din întregul serviciu public, s-ar putea sugera că trecerea unui examen este o excepție și nu o regulă în Polonia.

Slovacia a trecut printr-o evoluție similară. De fapt, au existat mai multe tipuri de examene înainte de 2006. În primul rând, începând cu anul 2002 a fost obligatorie trecerea unui examen la nivel de intrare, ca parte a procedurii de selecție. În al doilea rând, o examinare de "nominalizare", a fost necesară pentru toți funcționarii. Aceasta a fost inițial administrată de Oficiul Serviciului public și mai târziu delegată ministerelor (2003). Acest tip de examen a fost folosit ca parte a procedurii de recrutare, dar a fost, de asemenea, conceput ca o verificare a "stării de sănătate" a funcționarilor care au fost deja angajați în ministere, dar care au trebuit să treacă prin procedura de tranziție înainte de a deveni funcționari publici permanenți. Acest examen nu a fost deloc îndrăgit și a fost desființat în 2006. Cel de-al treilea examen a fost o "examinare corespunzătoare de nominalizare", pentru ca funcționarii să devină funcționari publici titulari, comparabil cu soluția poloneză; acest examen nu a fost niciodată pe deplin operațional. Nu există decât cinci funcționari publici titulari în Slovacia, și se preconizează eliminarea sistemului în viitorul apropiat. În cele din urmă, examene de recrutare "fast-track" încă există, dar acestea nu sunt utilizate.

Ceea ce rămâne astăzi în Slovacia este, prin urmare, "procedura de selecție", care include un examen scris. Examenul este încă reglementat printr-un decret al fostului Oficiu de Servicii publice, dar nu mai sunt nici de controale și inspecții ale procedurii de selecție. Conținutul și conduita examenelor sunt la discreția ministerelor. Cu șefii de birou de servicii ca manageri responsabili de personal, concursurile sunt sub controlul efectiv al unui funcționar care a fost recent (re)convertit la statutul de desemnat politic. În mod corespunzător, eficacitatea examenului de admitere este limitată. În timp ce concursurile sunt luate, s-a raportat că întrebările sunt adaptate pentru anumiți solicitanți sau că întrebările sunt comunicate dinainte. Numai la testul psihologic candidații riscă să pice. În același timp, nu există nici un interes în eliminarea procedurii de examinare. Examenul este acceptat ca un element general al procedurii de recrutare, care contribuie la legitimitatea deciziilor de recrutare.

Celelalte trei țări nu au cerințe pentru concursuri. În Estonia și Letonia, concursurile nu sunt menționate în legea serviciului public, iar absența unei legi a serviciului public în Republica Cehă, înseamnă că nu există nici o cerință în acest sens. Totuși, în toate cele trei țări, concursurile sunt uneori utilizate de către managerii de servicii publice în contextul procesului de selecție.

De fapt, în interviurile personale efectuate în cele opt noi state membre, s-a observat că în general concursurile au fost dezvoltate în mod regulat și stabilite prin recrutarea managerilor, indiferent de cerințele legale formale. Aceste concursuri nu sunt standardizate, dar sunt dezvoltate pentru a evalua competențele și cunoștințele solicitanților. Cu alte cuvinte, concursurile sunt folosite pentru a crește eficiența serviciului

---

<sup>19</sup> În cadrul acestui sistem, în cazul în care un funcționar public desemnat a fost numit într-o poziție de director, el / ea a fost considerată a fi oficial în concediu de absență de la serviciu civil, dar putea reveni la serviciul public, o dată ce numirea a luat sfârșit.

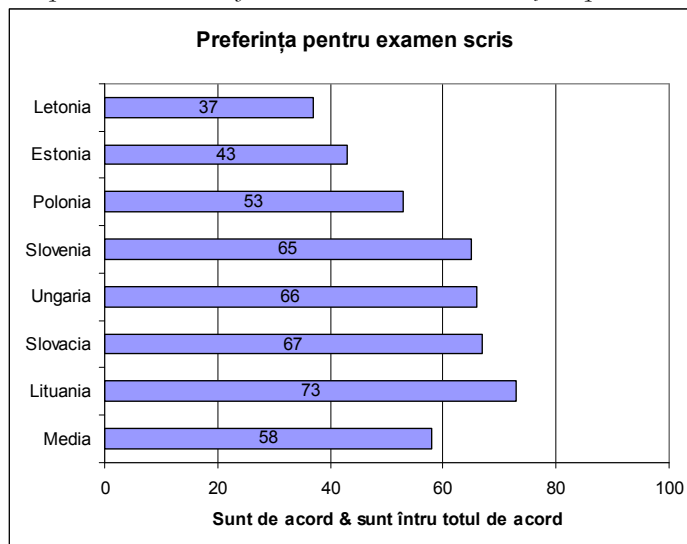
public prin elaborarea de proceduri care să ajute la evaluarea competențelor. În schimb, principiile privind responsabilitatea juridică și egalitatea de tratament sunt slab îndeplinite de către status quo-ul din majoritatea țărilor.

Diferențe din structura instituțională sunt bine reflectate în răspunsurile la sondajul Sigma. Cu privire la practicile actuale de gestionare a serviciului public, rezultatele sondajului arată că Lituania iese în evidență ca țară care utilizează pe scară largă concursuri scrise în procesul de recrutare. Concursurile scrise sunt, de asemenea, utilizate la scară largă în Slovacia. Datele se reflectă și în fosta bază juridică, dar nu se poate arăta aici că calitatea sistemului de examinare s-a deteriorat în multe ministere. Răspunsurile sondajului arată de asemenea că candidații din Ungaria și Slovenia nu sunt de obicei testați înainte de numire, fapt care reflectă obligația legală de a lua un examen după o anumită perioadă de timp de la aderarea la serviciul public. În același timp, cifrele indică faptul că cel puțin unii dintre managerii din serviciul public profită de posibilitatea de a organiza un examen scris obligatoriu, în scopul de a suplimenta concursurile orale. Această posibilitate legală este preluată mai frecvent în Slovenia decât în Ungaria.

Figura 4. "Noii recruți dau un examen scris de testare a calificării înainte de a ocupa locul de muncă în cadrul ministerului."



Figura 5. "Este de dorit ca candidații pentru posturile vacante din serviciul public să treacă un examen scris, pentru testarea calificărilor acestora înainte de a-și ocupa locurile de muncă."



În plus, răspunsurile sondajului indică faptul că sprijinul global pentru sistemele de examene scrise, este cel mult la un nivel intermediar. Baza instituțională este cel mai acceptată în Lituania și Slovacia, în timp ce diferențele între practicile efective (a se vedea figura 4 de mai sus), precum și preferințele funcționarilor publici (Figura 5 de mai sus) sunt cele mai mari în Ungaria, Slovenia și Polonia. Funcționarii publici din Letonia și Estonia nu consideră că este problematic faptul că sistemele de examene scrise, nu sunt în uz, deoarece ele arată cel mai mic interes în utilizarea unor astfel de metode de examinare. Rezultatele sondajului arată de asemenea că atitudinea funcționarilor publici diferă foarte mult atunci când se compară sprijinul lor covârșitor pentru o concurență deschisă împotriva sprijinului lor modest pentru concursurile scrise ca un instrument de selecție.

#### *Interviuri și comisii de selecție*

Când concursurile scrise sunt mai puțin relevante pentru selecția candidaților, sarcina probei cade în principal pe partea orală a examenului. Interviurile personale sunt, prin urmare, metoda cea mai comună de testare a calității și a caracterului adecvat al candidaților pentru posturi în ministere. Provocarea pentru utilizarea de interviuri personale rezultă din dificultatea de a garanta un tratament echitabil și egal al tuturor candidaților. Cele mai multe țări nu au un regulament special al guvernului care ar stabili norme clare pentru desfășurarea de interviuri personale. În Lituania, Curtea Constituțională a decis că procedura de examinare orală a încălcat principiul transparenței și a cerut guvernului reglementarea părții orale a examenului în așa fel încât să minimizeze potențialul favoritism.

Atunci când procedurile de examinare sunt relativ sub-reglementate și atunci când interviurile cu caracter personal sunt instrumente-cheie de selecție a candidaților, este relevant în special să ne uităm la persoanele cărora le-a fost delegată autoritatea de a lua decizii reale de selecție. În consecință, evaluările Sigma au pus accentul pe existența comisiilor de selecție și pe un rol minim pentru miniștrii desemnați și politică în selectarea funcționarilor publici, în scopul de a promova profesionalismul și neutralitatea politică a serviciului public.

Cerința legală de a stabili comisiile de selecție este larg răspândită în statele est europene. Excepție face Republica Cehă, deoarece nu există nici o lege de servicii publice care ar putea face ca astfel de comisii să fie obligatorii. Cu toate acestea, în ceea ce privește selecția personalului de non-conducere, nu există, în general, diferențe majore între țări. De obicei, un manager care are un post vacant pentru completarea departamentului său este persoana care inițiază procesul de selecție și este mai târziu persoana al cărei aviz al contează cel mai mult atunci când este vorba de selecția reală a candidaților.



Comisiile de selecție, sunt formate de obicei din trei până la șapte persoane. Organizarea standard include un șef de departament, un șef de unitate relevant și un reprezentant al personalului departamentului. Unele țări, cum ar fi Lituania, au până la șapte membri în comisiile de selecție. Aceste comitete ar include apoi înalți funcționari, cum ar fi secretari de stat adjuncți, dar ar putea include, de asemenea, reprezentanții departamentelor centrale ale serviciului public, experți externi și reprezentanți ai sindicatelor. În Lituania, membrii comisiilor de selecție sunt luați de pe o listă care există pentru ministerele individuale. În celelalte țări există un nivel mai mic de reglementare pentru stabilirea comisiilor de selecție.

În același timp, există diferențe importante în ceea ce privește determinarea, care este responsabilă pentru stabilirea comisiilor de selecție. Diferența de bază se situează între țările care au puterea de a delega această putere unui funcționar civil superior și țările care o delegă unui desemnat politic. În Estonia, Letonia și Lituania, secretarul de stat sau secretarul general, ca cel mai înalt funcționar public, numește oficial comitetul de selecție sau aprobă componența comisiei. În schimb, în Ungaria, Polonia și Slovacia, în mod oficial această putere este delegată unei desemnat politic. În toate cele trei țări acest aranjament a fost introdus după aderarea la UE, atunci când secretarii administrativi și secretarii de stat adjuncți din Ungaria, directorii generali din Polonia, și șefii de birouri de servicii din Slovacia s-au transformat în poziții politice. Această schimbare reflectă presiunea tot mai mare a politizării în aceste trei țări. Slovenia diferă de alte țări, în măsura în care ministrul este responsabil în mod oficial pentru stabilirea comisiilor de selecție, precum și pentru selectarea ulterioară și numirea membrilor Comisiei<sup>20</sup>. De fapt, aceste competențe sunt de obicei delegate directorilor generali sau directorilor de personal, și miniștrii sunt interesați doar în selecția personalului de conducere. Pe scurt, media examenelor și a sistemelor de selecție din statele est europene este scăzută, și doar cele trei state baltice au fost capabile să împiedice un declin în acest domeniu de aderare.

### **3.6. Managementul și de-politizarea Serviciului public superioare**

Serviciul public superior din fruntea administrației are un rol central în diseminarea principiilor europene în cadrul serviciului public (Sigma 1998, 1999). Rapoarte ale UE și evaluările regulate ale Sigma, prin urmare, pun mare accent pe profesionalizarea și neutralitate politică a serviciului public superior în statele est europene. În vederea realizării de-politizării serviciului public superior, principiile europene și politica UE, destinate să reducă (și să minimizeze) posibilitățile de exercitare a unei puteri discreționare asupra selecției și numirii personalului de conducere din administrația de stat. Pentru analiză, am examinat, prin urmare, măsura în care normele de selecție pentru selectarea funcționarilor de rang superior poate asigura independența politică a numiților, nivelul efectiv al politizării în birocrăția ministerială, precum și atitudinile față de promovarea funcționarilor publici, bazate pe criterii politice, spre deosebire de criterii meritocratice.

Regulile și procedurile, precum și practicile efective de selecție a înalților funcționari reprezintă un element important de variație între cele opt state est europene. Pozițiile de conducere ale birocrăției ministeriale sunt politizate cel mai puțin în cele trei state baltice. Slovenia și Republica Cehă, în ciuda lipsei acestora din urmă a legislației serviciului public, reprezintă un grup intermediar. Birocrăția de rang înalt din Ungaria, Slovacia și în special din Polonia sunt cele mai politizate. De la aderarea la UE politizarea birocrăției de rang înalt a crescut în Slovenia, Ungaria, Slovacia și Polonia. Ea a rămas stabilă în statele baltice și, cu calificări, în Republica Cehă. Va deveni evident că pentru acest domeniu de guvernare a serviciului public, atitudinea funcționarilor publici este relativ mai aliniată la standardele

---

<sup>20</sup> În Slovenia, ministrul este responsabil pentru stabilirea comisiilor de selecție în cadrul Ministerului, în timp ce pentru alte instituții autoritatea este delegată directorului Aparatului Guvernului, directorului unui organism afiliat la un minister, șefului unei unități administrative, sau șefului oricărui alt organism de stat.

europene decât sunt regulile formale și practicile efective ale politicii de personal în ceea ce privește înalții funcționari.

#### *Re-politizarea serviciului public superior*

Estonia a politizat cel mai puțin procesul formal de selecție a personalului superior ministerial. Selecția secretarilor generali este pregătită de concurență și de Comitetul de Evaluare a funcționarilor publici superiori, care este situat în centrul Cancelariei de Stat. Inițiativa pentru procesul de selecție este luată de către ministere, dar procesul este în mare măsură gestionat de către Secretarul de Stat al Cancelariei de Stat, care este și președintele Comitetului Central de Concurență. Secretarul de stat instituie un comitet de selecție format din înalți funcționari, reprezentanți ai diferitelor instituții administrative, agențiilor și sindicatelor, precum și experți independenți. Există de obicei un reprezentant al ministerului care solicită numirea unui secretar general nou, dar nu există nici o reprezentare politică aici. În acest proces, candidații sunt intervievați și trebuie să dezvolte un program de lucru pentru ministerul în care caută locuri de muncă. Comisia poate propune, ulterior, unul, doi sau mai mulți candidați ministrului, care are dreptul de a alege între ei. Ministrul apoi propune alegerea sa cabinetului pentru aprobarea formală.

Miniștrii au un rol la sfârșitul procesului de selecție, dar recrutarea funcționarilor publici și experților externi, precum și conducerea centrală a procesului reduce potențialul de a alege un candidat a cărui calificare principală ar fi loialitatea politică față de ministru și de partidul ministrului. Acest lucru nu înseamnă că influența politică este imposibilă. În prima etapă a procesului de selecție, există un interviu în cadrul ministerului care încearcă să recruteze un nou secretar general. Aceasta oferă ministerului posibilitatea de a-și comunica preferințele la Comitetul Central de Concurență. În plus, ministerul are un reprezentant pe panoul de concurență, iar această persoană poate acționa ca un cvasi-representant al ministrului. La urma urmei, miniștrii pot încă vota propunerea Comitetului de concurență și pot numi un secretar general care acționează pentru o perioadă limitată de timp.

În consecință, mai mulți observatori din interiorul și din afara ministerelor au susținut că "miniștrii pot obține de obicei, ceea ce doresc"<sup>21</sup>. O funcție importantă a Comitetului de concurență este, prin urmare, prevenirea celei mai evidente politizări a serviciului public prin asigurarea transparenței în procesul de selecție și prin legitimarea alegerii celor mai importanți funcționari publici din ministere. Dinamica procesului de selecție, de asemenea, arată că Comitetul de Concurență non-politic ar submina legitimitatea proprie față de guvern și miniștri în cazul în care nu ar reușit să țină cont de preferințele miniștrilor. Un grad de flexibilitate și adaptabilitate în Estonia, poate fi astfel văzut ca unul dintre secretele succesului Comitetului Central de Concurență.

Procedura de selecție a directorilor generali în Slovenia este cea mai apropiată de organizarea estoniană. Atunci când se compară Slovenia și Estonia trebuie spus de la bun început că poziția de top în Slovenia, postul de secretar de stat, este o numire politică făcută de către guvern, precum și postul de director general este cu două niveluri sub cel al ministrului. În Slovenia, candidații eligibili pentru posturile de directori generali, secretarii generali, directorii de birouri guvernamentale, directorii de organisme afiliate la ministere, și șefii de unități administrative sunt examinați și selectați de Consiliul de Funcționari. Consiliul a fost inițial situat în aparatul Guvernului, dar a fost transferat la Ministerul Administrației Publice, după modificarea din 2005 a Actului Serviciului public. Consiliul este compus din 12 membri. Trei membri sunt numiți de către Președintele Republicii dintre experții din sectorul public. Oficialii Superioari aleg prin vot secret, trei membri din rândurile lor. Doi membri ai Consiliului sunt numiți de către sindicatele de profesii în administrația publică, și patru membri sunt numiți de către Guvern, la propunerea ministrului Administrației Publice. Președintele Consiliului funcționarilor este ales de către

---

<sup>21</sup> Pentru o discuție a relației dintre părți și stat și posibilitățile ca partidele politice să facă numirile în cadrul administrațiilor centrale, regionale și locale și în sectorul public mai larg, a se vedea Sikk (2006) și Madise (2007).

membrii Consiliului. La momentul redactării, președinția era deținută de secretarul de stat (desemnat politic) de la Ministerul de Justiție<sup>22</sup>.

Comisiile speciale de concurență sunt stabilite pentru a determina care candidați sunt potriviți pentru o anumită poziție cu privire la calificările lor profesionale. Comisiile individuale de concurs sunt formate din cel puțin trei membri, inclusiv un membru din partea Consiliului funcționarilor, unul de la minister, și experți din afara administrației de stat. În urma examinărilor orale, Comisia stabilește o listă de candidați "adecvați" și "nepotriviți". Lista de candidați adecvați poate consta în unul, doi sau mai mulți candidați. Ulterior, ministrul poate alege din această listă, dar poate să nu ia în considerare, de asemenea, lista, dacă dorește. Prin urmare, dinamica de selecție din Slovenia acționează într-un mod similar cu cea în Estonia, deoarece ministrul are ultimul cuvânt și poate influența decizia de obicei, în modul în care dorește.

Diferența importantă între Slovenia și Estonia rezultă în nivelul efectiv de politizare. În Estonia, există, de fapt, foarte puțini numiți politic în burocracia ministerială în afară de un număr mic de consilieri, în timp ce secretarul general este, de fapt, situat într-o zonă gri între politică și serviciul public permanent. În Slovenia, din contra, primul nivel de sub ministru, secretarul de stat, este în mod clar politic. În plus, procedura de selecție pentru directorii generali, secretarii generali, directorii de birouri guvernamentale, directorii de organisme afiliate la ministere, și șefii de unități administrative a avut doar efecte limitate cu privire la practicile actuale de politizare a acestui nivel în ministere. După schimbarea din 2004 a guvernului, a existat o schimbare politică motivată considerabil la nivel de directori generali. Consiliul funcționarilor putea să fi fost în măsură să prevină cea mai evidentă politizare a serviciului public superior, dar aceasta nu a fost în măsură să împiedice percepția observatorilor exterior (și interiori) conform căreia acest nivel este, de fapt, în mare măsură, un nivel politic în cadrul burocrăției ministeriale. Consiliul funcționarilor a crescut, prin urmare, transparența și legitimitatea procesului de selecție, dar nu a fost în măsură să prevină politizarea efectivă a serviciului public superior.

La prima vedere, poate părea surprinzător faptul că practica reală de politizare în Republica Cehă nu este foarte diferită de modelul care predomină în Slovenia, pentru că selecția personalului de conducere din Republica Cehă are loc în mare măsură, într-un vid juridic. Miniștrii adjuncți sunt numiți cei mai înalți de sub nivelul de ministru și au responsabilități de conducere importante în ministere. Miniștrii adjuncți sunt de obicei aleși de ministru, dar miniștrii trebuie să ia în considerare partidele care formează coaliția guvernamentală, care tind să solicite alocarea proporțională a locurilor de muncă de top pentru fiecare membru al coaliției. Cu alte cuvinte, miniștrii adjuncți ocupă posturi politice, chiar dacă există unele excepții notabile în burocrăția ministerială cehă. În schimb, la nivelurile următoare în ierarhia - nivelurile de director al secțiunii și director al departamentului - miniștrii și mai presus de toate miniștrii adjuncți sunt, de obicei liberi să își aleagă candidatul preferat.

Toate acestea implică faptul că este neobișnuit să avem comisii de selecție implicate în alegerea candidaților pentru aceste poziții. Selecția personalului superior este în mare măsură, prin urmare, nereglementată și opacă. Interesant, procesul de selecție variază considerabil între Republica Cehă și Slovenia, dar utilizarea efectivă a criteriilor politice nu mai este relevantă pentru selecția directorilor de secțiuni și departamente în Republica Cehă, așa cum este pentru selecția directorilor generali din Slovenia. Din perspectiva politicii serviciului public din UE, care a pus un mare accent pe efectele cadrului "dreptului" legal, similitudinea rezultatelor acestor două țări este încurcată. Cu toate acestea, s-ar putea sugera, de asemenea, că "nici un regulament" și regulament "insuficient" pot produce rezultate similare.

---

<sup>22</sup> După ultima schimbare de guvern în toamna anului 2008, președinția Consiliului funcționarilor a fost atribuită unui reprezentant al Ministerului Administrației Publice.

Selecția secretarilor de stat din Letonia și Lituania se apropie de organizarea estonă și slovenă, dar există, de asemenea, câteva diferențe importante. În primul rând, miniștrii sunt acceptați pe panourile de selecție pentru secretari de stat sau pot influența, cel puțin, compoziția panourilor. Miniștrii pot influența în mod direct, prin urmare, procesul decizional. În multe privințe, această organizare oficializează o practică informală în Estonia și Slovenia. În al doilea rând, controlul centralizat al deciziilor de selecție este mai puțin reglementat în Letonia și Lituania. În Lituania, Departamentul Serviciului public trimite reprezentanți către selecție, dar alegerea reală este făcută de către ministru. În Letonia, lista membrilor eligibili este fixată într-un regulament al cabinetului, dar pentru numirea de secretari de stat lista diferă de la un minister la altul. De exemplu, secretarul de stat al Cancelariei ar putea fi regăsit pe panoul de selecție al secretarului de stat în Ministerul Agriculturii, dar nu neapărat pentru selectarea altor secretari de stat.

Ce poate fi mai important, din nou, este practica reală a politizării la nivel înalt. În Letonia și Lituania, miniștrii au un cuvânt de spus în numirea de secretari de stat, dar în ambele cazuri, acești înalți funcționari, împreună cu secretarii generali estoni, sunt, de departe, cele mai puțin politizate poziții superioare din regiune<sup>23</sup>. Este recunoscut faptul că miniștrii au un cuvânt de spus și poate, de asemenea, ocazional, încearcă să influențeze procesul de selecție într-un mod mult mai activ și numiții pot fi, de asemenea, membri de partid, dar o linie de fond este general acceptată în aceste trei țări, potrivit căreia secretarii de stat/secretarii generali sunt în mare măsură funcționari publici profesioniști. Depolitizarea celor mai multe niveluri superioare are consecințe în politizarea de la nivelurile următoare în ierarhia ministerială. Secretarii de stat adjuncți și șefii de serviciu, cu toate acestea, sunt doar foarte rar politizați în aceste trei țări.

Acest model diferă foarte mult de la gestionarea serviciului public în Slovenia și în Republica Cehă, dar mai presus de toate diferită de la serviciile de gestionare a serviciului public din Polonia, Slovacia și Ungaria. În primul rând, sub ministru, oficialii superiori din minister cu responsabilități de conducere sunt numiți politic în aceste trei țări. În Polonia, există secretari de stat și sub-secretari sub ministru. Acești înalți funcționari sunt în mare măsură aleși în același mod ca și miniștrii adjuncți în Republica Cehă, astfel încât miniștrii pot alege în mare parte oficialii preferați, dar pentru posturi-cheie care trebuie să respecte principiul proporționalității în cadrul coaliției de guvernământ. Înainte de 2006, Legea Serviciului public din Polonia, a definit directorii generali, directorii și directorii adjuncți de departament ca fiind funcționari publici, care au fost selectați într-o procedură de concurs organizată de Oficiul Serviciului public. Reforma din 2006 a schimbat această organizare prin transformarea directorilor în numiți politic. De atunci, pentru aceste posturi nu a fost nici o comisie de selecție, și miniștrii au avut mână liberă în numirea directorilor și a directorilor adjuncți. Cercetarea nivelului real de politizare sugerează că directorii generali și directorii de departament, au devenit, de asemenea, în mare măsură, numiți politic. De multe ori, politizarea ajunge chiar până la nivelul de director adjunct și șef de unitate (Heywood/Meyer-Sahling 2008).

Dezvoltarea Slovaciei a luat o direcție similară după 2004. În 2006, reforma serviciului public a transformat șeful biroului de serviciu într-un desemnat politic, făcând din acest oficialul numărul trei în minister (secretarul de stat este numărul doi după ministru). Anterior, selecția pentru această poziție, a fost organizată și pregătită de Oficiul Serviciului public, ca și în cazul directorilor din Polonia<sup>24</sup>. Începând cu anul 2006, șeful

---

<sup>23</sup> A se vedea Reinholde (2003, 2004), pentru discuții și date de primă mână cu privire la cazul leton. În cazul lituanian, concluzia este valabilă pentru perioada în care s-a realizat această cercetare. Discuțiile și semnalele din jurul schimbării curente din administrație sugerează că secretarii de stat și alți funcționari publici superiori sunt susceptibili de a intra sub presiunea politică mai mult decât în ultimii șapte, opt ani. Măsura în care serviciul civil superior va fi re-politizat în Lituania rămâne de văzut.

<sup>24</sup> A se vedea Staronova (2003) și Staronova / Malikova (2005) pentru analiza serviciului civil superior și problemele de politizare în Slovacia.

biroului de servicii a fost ales de către ministru și numit de către guvern. Pentru directorii generali, procedura standard de recrutare se aplică, ca și pentru toți funcționarii publici: pozițiile sunt anunțate, candidații trebuie să treacă concursurile scrise, etc. Cu toate acestea, în realitate, această procedură nu a plasat nici o constrângere cu privire la politizarea directorilor. Interviuurile personale au arătat că de multe ori următoarele două niveluri din ierarhie sunt de asemenea afectate de intervenția politică. În special, schimbarea de guvern din 2006 a condus la o schimbare majoră în ministere, uneori ajungând până la nivelul de șef de unitate. Politizarea care a apărut după aderare a dus la o mare incertitudine în rândul funcționarilor publici în Slovacia, faptul că a fost adoptată înainte de aderare contrazicând spiritul legii serviciului public.

În cele din urmă, în Ungaria, primele două poziții din ministere au fost, de asemenea, transformate în numiri politice. Secretarii de stat de rang superior și secretarii de stat adjuncți sunt acum aleși de ministru sau primul-ministru, și nu există comisii sau alte criterii de selecție pentru numirea în aceste poziții. Înainte de 2006, aceste poziții au fost de funcționari publici, dar miniștrii a avut mână liberă în selectarea echipei lor de secretari de stat, chiar și în acel moment. Politizarea posturilor de conducere din Ungaria a fost, prin urmare, o practică deja comună înainte de 2006. Nivelul profesional începe numai cu șefii de departament, cu toate că mulți observatori consideră chiar și aceste poziții ca situate într-o zonă gri între politică și administrație.

Când comparăm cele opt țări, trebuie să concluzionăm, prin urmare, că principiile de profesionalism, neutralitate politică și corectitudine în procesul de selecție sunt îndeplinite, în general, în cele trei state baltice. Din contra, politizarea este o trăsătură caracteristică a procesului de selecție, în alte cinci țări în studiu, în special în Polonia, Slovacia și Ungaria<sup>25</sup>. Importanța acestor criterii politice de selecție a înalților funcționari și de personal al birocrăției ministeriale corelează strâns cu criteriile care prevalează în cele opt state est europene în promovarea funcționarilor publici. Normele de promovare sunt, în general, printre aspectele de gestionare a serviciului public care sunt sub-reglementate. În mai multe țări nu există deloc norme, iar promovarea este legată numai de clasificare și sistemele de salarizare și nu are niciun efect asupra selecției de funcționari la nivel superior.

Cu toate acestea, concluziile studiului Sigma indică faptul că legăturile politice sunt de multe ori mai importante pentru promovare decât performanța funcționarilor publici. Așa cum se arată în figurile 6 și 7 de mai jos, variația în importanță a acestor criterii meritocratice și politice pentru deciziile de promovare este foarte mare. Lituania, Estonia și Letonia sunt în partea de sus, în timp ce Slovacia, Polonia și Ungaria sunt în partea de jos a tabelelor; Slovenia are o poziție intermediară. Ironia poate fi într-adevăr, prin urmare, că funcționarii publici din țările centrale și est-europene pot intra în serviciul public, pe baza unei competiții deschise, unii sunt chiar rugați să ia concursurile. Cu toate acestea, în cazul în care doresc să progreseze în cadrul administrației și mai presus de toate, dacă doresc să avanseze la poziții mai înalte, ei vor trebui să demonstreze angajamentul politic și să posedeze contacte politice. Dar acest lucru este, de asemenea, cazul în multe țări care sunt vechi membre ale UE-15.

---

<sup>25</sup> Politizarea în cinci din statele TECE (cu excepția celor trei state baltice) este mare în comparație cu serviciile publice din Europa de Vest. Acest lucru este valabil în special în Polonia, Slovacia și Ungaria. Pentru discuții comparative, a se vedea Peters / Pierre (2004), Ketelaar et al. (2007), precum și Matheson et al. (2007).

Figura 6. "În ministerul meu performanțele individuale de calitate duc la promovarea pe o poziție mai înaltă."

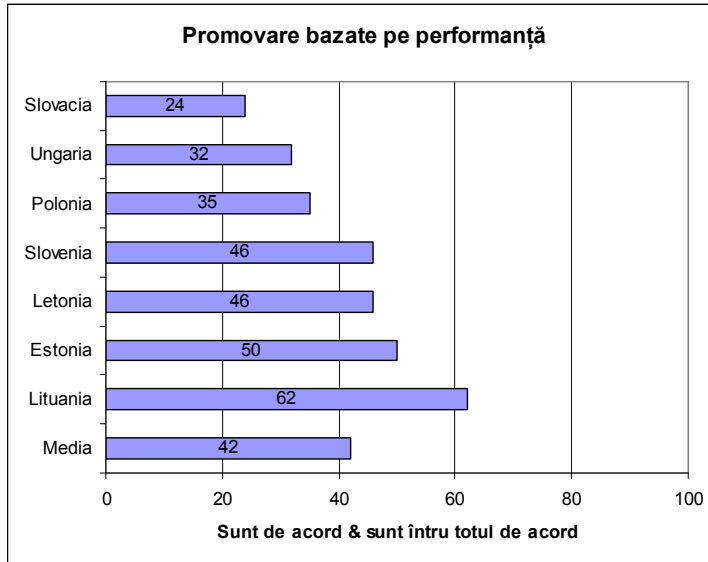


Figura 7. "Legăturile politice pot accelera promovarea în ministerul meu."

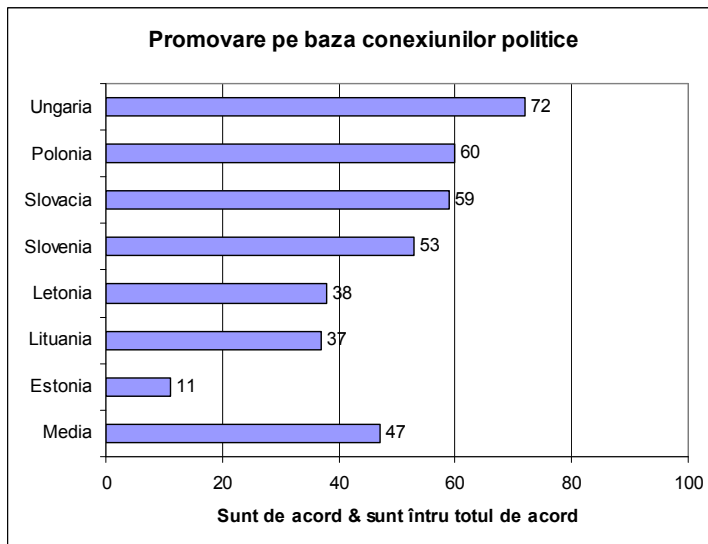


Figura 8. "Este normal ca calitatea de membru de partid să fie o condiție pentru promovarea într-o poziție mai înaltă."

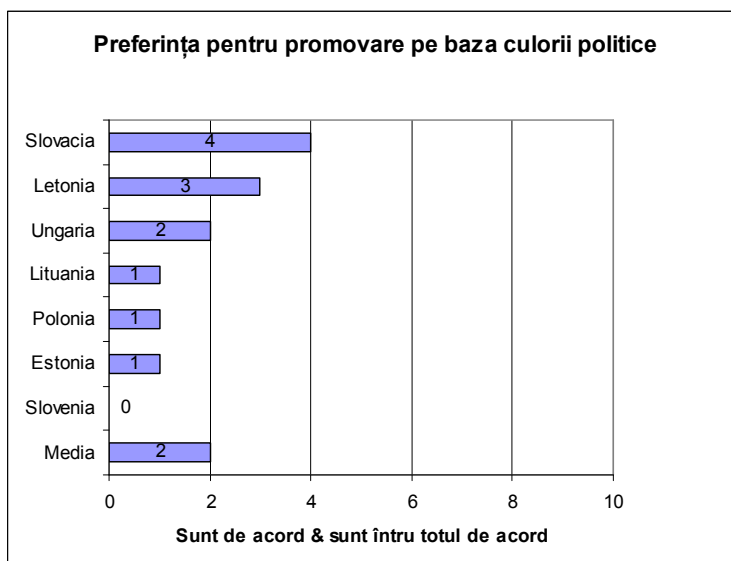
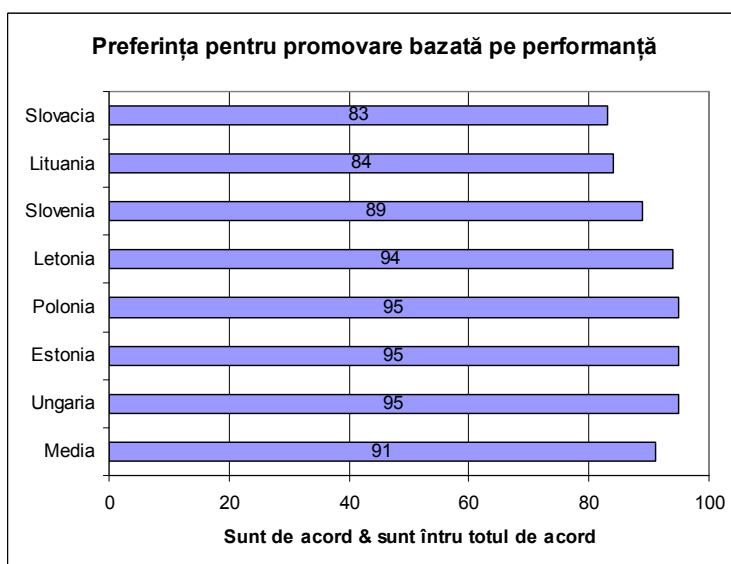


Figura 9. "Promovarea într-o funcție mai înaltă ar trebui să fie strict legată de performanțele individuale."



Sondajul Sigma arată de asemenea că atitudinea funcționarilor publici față de politizarea gestionării personalului este foarte critică și este în contrast puternic cu practicile existente de gestionare a personalului. Atunci când ne uităm la importanța calității de membru de partid pentru promovare, se dovedește că 98 % din totalul respondenților s-au opus acestei practici de gestionare a personalului. Acest lucru implică faptul că principiul de promovare care este de obicei asociat cu administrarea comunistă este complet discreditat între actualii funcționari publici. În plus, discrepanța dintre atitudinea funcționarilor publici și practicile actuale de gestionare a personalului sugerează că interferența mai puțin politică cu politica de personal poate crește gradul de satisfacție și motivare a funcționarilor publici în regiune.

O notă finală ar trebui să fie adăugată în ceea ce privește instituționalizarea oficială a unor sisteme separate de înalți funcționari publici, în statele est europene (a se vedea OCDE 2008, pentru o analiză recentă a serviciului public superior în democrațiile occidentale). Serviciile conducerii superioare au fost înființate în Ungaria și Slovacia, dar

ambele sisteme au eşuat. În Ungaria, serviciul executiv superior a fost introdus în anul 2001. Aceasta a oferit înalților funcționari un nivel mai ridicat de protecție a locurilor de muncă, salarii mai mari, și mai mult acces la (și îndatoririle de a participa la) cursuri de formare. Cu toate acestea, sistemul a fost abuzat repede, căci partidele politice conducătoare au numit afiliați politici la serviciul executiv superior, care indică faptul că procedurile de selecție au fost grav subdezvoltate. În cadrul reformei din 2007 serviciul executiv superior din Ungaria a fost desființat.

În Slovacia, aceasta ar fi fost planificat din 2002, pentru a crea un corp de înalți funcționari publici nominalizați. Candidații au fost obligați să treacă concursuri exigente și apoi au li s-a acordat acces la locuri de muncă superioare, a crescut siguranța locului de muncă și recompensele sunt mai mari. Cu toate acestea, până în 2007 doar un număr restrâns de funcționari publici au câștigat statutul de funcționar public nominalizat, dar nu li s-a putut garanta un loc de muncă la nivel înalt în administrație. Ca rezultat, acum este planificată desființarea serviciului public superior nominalizat în Slovacia, cu prima ocazie.

### **3.7. Protecția Ocupării forței de muncă în Serviciul public**

Protecția ocupării forței de muncă în serviciul public are o poziție importantă în rândul principiilor europene de administrare. Protecția împotriva discreției politice și manageriale asupra concedierilor reduce dependența funcționarilor publici de interesele din afară și îmbunătățește perspectivele de imparțialitate ale serviciului public. Aceasta mărește orizontul timpului lor dincolo de termenul ales de guvernele și, astfel, consolidează principiul neutralității politice. Protecția locurilor de muncă în serviciile publice este, de asemenea, frecvent asociată cu niveluri mai ridicate de stabilitate, ca urmare a modificărilor mai mici și cu niveluri mai ridicate de competență care rezultă din experiența mai multă în serviciu. Prin urmare, am analizat pentru înalții funcționari și funcționarii fără responsabilități de conducere protecția de la concedieri (politice), cifra de afaceri reală, și atitudinile față de principiul mandatului permanent în serviciul public.

Dezvoltarea în acest domeniu de guvernare a serviciului public este paradoxală atunci când este privită din prisma principiilor europene de administrare. Protecția generală a locurilor de muncă ale funcționarilor publici rămâne ridicată în toate țările, și instanțele judecătorești sunt în general considerate ca apropiate de angajat. Cu toate acestea, pozițiile superioare din cele patru țări Visegrad (Republica Cehă, Ungaria, Polonia și Slovacia) și din Slovenia au devenit mai puțin sigure și cifra de afaceri a crescut. În plus, chiar dacă protecția serviciului public general rămâne ridicată, dovezile indică faptul că stabilitatea efectivă a serviciului public din statele est europene este scăzută și că funcționarii publici nu pun un prea mare preț pe protecția locului de muncă. Dezvoltarea în statele est europene s-a mutat, prin urmare, în direcția de liberalizare a protecției ocupării forței de muncă în serviciul public și, astfel, este departe de principiile europene de administrație.

*Dereglementarea protecției locurilor de muncă în serviciile publice*

*Perioade determinate și nedeterminate ale numirilor*

Ca o regulă generală, funcționarii publici din statele est europene sunt numiți pentru o perioadă nedeterminată de timp, în timp ce mandatele numite politic, cum ar fi consilierii politici și secretarii de stat, sunt legate de termenul guvernului. Există excepții importante de la această regulă generală. În primul rând, miniștrii adjuncți din Republica Cehă sunt angajați în conformitate cu Codul Muncii și sunt astfel numiți pentru o perioadă nedefinită. Misiunea lor poate fi terminată în orice moment, dar o concediere ar necesita ori o plată compensatorie ori un transfer la o altă poziție în cadrul ministerului. Cu toate acestea, de fapt, deplasarea într-o poziție mai joasă este rară printre miniștrii adjuncți. A doua excepție între grupurile de oficiali clasificați ca fiind numiți politic privește directorii din personalul de stat din Polonia. Ei au fost, de asemenea, numiți pe perioadă nedeterminată, dar numirea lor ar putea fi derogată în orice moment. Ulterior, aceștia au trebuit să părăsească structura ministerială cu excepția cazului în care au fost "numiți funcționari publici", ceea ce implică



dreptul de a fi numiți într-o poziție de servicii publice. Pentru că se planifică organismului care numește funcționarii de stat, situația din Polonia se schimbă din nou.

A treia excepție privește numirea pe perioadă determinată a funcționarilor publici înalți. Patru dintre cele opt țări din statele est europene au optat pentru un fel de organizare pe durată determinată. Secretarii generali din Estonia și secretarii de stat din Letonia sunt numiți pe cinci ani. În Slovenia, directorii generali, care sunt cu două niveluri mai jos de ministru, sunt, de asemenea, numiți pe cinci ani. Recent, Ungaria a introdus numirile fixe pe termen de șase ani pentru șefii de departament, care sunt, de asemenea, cei mai înalți funcționari publici, dar ele sunt cu trei nivele mai jos de ministru. În Ungaria, acest regim a fost introdus ca urmare a reformelor orientate către noua gestionare publică din 2007.

#### *Protecția împotriva concedierii politice*

În general, există o linie clară de demarcație între țările care protejează chiar și cei mai înalți oficiali din ministere de la concedierea politică și țările care expun toți oficialii cu responsabilități de conducere - de jos până la șeful de unitate - la riscul concedierii politice. Protecția funcționarilor superiori este cea mai mare în Lituania. Aici, normele de concediere pentru secretari de stat sunt efectiv aceleași pentru toți funcționarii publici. Secretarii de stat pot fi demisi doar ca urmare a reorganizărilor majore sau pentru ofense disciplinare<sup>26</sup>. Totuși, acest lucru nu înseamnă că cifra de afaceri motivată politic nu există. Mai degrabă, a devenit o convenție informală / normă în ultimii ani că un secretar de stat ar fi eliberat din funcție în cazul în care ministrul dorește aceasta și îi cere să o facă. Mai multe cazuri de astfel de demisii s-au raportat în 2007 și 2008. Această normă se testează în prezent, deoarece alegerile din 2008 au dus la o pendulare politică majoră aflate la guvernare, iar noul guvern pare să fie determinat să reducă protecția numirilor superioare. În Letonia, normele de demitere a secretarilor de stat sunt comparabile cu organizarea lituaniană; singura diferență este că, în Letonia aceste numiri sunt pentru un termen fix de cinci ani.

Estonia diferă de celelalte două state baltice pentru că aici devine posibilă demiterea unui secretar general, după un an de activitate. Această organizare este printre cele mai interesante din regiune, pentru că necesită ca miniștrii să le dea secretarilor generali o șansă de a-și dovedi valoarea pentru cel puțin un an.

Slovenia reprezintă - ca și în cele mai multe alte domenii în curs de examinare aici - un caz intermediar. Secretarii de stat sunt numiți politic și pot fi eliberați din funcție în orice moment. Directorii generali, directorii de birouri guvernamentale, directorii de organisme afiliate la minister, și șefii de unități administrative, din contra, pot fi concediați în timpul primului an de la numirea unui nou ministru, dar apoi sunt protejați până la sfârșitul mandatului lor de cinci ani. Ca urmare, protecția efectivă a directorilor generali a fost redusă în mod semnificativ, deoarece noii miniștri sunt liberi să respingă personalul de conducere anterior dacă doresc. Această organizare a fost introdusă în contextul unui amendament din 2005 a legii funcției publice. Aceasta a reprezentat deja un compromis, pentru că noul guvern care și-a început mandatul în 2004 a vrut să dereglementeze nivelul de protecție a locurilor de muncă, permițând miniștrilor să demită directorii general, în orice moment. Direcția de schimbare de la aderarea la UE a fost, prin urmare, către protecție mai mică a înalților funcționari în Slovenia.

Polonia, Republica Cehă, Slovacia și Ungaria sunt văzute ca cele patru țări care nu dau practic nici o garanție superiorilor lor numiți. În toate cele patru cazuri, manageri - de la secretarul de stat/ministru adjunct până la șeful de unitate/divizie - pot fi eliberați din funcție în orice moment și fără motiv. În Republica Cehă, Slovacia și Ungaria, aceasta înseamnă că înalților funcționari le este încă oferit un loc de muncă în cadrul structurii ministeriale, dar acest lucru nu este garantat în Polonia (care prevede cea mai mică protecție pentru înalții funcționari din regiune). În Ungaria, concedierea unui șef de departament (din 2007) necesită acum o justificare, iar în cazul în care din motive care nu sunt plauzibile,

---

<sup>26</sup> Reorganizările sunt neobișnuite în rândul secretarilor de stat, deoarece utilizarea acestui instrument pentru concediere ar impune în mod eficient de eliminare a unui minister din guvernul central.

oficialul poate acționa ministerul în instanță. Rămâne de văzut cât de eficientă va fi această prevedere în practică.

Pe scurt, în ceea ce privește protecția locurilor de muncă la nivel înalt, se poate argumenta că principiile europene ale administrației publice sunt îndeplinite doar în Lituania, Letonia și Estonia. Organizarea din Slovenia implică o maximă discreție în partea superioară a două ministere, iar dispozițiile instituționale în cele patru țări Visegrad (Republica Cehă, Ungaria, Polonia și Slovacia) nu oferă practic nici o protecție pentru funcționarii care sunt desemnați în posturi de conducere.

Dacă ne uităm la posibilitățile de revocare a funcționarilor publici, fără responsabilități de conducere, statele membre centrale și Est Europene, se potrivesc principiilor europene relativ bine în măsura în care este vorba de nivelul legal. Deoarece funcționarii publici sunt numiți pe o perioadă nedeterminată, aceștia pot fi concediați doar în circumstanțe excepționale. Lista acestor condiții este de obicei lungă, dar nu este ușor de aplicat în practică. Motivele includ caracterul inadecvat al unui funcționar public pentru poziție, incompetența și lipsa de capacitate profesională a funcționarilor publici, precum și incapacitatea pe termen lung din cauza problemelor de sănătate. Concedierile sunt, de asemenea, permise în contextul concedierii forței de muncă în masă, rezilierea de agenții, reorganizarea unei instituții, anularea unei anumite poziții, și punerea în aplicare a unei hotărâri disciplinare. Această listă de motive ar putea fi ușor de extins.

Țări cum ar fi Ungaria, Polonia, Slovacia și Lituania au posibilitatea de a demite funcționari publici datorită desființării unui birou sau reorganizării sale, sau chiar ca urmare a anulării unei poziții (Lituania), nepotrivirea (Estonia) sau non-conformitatea (Letonia) unui funcționar public cu o anumită poziție. Cu toate acestea, chiar dacă aceste instrumente oferă o mare putere de apreciere unor înalți funcționari și miniștri, ele nu sunt ușor de aplicat în practică. De exemplu, utilizarea reorganizării ca bază pentru concedierea funcționarilor este frecventă în practică, dar nu este lipsită de probleme. Ea poate fi folosită pentru a justifica concedierea unui director al unei agenții de telecomunicații datorită fuziunii agenției cu biroul poștal, dar este mult mai dificil să se concedieze majoritatea celorlalți membri ai personalului agenției, deoarece funcțiile lor nu sunt neapărat transformate de fuziunea celor două agenții.

În Lituania, hotărârile instanțelor administrative, în urma recursurilor împotriva utilizării "anulării păstrării funcției", chiar au precizat că "abolirea poziției unui funcționar public pe motiv de concediere a unui funcționar public există numai atunci când, după eliminarea poziția întregului domeniu de aplicare a funcțiilor specifice atribuite unui funcționar public și descrierea poziției abolite nu se realizează efectiv". În general, funcționarii publici concediați din toate statele est europene au întotdeauna posibilitatea de a ataca decizia în instanță și de a solicita recuperarea funcției sau compensația pentru concedierea ilegală. De regulă, instanțele judecătorești din Europa Centrală și de Est sunt văzute ca fiind prietenoase față de angajați.

Normele care reglementează revocarea funcționarilor publici din funcții de non-conducere sunt, așadar, relativ bine aliniată cu principiile europene ale administrației publice. În mod surprinzător, acest lucru nu este reflectat în practicile reale ale cifrei de afaceri în serviciul public și nici în atitudinea funcționarilor publici față de carieră și de protecția locurilor de muncă în serviciul public. În ceea ce privește cifra de afaceri reală din administrație, a fost foarte dificil să obținem date fiabile. La nivel superior, cifra de afaceri este corelată în mare măsură cu gradul de politicizare discutat în capitolul anterior.

Dacă ne uităm mai atent, informațiile care sunt disponibile sugerează raporturi de cifre de afaceri între 9 % (Lituania) și 14 % (Estonia)<sup>27</sup>. Cu toate acestea, mai multe țări, cum ar fi Slovacia și Republica Cehă, nu au date detaliate disponibile. În Slovacia, de exemplu, observatorii estimează o cifră de afaceri în serviciul public, în 2006, care a fost

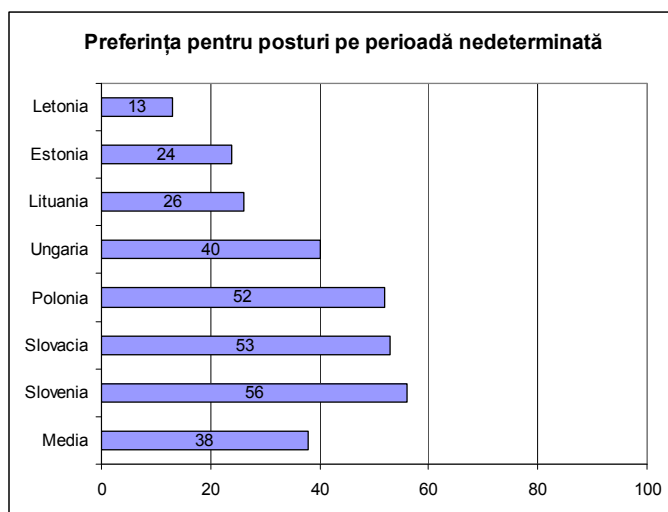
---

<sup>27</sup> Cifra de afaceri se referă aici la numărul de plecări în cursul unui an calendaristic.

apropiată de 30 %. Deseori, există diferențe uriașe, de asemenea, între ministere, agenții și alte instituții administrative. În Polonia, de exemplu, datele indică o cifră de afaceri de 36 % în Ministerul de Interne. Aceste raporturi ale cifrei de afaceri sunt ridicate.

O mare parte din cifra de afaceri nu este inițiată de către angajator, dar rezultă din alegerile făcute de funcționarii publici, care pleacă în sectorul privat, după câțiva ani în administrație. Datele colectate pentru Lituania (unul dintre cele mai stabile sisteme de servicii publice din regiune) arată că aproximativ un sfert din funcționarii publici care au demisionat de bună voie au mers direct în sectorul privat. Înainte de aderare, în schimb, cifra de afaceri era privită ca o urmare a reorganizărilor care au fost necesare pentru a face ajustările administrative pentru punerea în aplicare a acquis-ului. De la data aderării, cu toate acestea, cifra de afaceri nu a scăzut, deoarece deschiderea piețelor forței de muncă în "vechile" state membre UE, economia în creștere și nivelul scăzut al șomajului au oferit multe oportunități pentru funcționarii publici, în special pentru tineri și funcționari de rang înalt, de a căuta locuri de muncă în sectorul privat și în străinătate.

Figura 10. "Posturile pe perioadă nedeterminată sunt un principiu bun pentru ocuparea forței de muncă într-un minister."



În al doilea rând, datele sondajului Sigma indică faptul că siguranța carierei pe termen lung și un nivel ridicat al siguranței locului de muncă nu sunt considerate ca fiind esențiale pentru ocuparea forței de muncă în ministere. În schimb, funcționarii publici sunt dispuși să delege mai multă putere de apreciere asupra concedierii angajaților superiorilor lor. Această preferință pentru flexibilitate și dereglementare a sistemelor de ocupare a forței de muncă este deosebit de puternică în cele trei state baltice, care în prezent oferă cel mai înalt nivel de protecție a locurilor de muncă în rândul statelor est europene. Instituționalizarea principiilor europene asociate cu protecția și stabilizarea ocupării forței de muncă în sectorul serviciului public din statele est europene nu a devenit, prin urmare, foarte profundă, ci a rămas în mare parte de fațadă, la nivelul normelor formale. Pe scurt, domeniul de protecție a ocupării forței de muncă în serviciul public arată un grad considerabil de diversitate în rândul țărilor. Cu toate acestea, tendința medie post-aderare a fost departe de principiile europene și apropiată de dereglementarea sistemelor de protecție, în timp ce stabilitatea locului de muncă a rămas relativ scăzută în regiune.

### 3.8. Sisteme de evaluare și examinare

Acest capitol examinează mecanismele de bază de evaluare a performanțelor funcționarilor publici. Sistemele de evaluare a performanței au o serie de roluri importante, în contextul mai larg al sistemelor de servicii publice. Sistemele de evaluare a performanței sunt un instrument critic pentru manageri de a comunica și de a alinia obiectivele

organizaționale și obiectivele cu eforturile individuale ale funcționarilor publici, ele oferind un instrument pentru examinarea și redirecționarea eforturilor funcționarilor. Evaluările performanțelor sunt, de asemenea, de obicei legate de sistemele de stimulare, în sensul că acestea pot determina deciziile de promovare și de plăți bonus pentru funcționarii publici. În plus, evaluările de performanță acționează ca un instrument de diagnostic pentru identificarea instruirii funcționarilor publici și nevoilor de dezvoltare. În analiza noastră, am examinat astfel existența și calitatea sistemelor de evaluare a performanței, corectitudinea acestora și legătura lor cu formarea, promovarea și deciziile de salariu.

Durabilitatea post-aderare în acest domeniu de guvernare a serviciului public a fost limitată, deoarece diferențele majore în calitatea evaluărilor performanței persistă și puține progrese au fost realizate din 2004. Ungaria a realizat cea mai îndrăzneță încercare de a restructura sistemul de evaluare a performanței, dar este, în prezent, de asemenea, sistemul cel mai contestat din regiune. În caz contrar, Lituania și Letonia au făcut progrese elementare în acest domeniu. Cu toate acestea, sistemele de evaluare a performanței din regiune vor avea nevoie, în general, de un impuls pe viitor.

*Provocarea de a face ca evaluări muncii să meargă*

În noile state membre, sistemele de evaluare a performanței au fost răspândite de la mijlocul anilor 1990. Republica Cehă este singura țară din regiune fără un sistem de evaluare formal și, ca multe alte lacune din sistemul ceh de servicii publice, acest lucru poate fi legat de lipsa unei legi a serviciului public. În fapt, însă, evaluările de performanță sunt ocazional organizate la nivelul unui minister individual sau, uneori, chiar la nivelul unui departament individual. Metodelor de evaluare și de frecvență diferă considerabil de la un loc la altul.

Există diferențe considerabile în calitatea evaluărilor performanței în cele șapte țări care au instituționalizat în mod oficial un astfel de sistem. În primul rând, Estonia și Polonia au puține înregistrări ale sistemelor lor de evaluare a performanței. Pe hârtie, Polonia are un sistem care ar necesita o evaluare a performanței, cel puțin la fiecare doi ani, dar acest sistem este greu de aplicat în practică. Indiferent dacă performanța este sau nu evaluată, ea depinde în mare măsură de inițiativa directorilor individuali și directorilor generali.

Estonia, din contra, are două sisteme de evaluare care sunt în legătură. Sistemul principal de evaluare a fost introdus în 1996 și necesită o evaluare la fiecare trei ani. Acesta este oficial efectuat de comitetele de concurență și evaluare ale ministerelor individuale. Începând cu anul 1998, oficialii sunt, de asemenea, obiectul unor interviuri anuale legate de performanță. Aceste interviuri, realizate de către funcționarul imediat superior, oferă o abordare mai mică a politicilor de personal, punând accent pe feedback și dezvoltare personală. Interviurile de performanță sunt mai informale și metoda nu este aplicată uniform în ministere. Rezultatele pot duce la o propunere de ridicare a rangului salariului unui funcționar sau de plată a unui extra bonus, dar o astfel de propunere nu este garantată. Interviurile de performanță sunt mai populare decât evaluările formale, care se presupune că se realizează la fiecare trei ani. Potrivit datelor Cancelariei de Stat, mai mult de 50 % din totalul funcționarilor publici au un interviu anual de performanță, dar numai 24 % din funcționarii care ar fi trebuit să aibă o evaluare formală în 2006, au fost supuși de fapt unei astfel de evaluări. Calitatea punerii în aplicare este, așadar, foarte limitată, dar, așa cum vom vedea mai jos, percepția funcționarilor publici estoni este mult mai pozitivă.

În al doilea rând, Slovenia și Slovacia dau dovadă de un grad scăzut de durabilitate post-aderare în acest domeniu, în principal pentru că au introdus o incertitudine juridică în sistemele lor de evaluare a performanței. În 2005, Slovenia a scos sistemul său de evaluare a performanței din legea serviciului public, în scopul de a-l înlocui cu o versiune nouă reglementată printr-un decret guvernamental. Decretul a fost adoptat abia la sfârșitul anului 2008 și, în același timp, sistemul vechi a continuat să funcționeze. Ca urmare, evaluarea performanțelor era incertă pentru o perioadă lungă de timp. Incertitudinea și incoerența au

fost evidente la momentul realizării acestui studiu, deoarece aplicarea vechiului sistem de evaluare a performanței diferea considerabil de la un minister și departament la altul.

În Slovacia, sistemul de evaluare a performanței a fost definit într-un regulament al Oficiului Serviciului public. Atunci când Oficiul Serviciului public a fost abolit, regulamentul a fost înlocuit cu reglementările birourilor de servicii individuale (de exemplu, ministere, agenții, etc.) În consecință, moștenirea Oficiului Serviciului public se resimte încă, dar consecvența în aplicarea sistemului de evaluare a performanței între instituții a scăzut în ultimii doi ani. Evaluarea este efectuată de superiorul imediat pe o bază anuală. Legătura formării, promovării și remunerării este opțională pentru manageri.

Sistemele de evaluare a performanței în Lituania, Ungaria și Letonia sunt cele mai dezvoltate și au progresat, de asemenea, de la aderare. În Lituania, reformele post-aderare au introdus un sistem separat de evaluare pentru șefii de instituții, inclusiv pentru secretarii de stat. Evaluarea lor se bazează pe punerea în aplicare "a obiectivelor strategice ale unei instituții, management, și leadership". Criteriile de evaluare pentru funcționarii publici au fost, de asemenea, ajustate, în sensul că aceștia sunt evaluați pe baza a trei criterii de bază: productivitate, competență, și calitatea performanței. Rezultatele evaluărilor pot duce la recomandări pentru promovarea într-o clasă mai mare de calificare. Clasa de calificare contează pentru promovare și mai presus de toate pentru nivelul de salarizare a funcționarilor publici.

Ungaria și Letonia diferă de alte țări, deoarece rezultatele evaluării performanței oferă o legătură automată la plata bonusului pentru funcționarii publici. Ungaria a introdus cea mai dură evaluare a performanțelor din regiune. Ea rămâne extrem de contestată în cadrul administrației, în special pentru că funcționarii publici se îndoiesc de corectitudinea noii evaluări a performanței. Inițial, legea serviciului public a prevăzut o evaluare cel puțin la fiecare patru ani, atunci când un funcționar public este promovat la un rang mai mare. Cu toate acestea, nu au existat orientări comune și sistemul nu a fost aplicat în mod omogen în toate ministerele. Din 2007, guvernul a depus eforturi pentru a introduce un sistem unitar de evaluare a performanței în toate instituțiile guvernamentale. Sistemul este gestionat de Centrul personalului guvernamental, și datele privind rezultatele evaluărilor sunt stocate de Centru. Performanța individuală se bazează pe indicatori de performanță care sunt stabiliți anual, derivați din obiectivele strategice ale Guvernului. Metoda de evaluare include o diferențiere obligatorie între performanțele individuale, forțând managerii de evaluare să clasifice funcționarii în conformitate cu o distribuție normală. Rezultatele evaluării au un efect direct asupra bonusurilor funcționarilor publici de la sfârșit de an. Ținând seama de efectele evaluării, funcționarii pot solicita prezența unui reprezentant sindical la evaluare, și pot contesta rezultatul evaluării în instanța de judecată.

În Letonia, evaluarea performanțelor este mai puțin strictă decât în Ungaria. Aceasta este similară însă, în cazul Ungariei, în sensul că rezultatele sunt direct legate de nivelurile de calificare ale funcționarilor publici, care reprezintă una din cele două dimensiuni pentru determinarea nivelurilor de salarizare a funcționarilor publici. Sistemul de evaluare a fost deja introdus în anul 2000 în funcția publică și a fost pus în funcțiune din anul 2002. Sistemul este mai bine reglementat decât în Ungaria. Acesta este organizat de către secretarul de stat, care stabilește comisiile de evaluare pentru ministere. Comisia include cel puțin superiorul funcționarului public și managerul de resurse umane. Se bazează pe un interviu, include o auto-evaluare și de evaluare reală. Planurile sunt în curs de a îmbunătăți sistemul de evaluare în continuare, prin introducerea de e-instrumente de evaluare, depozitarea informației la nivel central, precum și prin dezvoltarea și revizuirea criteriilor în conformitate cu care funcționarii publici sunt evaluați.

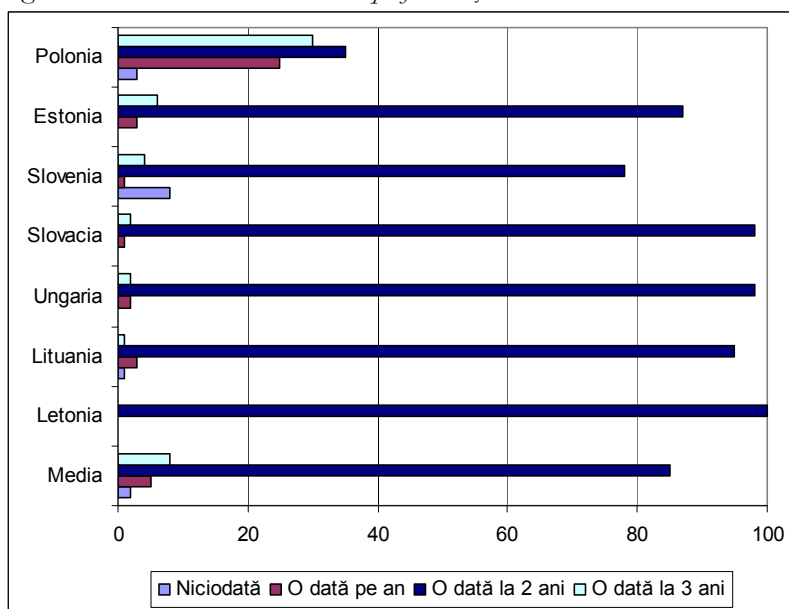
Chiar dacă cele mai multe țări au un sistem de evaluare a performanței implementat, doar câteva dintre ele utilizează informațiile în mod eficient pentru pregătirea programelor de formare. În Letonia, acest mecanism este cel mai dezvoltat, deoarece ministerele utilizează informațiile obținute prin evaluările de performanță în momentul formulării cererilor lor de formare de la Școala de Administrație Publică din Letonia. Școala stabilește

apoi un program pentru a satisface aceste cereri, în timp ce Cancelaria de Stat aprobă planurile de formare profesională. Ungaria stabilește în prezent o bază de date centrală pentru a colecta informații de la evaluările de performanță și pentru a le folosi pentru dezvoltarea programelor de formare.

Mai mult, evaluările de performanță sunt, de obicei, la fel de bune ca obiective care sunt stabilite înainte de începutul perioadei de evaluare, în special în scopurile și obiectivele strategice ale politicii guvernului. Fără o strategie a administrațiilor publice (care merg mai departe de un termen scurt) și fără un sistem de management de performanță la nivel de guvern, este dificil să se beneficieze în mod eficient de sisteme de evaluare a performanței. Cazul maghiar este instructiv aici, deoarece scopul strategic al Guvernului ar fi trebuit să fie dezvoltat și legat de scopurile departamentelor și funcționarilor publici, dar, pentru că guvernul nu a reușit să-și facă temele, o mare parte a sistemului de evaluare a performanței și-a pierdut eficacitatea. Din contra, Letonia și Lituania au condiții semnificativ mai bune pentru a face ca sistemul lor de evaluare a performanței să meargă decât toate celelalte țări europene centrală și de est.

Descoperirile oferite de sondajul Sigma, în general, confirmă imaginea prezentată până acum. Datele indică faptul că performanța este evaluată anual în toate țările, cu excepția Poloniei. Polonia este singura excepție din regiune, unde 35 % din funcționarii publici nu sunt supuși nici unei evaluări a performanței, și majoritatea celor care fac acest lucru sunt supuși unei evaluări doar o dată la doi sau mai mulți ani.

Figura 11. "Cât de des este evaluată performanța?"



În al doilea rând, funcționarii publici sunt critici în ceea ce privește calitatea reală a sistemului de evaluare. Mai puțin de 40 % consideră că sistemul este echitabil și transparent, indicând faptul că nivelul de punere în aplicare este adesea discutabil și că aplicarea sistemului este de natură să difere considerabil între instituții. Cu toate acestea, există diferențe considerabile între țări. Acceptarea scăzută a sistemelor de evaluare a performanței în Ungaria și Polonia confirmă natura contestată a sistemului din Ungaria și fără îndoială calitatea scăzută a sistemului din Polonia. Surprinzător, respondenții estoni s-au dovedit a fi relativ mai mulțumiți cu sistemele lor de evaluare a performanței, chiar dacă alte dovezi indică faptul că normele nu au fost întotdeauna puse în aplicare.

Figura 12. "Evaluarea performanței în ministerul meu este corectă și transparentă".

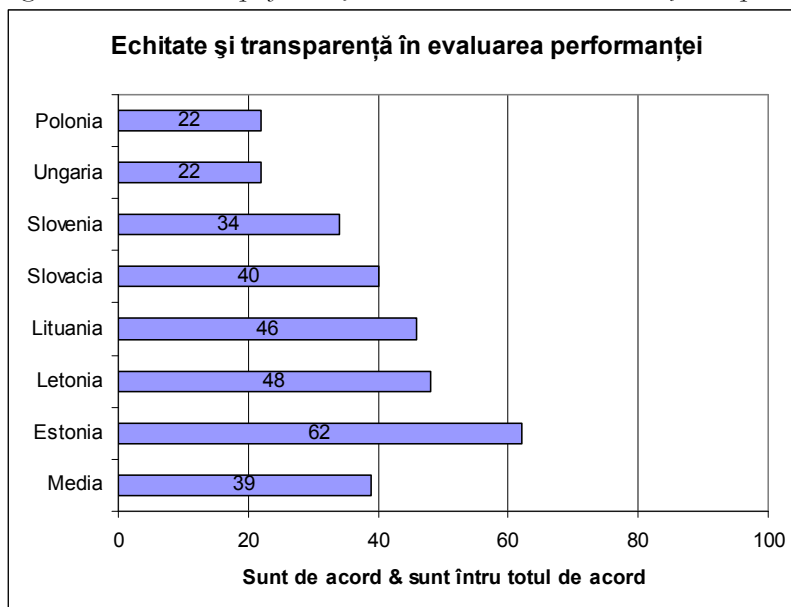


Figura 13. "Perspectivele de promovare sunt legate de rezultatele evaluărilor mele asupra performanței."

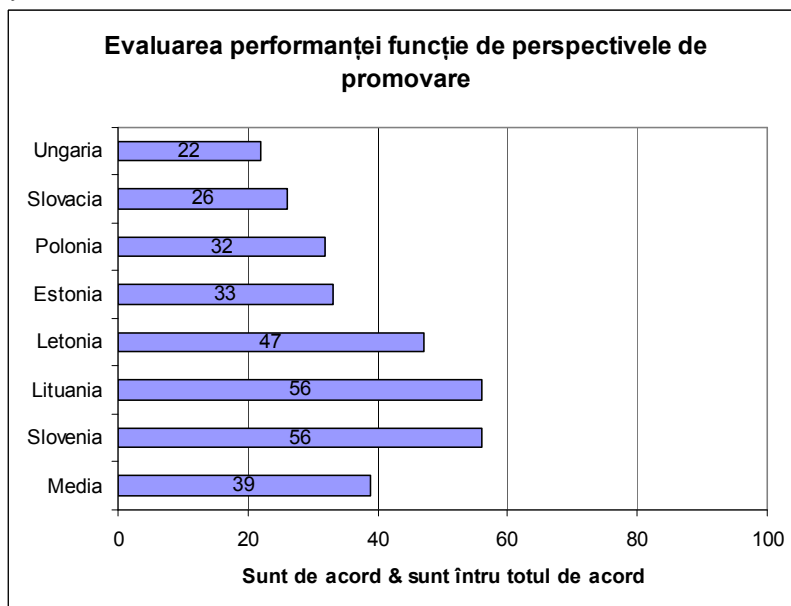
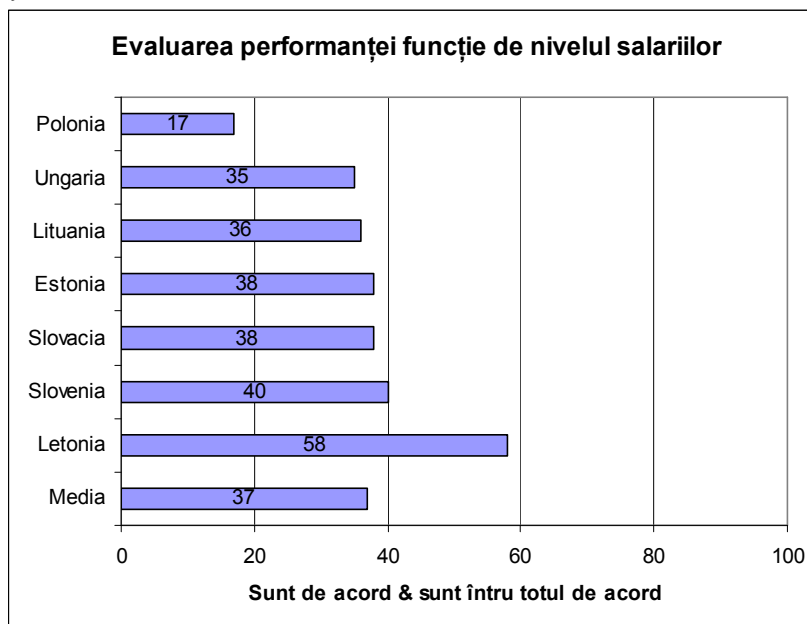


Figura 14. "Nivelul meu de salarizare este legat de rezultatele evaluărilor mele asupra performanței."



În al treilea rând, funcționarii publici sunt sceptici în ceea ce privește legătura dintre evaluările de performanță cu promovarea și deciziile de remunerare. Situația din Letonia cu privire la relația dintre evaluarea performanțelor și sistemul de salarizare poate fi pusă pe seama cadrului formal-juridic care instituționalizează remunerația în funcție de performanță în Letonia. Valoarea scăzută din Ungaria sugerează faptul că funcționarii publici încă au îndoieli în privința legăturii adevărate dintre evaluarea performanței lor și valoarea bonusului lor monetar la sfârșitul anului. În ansamblu, experiența funcționarilor publici sugerează că există loc pentru o actualizare considerabilă a sistemelor de evaluare a performanței în regiune. Cu toate acestea, este puțin probabil ca o reformă a sistemului de evaluare să funcționeze bine în cazul în care a fost abordată în mod izolat.

### 3.9. Sistemul de salarizare

Acest capitol examinează sistemele de salarizare în statele est europene sub control. Înainte de aderare, factorii de decizie europeni au discutat în principal sistemele de salarii din statele est europene cu privire la nivelurile de remunerare. Esențial este faptul că funcționarii publici nu ar funcționa bine, dacă nu ar fi plătiți în mod adecvat. Mai mult decât atât, personalul de calitate nu ar intra în serviciul public în cazul în care salariile ar fi prea mici în comparație cu sectorul privat. Ajustarea creșterii nivelurilor de salarizare a fost, prin urmare, un instrument important pentru a asigura capacitatea administrațiilor din țările candidate de a pune în aplicare politicile în domeniile acquis-ului UE. Recomandările dinainte de aderare, prin urmare, au subliniat rolul salariilor ca dispozitive de stimulare pentru a crește eficiența din administrațiile din statele est europene<sup>28</sup>.

În plus față de nivelurile actuale ale remunerațiilor, evaluările Sigma atrag în special atenția asupra necesității de aliniere a sistemelor de salarii din statele est europene cu alte principii europene de administrare, cum ar fi predictibilitatea, transparența, precum și tratamentul echitabil și egal al funcționarilor publici. S-au stabilit deci nivelurile clare de plată în întregul serviciu civil, minimizarea puterii asupra determinării nivelurilor de plată a funcționarilor publici, menținerea atât a discreției politice și manageriale asupra alocarea

<sup>28</sup> Cel puțin parțial, în contradicție cu punctul de vedere al UE, instituțiile financiare internaționale, precum FMI și Banca Mondială, au susținut scăderea cheltuielilor publice și reducerea volumului birocrăției publice.



plăților bonus la un nivel minim, și asigurarea salariilor uniforme la nivelul instituțiilor guvernamentale pentru funcționarilor publici cu responsabilități egale la locul de muncă.

Situația de după aderare din acest domeniu de guvernare a serviciului public transmite și vești bune și rele în același timp. În medie, sisteme de salarizare au fost supuse la mai multe eforturi de reformă de la aderare decât toate celelalte domenii de guvernare a serviciului public. Cu toate acestea, compatibilitatea generală cu principiile europene de administrație rămâne scăzută. Gradul de discreție a determinării salariilor de bază este mare în mai multe țări. În special, dimensiunea plăților bonus este foarte mare și de gradul de apreciere a alocării bonusurilor este ridicat în majoritatea țărilor. Uniformitatea nivelurilor de salarizare între instituții rămâne scăzută, și nivelurile generale de remunerare rămân o temă de studiu în aproape toate țările vizate. Compatibilitatea în general scăzută cu principiile europene este întărită de o preferință generală a funcționarilor publici pentru metodele de plată discreționare, care sugerează că ar putea fi dificilă reducerea decalajului dintre practicile din acest domeniu și principiile europene ale administrației, în viitorul apropiat.

Dincolo de aceste caracteristici generale, există, desigur, câteva diferențe importante între țări. Sistemul de salarii lituanian și, într-o măsură mai mică, sistemul salarial sloven sunt mai transparente și mai puțin discreționare decât sistemele de salarizare în alte țări. Estonia a făcut eforturi majore pentru modernizarea sistemelor de salarii, dar punerea în aplicare consecventă între instituții nu a fost încă atinsă. Letonia și Ungaria au încercat o performanță semnificativă de orientare a sistemelor lor de salarii, dar sistemul leton își păstrează instrumente discreționare importante, și soluția maghiară a creat mai multe resentimente în administrație decât efecte pozitive din punct de vedere al motivației funcționarilor publici. Slovacia a încercat deja să introducă orientarea după performanță în sistemul de salarizare în ultimul an înainte de aderare, dar acest lucru a fost în mare măsură sinonim cu o dereglementare a sistemului. În Polonia și Republica Cehă, în cele din urmă, sistemele de salarii rămân, în esență, nereformate și încă mai reflectă sistemele de la începutul anilor 1990.

#### *Instituționalizarea sistemelor de salarii discreționare*

##### *Discreția și calculul salariilor de bază*

Acest capitol este structurat în funcție de cinci observații generale care caracterizează sistemele de salarizare în cele opt state est europene. Prima observație este că salariile de bază din statele est europene sunt de obicei calculate pe baza serviciului public-clasificări la scară largă a locurilor de muncă și pozițiilor, dar determinarea clasificării funcționarilor publici implică un grad considerabil de aprecieri manageriale în mai multe dintre cele opt state est europene prezente. În Polonia, gradul acestei puteri discreționare este mai mare decât în alte țări. Sistemul de salarizare distinge cinci grupuri de poziții. Fiecărui grup de poziții i se atribuie o serie de multiplicatori, care sunt legați de un salariu de bază, fixat printr-un regulament de către primul-ministru. Consecința este că directorii generali, care sunt responsabili de politica de personal au mare putere de apreciere a salariilor de bază, deoarece pot alege multiplicatorul. De fapt, flexibilitatea directorilor generali este mai restrânsă, pentru că există norme informale de vechime și de responsabilități reale ale locurilor de muncă, care sunt luate în considerare pentru a calcula un salariu echitabil de bază care se potrivește cu structura de salarii a ministerului.

Ungaria reprezintă celălalt capăt al continuum-ului, în sensul că managerii responsabili cu serviciul public au puțină putere de apreciere pentru definirea salariilor de bază. În Ungaria, sistemul de clasificare este pe bază de vechime pentru serviciile publice generale, în timp ce acesta este bazat pe poziții pentru funcționarii cu responsabilități de conducere. Pentru serviciile publice generale, legea serviciului public distinge categorii de funcționari publici, pe baza calificărilor lor educaționale și apoi în continuare distinge clase de vechime și clase salariale. Pentru funcționarii publici cu studii universitare, de exemplu, legea de servicii publice distinge șase clase de carieră și 17 clase de salariu. Fiecărei clase de salariu îi este apoi alocat un coeficient, care este înmulțit cu salariul de baza, care este

stabilit anual de către parlament. Pentru înalții funcționari, multiplicatorii sunt, de asemenea, stabiliți de legea serviciului public, pentru că managerii nu au practic nici o posibilitate de a influența salariile de bază ale funcționarilor publici cu excepția cazului în care promovează o persoană într-o poziție superioară de conducere.

În alte țări, înalții funcționari responsabili cu deciziile de salarizare au putere de apreciere mai mare decât în Ungaria, dar o marjă de manevră, de asemenea, mai mică decât în Polonia. În Republica Cehă, sistemul de salarizare este reglementat de Legea de salarizare 1992 (ultima modificare în 2006). Salariile de bază sunt derivate dintr-o scară cu două dimensiuni de salarizare. Pe de o dimensiune, sistemul distinge 16 categorii de locuri de muncă. Pe de altă parte, acesta este alcătuit din 12 niveluri de vechime. Împreună, cele două dimensiuni dau randamentul a 192 de grupuri de salarizare. Marja de apreciere a înalților funcționari pentru a influența nivelul salariului de bază este limitată, deoarece aceștia pot influența doar definirea locurilor de muncă și, astfel, clasificarea locurilor de muncă a unui funcționar civil nou, dar nu și a nivelului de vechime. Cu toate acestea, funcționarii publici din ministere sunt în mare parte clasificați în clase de 10 - 16 de locuri de muncă, cu personal de conducere care se încadrează în principal în cele trei clase superioare, iar compresia între clasele relevante de salarii este foarte mică. Prin urmare, este deosebit de dificilă ridicarea nivelului de salarizare a funcționarilor publici mai tineri, care sunt în poziții de conducere în ministere. Aprecierea definirii salariilor de bază este, prin urmare, relativ constrânsă în cazul Republicii Cehe.

Slovenia și Lituania au o clasificări uni-dimensionale care, de asemenea, acordă o apreciere limitată asupra definirii salariilor de bază. În Lituania, salariul de bază este determinat de un catalog de 20 de categorii de locuri de muncă. Metodologia de evaluare a locurilor de muncă a fost elaborată în contextul reformei din 2002. Fiecărei categorii de locuri de muncă i se atribuie un coeficient, care este apoi înmulțit cu un "salariu minim lunar" (MMS). MMS este stabilit anual de către parlament. Secretarii de stat, ca manageri responsabili cu politica de salarizare, au o anumită libertate de alocare a funcționarilor publici la categoriile de locuri de muncă și clasele de salarizare, cele mai multe locuri de muncă din trei sau chiar patru categorii. Departamentul Serviciului public intenționează să limiteze această putere discreționară de a alege între maximum două categorii, pentru că regimul actual tinde să submineze uniformitatea salariilor de la o instituție la alta pentru posturi cu responsabilități similare. Traectoria lituaniană este, prin urmare, în mare măsură în conformitate cu cerințele principiilor europene de administrare.

Definirea salariilor de bază urmează o logică similară, în Slovenia, unde salariile de bază sunt derivate dintr-un sistem de clasificare, care este format din 11 clase de salariu și distinge nivelurile de calificare și cerințele pentru pozițiile individuale (Staronova / Lastic 2007). Fiecărei clase de salariu îi este alocată o sumă, care este negociată de contractul colectiv cu sindicatele. Criteriile de clasificare a posturilor individuale sunt specificate în Legea serviciului public, și categoria de locuri de muncă trebuie să fie definită de publicitatea locurilor de muncă vacante. Ca rezultat, șefii de birouri de servicii nu au o implicație mare când vine vorba de definirea salariului de bază al funcționarilor publici, dar, așa cum vom vedea mai jos, ei au multe alte instrumente la dispoziția lor. Estonia, Letonia și Slovenia au introdus schimbări majore în sistemele lor de clasificare de la aderare. Cu toate acestea, sistemele de salarizare diferă considerabil și sunt supuse la diferite tipuri de limitări. Organizarea slovenă a instituționalizat un grad relativ scăzut de apreciere a determinării nivelurilor salariilor de bază, dar sistemul nu a fost pe deplin pus în aplicare. Slovenia a adoptat un nou act de salarizare în 2002, dar punerea sa în aplicare a fost parțială și punerea completă în aplicare, planificată pentru sfârșitul anului 2008, a fost amânată de mai multe ori. Noul sistem de salarizare distinge aproximativ 65 de clase, care sunt definite în Legea de salarizare. Fiecare loc de muncă a fost ordonat într-o clasă a salariilor, căreia i-a fost alocată o sumă anume. Scara salariilor, compusă din clasele salariale, a fost definită și negociată cu sindicatele din serviciul public. Salariul de bază a fost stabilit prin acord colectiv și decret guvernamental. Negocierile colective au durat mult mai mult decât ar fi

fost normal și sunt responsabile pentru întârzierea în punerea în aplicare a Legii. Cu toate acestea, odată ce legea a fost pe deplin pusă în aplicare, aceasta ar trebui să reducă în mod semnificativ puterea exercitată de către manageri de a influența salariul de bază al funcționarilor publici.

Certitudinea și previzibilitatea juridică sunt, de asemenea, limitări importante ale sistemului actual de salarii din Estonia, unde salariile sunt definite în Legea privind salarizarea înalților oficiali din 1996. Legea include o scară uniformă de salarii cu circa 28 grade diferite de funcționari publici. Fiecărei clase de salariu îi este alocată o sumă pentru salarii. Cu toate acestea, se oferă o mare putere ministerelor individuale privind distribuirea funcționarilor publici în clase individuale de salariu. În scopul de a raționaliza sistemul de salarizare, Ministerul Finanțelor a dezvoltat, în colaborare cu Cancelaria de Stat și cu finanțare de la Fondul Social European, o metodă de evaluare a locurilor de muncă pentru calcularea salariilor de bază. Participarea la noul sistem de salarii a fost, până acum pe bază de voluntariat, dar aproximativ o treime din ministere și agenții au efectuat evaluări de locuri de muncă și și-au desemnat sistemele de salarii de bază în consecință.

Noul sistem de salarizare reduce puterea managerilor de a defini suma salariului de bază. Locurile de muncă sunt așezate pe șapte dimensiuni. Numărul total de puncte este apoi în legătură cu o gamă salarială de bază, care ar trebui să mențină locurile de muncă cu responsabilități similare, și, prin urmare, cantități similare de puncte, pe o rază de + / -20 la sută. Chiar dacă reforma reprezintă un progres major pentru sistemul de salarizare eston, ea nu a fost încă formalizată, și, ca rezultat, decalajul între textul de lege și practica efectivă a crescut chiar mai mult. În practică, salariile sunt acum calculate în primul rând pe baza noii metode de evaluare. Ulterior, acestea sunt introduse în conformitate cu baza de calcul a salariilor formale. Ca rezultat, legalitatea sistemului a fost menținută, însă calitatea legală este îndoielnică.

În cele din urmă, Letonia a introdus cele mai semnificative schimbări în sistemul de salarizare. Cele mai multe dintre planurile de reformă salarială au fost pregătite înainte de aderare. În 2005, noul sistem a fost formalizat, și a fost în deplina funcționare începând cu luna iulie 2007. În contrast cu toate celelalte țări, în Letonia salariul de bază include un element variabil care este legat de rezultatele evaluării performanței anuale. Salariul de bază este format din două componente. În primul rând, fiecare loc de muncă este definit și clasificat în una dintre cele 16 grupuri de salariu. Evaluarea și clasificarea locurilor de muncă au fost elaborate sub responsabilitatea Ministerului Finanțelor, în colaborare cu o companie din sectorul privat, folosind instrumente de evaluare a locurilor de muncă. În al doilea rând, grupul salariu este apoi combinat cu un nivel de calificare. Nivelul de calificare este format din cinci clase de vechime. Alt element al nivelului de calificare este rezultatul evaluării performanței anuale. Cele două elemente sunt combinate pentru a genera șase niveluri de calificare. Cele două dimensiuni - șase niveluri de calificare și 16 grupuri salariale - sunt ulterior asociate, și rezultă 96 de clase de salariu. Pentru calculul salariului, fiecărei clase de salarizare nu îi este acordată o sumă, cu toate acestea, ci o serie de sume care tind să fie foarte mari. Nivelul superior al intervalului poate fi de până la două ori și jumătate mai mare decât nivelul inferior al intervalului. Ca urmare, salariile continuă să depindă în mare măsură de situația financiară a instituțiilor individuale, și secretarii de stat și managerii responsabili și-au păstrat o mare marjă de apreciere pentru a seta nivelul de salarizare în interval.

Discuția implică până acum faptul că vechimea joacă un rol relativ mic în determinarea nivelului salariilor funcționarilor publici, în statele est europene. Vechimea este doar baza pentru clasificarea și calculul salariilor de bază în Ungaria și într-o măsură mai mică, în Republica Cehă. În Ungaria, cu toate acestea, aceasta se aplică numai pentru serviciul public general. În Slovenia, vechimea este un factor în sistemul de promovare, în sensul că funcționarii publici au obligația de a deține un anumit titlu de loc de muncă, pentru a fi eligibili pentru clasificarea într-o anumită categorie a locurilor de muncă. În Letonia, vechimea este inclusă ca parte a nivelului de calificare, ceea ce constituie o

dimensiune a sistemului de clasificare, dar nu depășește 10 % din ultimul salariu. În Polonia, Estonia și Lituania, vechimea face parte din nivelul de calificare, care nu face parte din sistemul de clasificare, dar funcționarii publici primesc un bonus de vechime. În Estonia, bonusul de vechime poate fi de până la 15 procente, în timp ce acesta poate ajunge la 30 % în Lituania. În cele din urmă, în Slovacia, vechimea a fost desființată în mod eficient în 2003, când sistemul de salarizare a fost reformat.

*Bonusuri mari și o mai mare libertate asupra alocării bonusurilor*

A doua trăsătură caracteristică a sistemelor de salarii din statele est europene se referă la dimensiunea plăților bonus și la libertatea de care dispun managerii serviciului public asupra determinării plăților bonus. Numărul și dimensiunea mare de variabile a plăților negarantate este mare în statele est europene. În Republica Cehă și Slovacia funcționarii publici pot primi bonusuri de performanță foarte bune de până la 100 % din salariul de bază, și aceste bonusuri de performanță nu sunt numai plăți bonus pentru care sunt eligibile. În Estonia, plata performanței poate ajunge până la 50 % din salariul de bază<sup>29</sup>. În Slovenia, cel mai mare bonus unic - pentru volum de lucru excesiv - poate ajunge până la 35 %. Acestea sunt doar câteva exemple de scheme de bonus individuale; ar putea fi prezentate mult mai multe tipuri similare.

Cele mai multe sisteme de salarii din statele est europene oferă mai multe bonusuri garantate și negarantate. Ungaria, de exemplu, plătește suplimente pentru ocuparea forței de muncă la nivel de guvern central, bonusuri pentru poziții de conducere, bonusuri de limbă, premii aniversare și jubiliare, un bonus de sfârșit de an, determinat de o nouă evaluare a performanțelor (a se vedea mai jos), și un bonus lunar de până la 30 de procente din salariul de bază. Mai mult decât atât, reforma din 2007 a introdus bonusuri suplimentare pentru îndeplinirea sarcinilor speciale, dintre care unele necesită specificare din partea primului-ministru.

Ca rezultat, funcționarii publici pot acumula, cu condiția ca bugetul personal să fie suficient de bine pus la punct, o serie întregă de bonusuri care se adaugă la salariul de bază. În cazul maghiar există un o limită oficială de 50 % asupra dimensiunii maxime a bonusurilor ca procent din salariul de ansamblu, dar dacă această limită este depășită, este necesară pur și simplu comunicarea acestor informații șefului Oficiului Primului Ministru. În Slovacia, Republica Cehă, Polonia și Estonia nu există nici o limită cu privire la dimensiunea bonusurilor, în timp ce dimensiunea acumulată de bonusuri este limitată la 70 % în Lituania, 55 % în Slovenia și 40 % în Letonia. Cu toate acestea, Lituania a introdus recent posibilitatea de a crește această valoare dacă sunt îndeplinite anumite condiții.

Disponibilitatea mare pentru bonusuri sau lipsa oricărei disponibilități nu înseamnă că plățile bonus pentru funcționarii publici din ECE sunt întotdeauna mari. Cu toate acestea, informațiile pe care le-am putut obține, în această privință, au indicat faptul că dimensiunea medie a plăților bonus este de 16 % în Lituania, 20-30 % în Letonia (în scădere de 50-60 % înainte de reforma salariilor), și 25-30 % în Estonia. Valorile "medii" ascund dimensiunea bonusurilor pentru ministerele individuale sau pentru funcționarii individuali, care sunt uneori mult mai mari. De exemplu, cifrele interne pentru Estonia au arătat că plățile bonus în unele ministere au ajuns până la 50 % din salariu, care este echivalent cu un bonus de 100 % din salariul de bază. Pentru Slovacia, calculul anual al salariilor de pornire ale directorilor generali au arătat că în unele ministere s-a câștigat până la de trei ori salariul de bază (de exemplu, salariul de bază este echivalent cu 35 % din salariul final)<sup>30</sup>.

Dimensiunea și variabilitatea plății primelor în regiune subminează previzibilitatea și transparența în practic toate sistemele de salarii din statele est europene. Caracteristica cea

---

<sup>29</sup> Pentru o discuție critică a plăților legate de performanță în Estonia și concluziile care pot fi trase pentru aplicabilitatea limitată a plăților de performanță cu privire la țările în tranziție, a se vedea Randma-Liiv (2005).

<sup>30</sup> Dimensiunea totală a elementelor de plată variabilă este, așadar, foarte mare în raport cu serviciile publice în democrațiile occidentale (OCDE 2005).

mai remarcabilă a sistemelor de salarii din statele est europene, cu toate acestea, este libertatea pe care o au managerii asupra alocării plăților primelor. În mai multe țări, managerii au mai multe instrumente de bonusuri la dispoziția lor. În Polonia și Republica Cehă, nu există reglementări specifice pentru alocarea unor bonusuri<sup>31</sup>. În Republica Cehă, metoda aleasă depinde de ministere individuale sau chiar de inițiativa directorilor de departamente individuale, iar suma care poate fi distribuită depinde în mare măsură de resursele bugetare care sunt disponibile.

În Polonia, directorii generali alocă de obicei o anumită sumă pentru directorii de departament, și apoi directorii distribuie bonusuri în rândul personalului lor. Metodele de alocare a bonusurilor diferă foarte mult. În unele departamente, am aflat că pur și simplu, bonusurile sunt distribuite în mod egal în rândul personalului. În altele, bonusurile sunt alocate pe baza realizărilor în muncă, dar metoda rămâne informală și nici măcar nu este clară pentru personalul din cadrul departamentelor. Cu toate acestea, directorii caută de obicei să evite nedreptățile, deoarece acest lucru ar submina motivarea angajaților lor. Problemele de inegalitate apar în principal atunci când funcționarii publici se compară cu colegii lor din alte ministere și agenții (și uneori chiar alte departamente din cadrul aceluiași minister / agenție).

Deoarece managerii de servicii publice au de obicei mai mult de un instrument discreționar la îndemână, apar modele interesante cu privire la combinația de diverse bonusuri. Cazul slovac este instructiv aici (Staronova / Lastic 2007). În Slovacia, primele bonusuri garantate sunt cele pentru manageri, care oferă o gamă de creșteri procentuale pentru fiecare nivel managerial. De exemplu, șefii de birouri de servicii pot primi între 47 și 90 % din salariul de bază, ca un bonus de management. Creșterea procentuală precisă este stabilită de către Superiorul administratorului respectiv, în acest caz ministrul. În al doilea rând, bonusul pentru performanța personală de până la 100 % se presupune a fi atribuit în urma unei evaluări a performanței. În realitate, cu toate acestea, este negociat de obicei între funcționar public și angajatorul acestuia (director general și apoi aprobat de către șeful serviciului de birou), iar negocierile au loc înainte de perioada de evaluare reală. Acest tip de bonus devine o parte din salariul fix.

În continuare, ministerele pot plăti "recompense" pentru target-urile vizate și munca de calitate. Suma care este pusă la dispoziție pe plan intern este decisă de către ministere, și această informație nu este disponibilă publicului din motive de protecție a datelor. Limitele sunt, prin urmare, stabilite de bugetul de remunerare a funcționarilor publici. De fapt, recompensele alcătuiesc cea mai mare parte a bonusurilor bazate pe performanță. Alocarea este organizată de directori, și metoda de alocare depinde de inițiativa lor personală. Guvernul Fico din Slovacia, de asemenea, a reintrodus plata recompenselor pentru secretarii de stat, ceea ce implică faptul că numiții politic au drept de acces la acest instrument ca funcționari publici. Astfel, actualul sistem de salarizare nu este transparent pentru orice outsider, și este doar previzibil pentru insideri bine informați. Cu toate acestea, așa cum vom vedea mai jos, sistemul permite posibilitatea de a plăti salarii competitive, dacă se consideră că este necesar<sup>32</sup>.

În alte țări, sistemele de bonusuri sunt mai reglementate, dar ele încă mai oferă cel puțin un instrument discreționar important pentru a impulsiona nivelurile salariale ale funcționarilor publici. În Letonia, oficialilor le pot fi atribuite contracte de "gestionare". Aceste contracte au existat încă din 1997 și au fost criticate încă de când UE și Sigma au evaluat serviciul public leton. Contractele de management sunt stabilite de către secretarul

---

<sup>31</sup> Polonia și Republica Cehă, de asemenea, au introdus un bonus special pentru funcționarii care se ocupă cu politicile UE. Mai recent, Guvernul Tusk, din Polonia a adoptat o rezoluție care a furnizat resurse extrabugetare pentru un bonus de sfârșit de an pentru funcționarii publici. Departamentul de Servicii Civile pregătește în prezent o metodă de alocare a acestui bonus.

<sup>32</sup> În plus, există două tipuri de sisteme de bonus special pentru posturile cu "importanță superioară" și pentru "funcționarii public numiți". Aceste posturi includ funcționarii care se ocupă cu afacerile Uniunii Europene.

de stat și / sau de ministru. Nu există nici o restricție privind suma care poate fi plătită, în afară de resursele bugetare limitate. Informațiile furnizate de personalul de conducere au indicat că contractele de management au fost acordate la 60 % din personalul Cancelariei de Stat. În urma reformei salariale, acest procent este acum de până la 20 %, în timp ce Ministerul Finanțelor estimează că aproximativ 10 % din toți funcționarii publici sunt încă pe contracte de management.

Oficialii letoni susțin că contractele de gestionare joacă un rol important în stabilirea unor stimulente de performanță pentru funcționarii de top, care altfel nu ar adera la serviciul public. Mai mult decât atât, miniștrii le folosesc ca pe un mijloc alternativ de control politic. Contractele de management pot fi acordate și revocate în orice moment. Ele pot ajuta la atragerea de personal, dar și la conformitatea personalului. În multe privințe, contractele de management pot substitui lipsa de control asupra numirilor ministeriale și destituirea funcționarilor de top, care au fost subliniate mai sus la pct. 4.6.

Nici una din celelalte țări nu furnizează un instrument de plată care este comparabil cu contractele de management letone (Ungaria, de exemplu, a eliminat un sistem comparabil în 2001). În Estonia, cu toate acestea, nu există o prea mare reglementare a bonusului de performanță de 50 %<sup>33</sup>. În Slovenia, managerii sunt relativ liberi să folosească bonusul de 35 % pentru a recompensa orice sarcină de lucru suplimentară suportată de funcționarii civili<sup>34</sup>. În Ungaria, salariul funcționarilor poate fi crescut cu 30 % sau redus cu până la 20 de procente. În toate cele trei cazuri, limitele de aplicare a instrumentelor de bonusuri sunt în mare măsură stabilite de către bugetele personale și de posibilitatea de a genera economii prin menținerea locurilor de muncă vacante în ministere și în cadrul agențiilor aflate sub jurisdicția lor.

Ungaria, de asemenea, iese în evidență pentru că a introdus planul cel mai ambițios în regiune pentru a stabili legătura între performanță și bonusuri. Noua evaluare de performanță este în principal aplicată la bonusul anual. Bonusuri anuale au existat de asemenea în trecut, dar alocarea lor a fost foarte discreționară. Reforma instituită recent stabilește o evaluare a performanței, cu definirea ex-ante a obiectivelor de lucru, evaluarea ex-post a realizărilor, precum și evaluarea competențelor funcționarilor publici. Cu toate acestea, noul sistem include contingente pentru clasele de performanță individuală. În consecință, managerii de evaluare sunt forțați să se diferențieze de performanța funcționarilor publici de-a lungul întregii game de clase posibile. Deoarece departamentele și chiar diviziunile au devenit unitatea de analiză pentru noul sistem, șefii de departamente, uneori, au fost forțați să-și gradeze angajații de la A la C, chiar dacă nu au existat diferențe majore în performanța funcționarilor publici în cauză. Cu toate acestea, gradul acordat la evaluarea performanțelor are efecte considerabile asupra salariului funcționarilor publici. Bonusul anual de remunerare tinde să varieze de la echivalentul zero la trei salarii lunare sau mai mult<sup>35</sup>.

Reforma din Ungaria a fost pregătită și pusă în aplicare în termen de mai puțin de doi ani. Aceasta a oferit destul de puțin loc pentru experimentare cu scheme diferite, precum și pentru creșterea „acceptării” noului sistem în rândul funcționarilor publici. Ca o consecință, sistemul nu a fost bine primit de către funcționarii publici și a dus la resentimente considerabile printre ei. Intervenițiile cu caracter personal din Ungaria au indicat faptul că dorința de a folosi metode de plată în funcție de performanță este ridicată.

---

<sup>33</sup> Interesant, bonusul eston de performanță este, de asemenea, de obicei, negociat înainte ca funcționarii publici să preia îndatoririle.

<sup>34</sup> Odată ce noul Act de Salarii va fi pe deplin pus în aplicare în Slovenia, managerul va fi capabil să utilizeze un bonus de 20 la sută pentru a recompensa volumul de muncă suplimentară al funcționarilor publici individuali. Mai mult decât atât, un bonus de până la 50 de procente pentru implicarea în proiecte speciale va fi aplicabil. Ultimul bonus va fi reglementat în mod clar.

<sup>35</sup> Pentru înalții funcționari, sumele maxime ale bonusurilor ating până la 56 la sută din salariul anual, fără a include al 13-lea salariu. Acest lucru înseamnă că bonusul anual ar putea ajunge chiar și echivalentul a șase salarii lunare.

Cu toate acestea, logica distribuțiilor forțate, precum și viteza procesului ales pentru introducerea noului regim a distrus încrederea în conducerea serviciului public și credința în eficiența și corectitudinea sistemului de plăți în funcție de performanță din Ungaria.

Gradul ridicat de apreciere față de plata bonusurilor, în majoritatea statelor est europene este, de asemenea, reflectat în răspunsurile pe care le-am colectat în studiul Sigma. Absența unui temei legal clar pentru alocarea bonusurilor este deosebit de evident în cazul Poloniei. Valoarea scăzută pentru Ungaria indică nu numai persistența problemelor cu privire la evaluarea performanțelor noi, ci, de asemenea, noutatea și disputa cu privire la noua schemă de plată în funcție de performanță. Bonusurile nereglementate și, de obicei extrem de discreționare din Slovacia, Slovenia și Estonia sunt, de asemenea, în mod clar reflectate în răspunsurile funcționarilor publici din aceste țări. Letonia (cu privire la evaluarea performanțelor legate de salariul de bază) și Lituania au cele mai clare reguli de alocare a bonusurilor, care sunt, de asemenea, legate de reglementarea sistemelor de evaluare a performanței care au fost discutate în capitoul anterior. În plus, rezultatele sondajului indică faptul că funcționarii publici tind să se îndoiască de faptul că o performanță mai bună duce la creșterea nivelului de salarizare.

Figura 15. "Există reguli clare pentru alocarea de bonusuri."

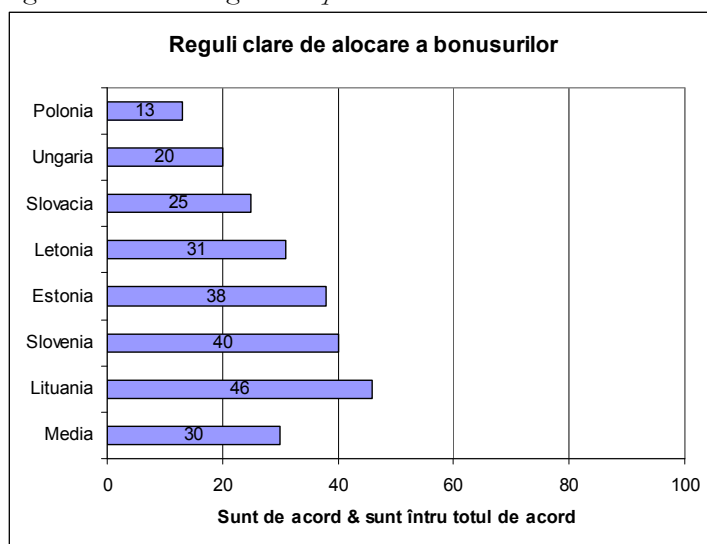
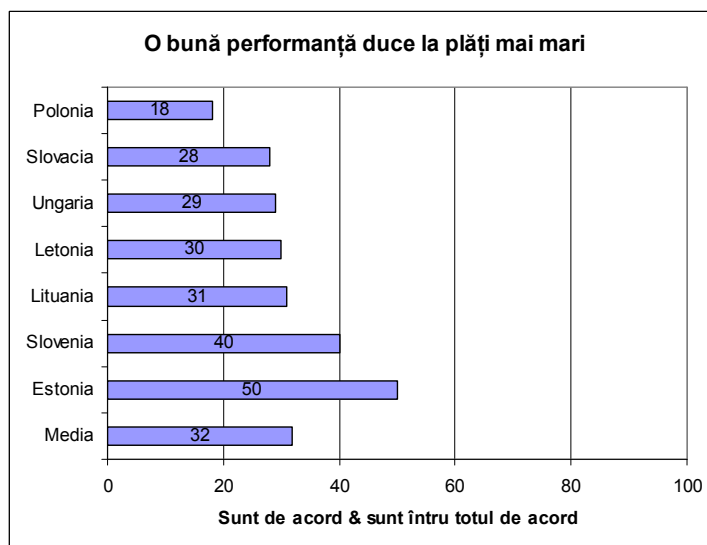


Figura 16. "Performanța bună este recompensată cu niveluri de salarizare mai mari în ministerul meu."



În general, se știe faptul că sistemele de salarii continuă să conțină prime diferite și faptul că sistemele de bonusuri tind să fie extrem de discreționare. Așa cum vom discuta mai jos în detaliu, discrepanța dintre salariile din sectorul public și privat s-a accentuat continuu, pentru unele grupuri de funcționari publici, cum ar fi înalții funcționari și specialiștii. În scopul de a păstra acești funcționari în serviciul public, guvernele trebuie să plătească majorări de salarii, care ar reduce diferența de tip public-privat. În mod ironic, procesul de aderare la UE a contribuit de asemenea la utilizarea de bonusuri liberalizate. Oficialii UE au fost printre specialiștii care au fost de multe ori puțini. Mai mult, poziția de negociere a oficialilor UE s-a îmbunătățit deoarece au acumulat experiență specială și au participat la programe de formare pentru a gestiona procesul de aderare la UE și pentru a pune în aplicare politica UE. Ca urmare, guvernele au fost obligate să introducă noi scheme de bonus, în mod explicit pentru funcționarii publici cu responsabilități UE, precum și să descentralizeze sistemele existente, în scopul de a crește flexibilitatea managerială asupra politicii salariale.

*Funcționarii publici promovează sisteme de salarizare discreționare*

Instituționalizarea discreției asupra plății primelor și lipsa de bonusuri reglementate în mod clar, cu toate acestea, împreună cu plățile variabile, trebuie să fie privite în mod critic din perspectiva principiilor europene de administrare. Ar fi de așteptat, de asemenea, ca funcționarii publici să fie critici cu metodele de plată discreționare, deoarece aceste metode au contribuit la lipsa de previzibilitate și lipsa de corectitudine privind problemele de salarizare. Cu toate acestea, - și aceasta este a treia observație generală - studiul Sigma a relevat atitudini foarte diferite ale funcționarilor publici. În primul rând, funcționarii publici sunt critici cu privire la acordarea de putere de apreciere față de plata bonusurilor pentru politicieni, dar opoziția lor nu este, de departe, la fel de clară cum a fost cu privire la chestiunile de de-politizare, după cum s-a subliniat mai sus la pct. 4.6. În al doilea rând, funcționarii publici susțin delegarea autorității managerilor lor pentru plata bonusurilor. Există, desigur, unele variații între țări, dar preferința pentru "nici o marjă de apreciere politică asupra bonusurilor", s-a ridicat, în medie, la numai 57 % (a se vedea figura 17) și suportul mediu pentru "puterea discreționară a directorilor de a plăti bonusuri", s-a ridicat la 82 % (a se vedea figura 18), valori care trebuie să fie considerate ca fiind foarte mari.

*Figura 17. "Este important ca miniștrii și alți politicieni să nu aibă nici o influență asupra bonusurilor și plății personalului ministerial."*

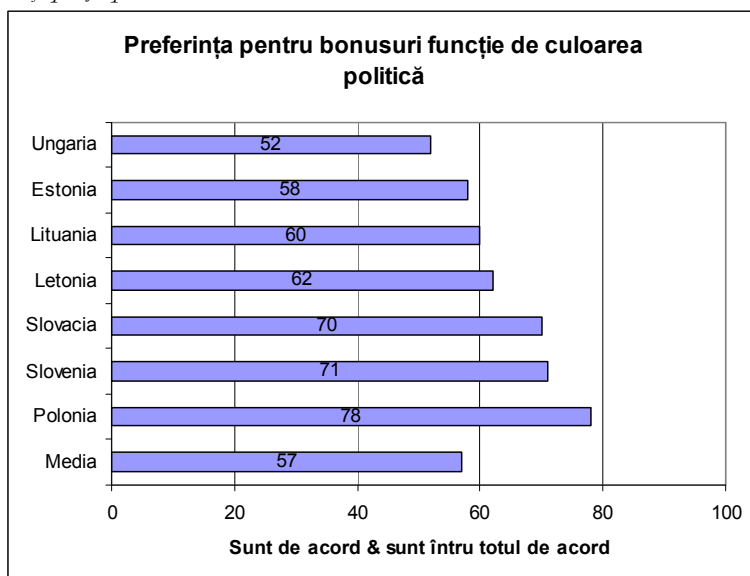
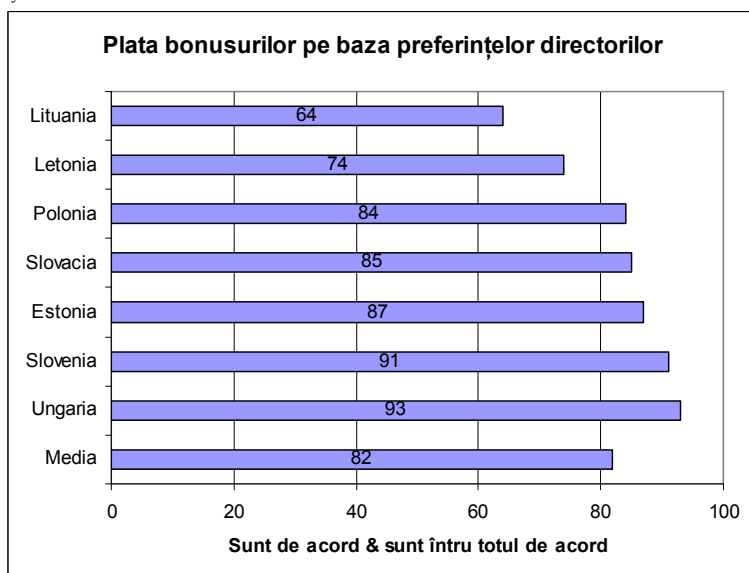




Figura 18. "Directorii trebuie să aibă libertatea de a plăti bonusuri cu scopul de a recompensa performanța."



Acordarea puterii manageriale este, desigur, destul de compatibilă cu noile principii de gestionare publică, dar în mare măsură, în contradicție cu principiile proiectului de salariu derivat din obiectivitate și transparență ca principii europene de administrare. În plus, constatarea implică faptul că compatibilitatea bazei formal-legală și practicile reale ale politicii salariale sunt reduse cu privire la reforma șablon care a fost promovată de UE și că atitudinea funcționarilor publici sprijină aceste abateri de la principiile europene.

#### *Uniformitatea redusă a salariilor între instituții guvernamentale*

Al patrulea punct general care caracterizează sistemele de salariu din statele est europene se referă la nivelul foarte scăzut a uniformității salariale între instituții guvernamentale. Principiile europene favorizează conceptul de remunerare egală pentru muncă egală. În consecință, funcționarii publici cu responsabilități similare ar trebui să fie plătiți cu salarii similare, indiferent de locația lor în aparatul guvernamental. Cele mai multe țări nu au abordat această problemă la nivel instituțional. Lituania este o excepție aici, unde instituțiile sunt separate în mod oficial în cinci grupuri, în scopul de a clarifica și de a reglementa în ce condiții o instituție poate plăti salarii mai mari. În practică, acest sistem nu este foarte eficace, pentru ca toate ministerele fac parte din același grup de instituții, dar salariile medii diferă într-o bună măsură.

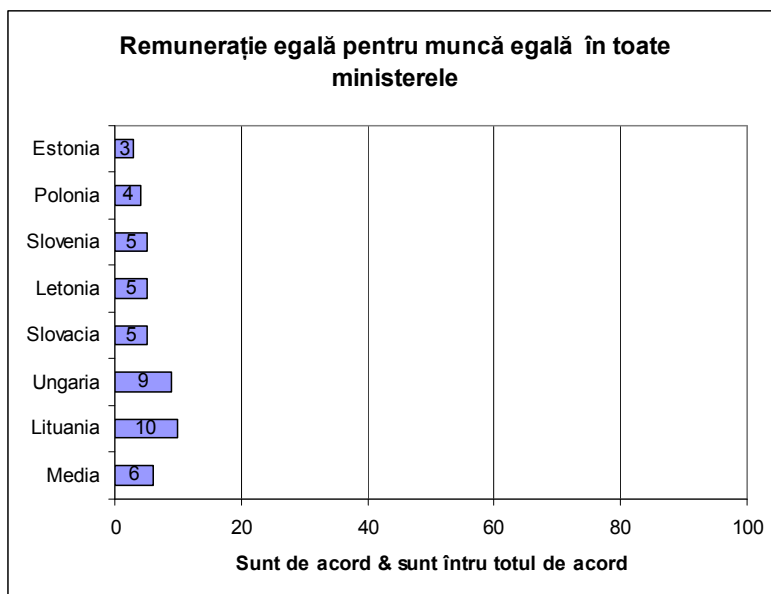
În contextul reformei în serviciul public eston, care a fost în curs de pregătire în timpul cercetării pentru această lucrare, Estonia a început să discute despre introducerea coeficienților pentru sectoarele guvernamentale individuale, ceea ce ar reflecta salarii comparabile în sectorul privat și, astfel, justifica plata salariilor mai mari de către ministerele de justiție, finanțe, etc decât cele plătite de către ministerele de afaceri sociale, mediu, etc. Rămâne de văzut dacă această soluție poate fi realizată în viitor.

În general, este dificil să se obțină date fiabile cu privire la acest aspect, dar informațiile care au fost puse la dispoziție sugerează că diferențele de salarii medii ajung la 35 % în Republica Cehă și la 30 % în Slovacia. După ce Actul de Libertate a Informației a fost invocat în Slovacia, a devenit evident faptul că nivelurile de salarii pentru directorii generali au diferit, uneori, în mod dramatic. De exemplu, în 2006, directorii generali din Ministerul de Finanțe au câștigat mai mult decât de două ori salariul directorilor generali din cadrul Ministerului Agriculturii. Exemplul oferit aici poate fi un caz extrem, dar, de asemenea, ilustrează faptul că disponibilitatea mai multor instrumente de plată discreționare, poate contribui cu ușurință la diferențe mari în nivelul de salarizare între instituții.

Aceste diferențe între nivelurile salariale sunt în mare parte un rezultat al diferențelor bugetelor ministeriale. Nivelul salariilor funcționarilor publici și accesul lor la plata primelor, prin urmare, depind în mare măsură de dinamica procesului bugetar, ceea ce implică faptul că nivelurile salariale ale funcționarilor publici au mult mai puțin de a face cu responsabilitățile locurilor de muncă și cu performanțele lor efective la locul de muncă. De asemenea, rămâne o practică comună pentru ministere crearea de economii prin menținerea locurilor de muncă vacante, deoarece primesc fonduri pentru aceste posturi de la Ministerul de Finanțe, dar pot utiliza orice fonduri necheltuite ca plăți bonus pentru funcționarii publici. Această practică a fost recent încheiată în Lituania, de exemplu, unde Ministerul de Finanțe deduce acum posturile vacante din numărul total de posturi, dacă acestea nu au fost ocupate în termen de șase luni.

Gradul înalt de inegalitate salarială instituțională este în mod clar prezentat în răspunsurile funcționarilor publici la sondajul Sigma. Dacă analizăm numai răspunsurile pozitive se dovedește că, în medie, nici cinci procente nu cred că colegii cu aceleași responsabilități la locul de muncă sunt plătiți cu același salariu. Interesant, valorile pentru Lituania sunt ușor mai ridicate, ceea ce corespunde statutului Lituaniei ca singura țară care a abordat această problemă, la nivel formal, instituțional. În ansamblu, cu toate acestea, compatibilitatea cu principiile europene de administrație este extrem de scăzută atunci când luăm în considerare acest criteriu de compatibilitate.

Figura 19. "Funcționarii care au aceeași responsabilitatea primesc același salariu în alte ministere."



#### Niveluri scăzute de salarizare ale funcționarilor publici

A cincea observație generală, în cele din urmă, se adresează nivelurilor actuale de salarizare în CEE. Senzația generală în rândul funcționarilor publici este că salariile lor sunt prea mici. Acest punct de vedere se aplică practic în toate țările și la toți funcționarii publici și, ca o auto-percepție, el nu trebuie să fie prea surprinzător. Prin urmare, avem nevoie de calificare, chiar dacă a fost din nou extrem de dificil să se obțină date "solide" și fiabile cu privire la nivelul de salarizare a funcționarilor publici, în comparație cu sectorul privat. Impresia generală este că înalții funcționari și specialiști au de pierdut în comparație cu sectorul privat. Există câteva excepții importante, cu toate acestea. Datele pe care le-am colectat pentru Slovacia indică faptul că șefii de birouri de servicii și directorii generali au ocazional salarii la fel de mari ca salariile managerilor de top din sectorul privat. Salariile mari de acest gen sunt plătite numai pentru un număr mic de înalți funcționari, dar

liberalizarea sistemului de salarizare în 2003 și, prin urmare, introducerea unor instrumente extrem de discreționare au făcut ca aceste salarii să fie posibile. Efectul este că unele ministere care concurează cu marile salarii din sectorul privat, cum ar fi Ministerul Finanțelor, sunt încă în măsură să păstreze personalul de înaltă calitate, cu prețul dezechilibrelor interne ale salariilor.

Exemplul slovac nu este unic. Înalții funcționari din Ungaria pot câștiga salarii foarte mari în cazul în care toate bonusurile sunt plătite. Contractele de management din Letonia permit guvernului să plătească salarii foarte mari, care sunt destul de compatibile cu salariile pentru managerii din sectorul privat. În Republica Cehă, ministerele pot compensa lipsa de salarii competitive pentru înalții funcționari prin folosirea fondurilor care sunt de altfel rezervate pentru plata primelor generale, conducând la argumentul celor din interior și din afara că este posibil să se plătească salarii mari în cazul în care este considerat necesar. Toate aceste cazuri sugerează că instrumentele discreționare de plata sunt critice pentru a permite ministerelor plata salariilor competitive pentru înalții funcționari.

În afară de înalții funcționari din politica financiară și sectoarele economice, instrumentele de plată discreționare au fost foarte importante pentru funcționarii angajați în sectorul de afaceri din UE. Mai multe țări, precum Polonia și Republica Cehă, au introdus sisteme de bonusuri speciale pentru funcționarii publici cu responsabilități politice ale UE. În Slovenia, un bonus suplimentar a fost introdus pentru perioada președinției UE, în scopul de a recunoaște și recompensa sarcinile de lucru mari și importanța activității funcționarilor pentru Slovenia. Cu toate acestea, instrumentele discreționare pentru stimularea nivelurilor de salarizare a funcționarilor cheie au fost deja foarte importante pe parcursul perioadei de pre-aderare, atunci când ar fi fost dificilă păstrarea lor fără a plăti salarii mai mari și pierderea acestor funcționari ar fi fost foarte costisitoare pentru guvern.

Informațiile culese sugerează de asemenea faptul că înalții funcționari sunt mai defavorizați în Slovenia, Lituania și Estonia, atunci când se compară salariile acestora cu cele ale managerilor din sectorul privat. Pentru Estonia, de exemplu, datele arată că în sectorul privat, directorii generali ale companiilor care sunt listate la bursa din Tallinn câștiga de 20 de ori și mai mult salariul mediu al unui secretar general. Chiar și oficialii superiori ai companiilor din sectorul public, cum ar fi căile ferate, câștigă salarii care sunt de multe ori mai mari decât salariile secretarilor generali superiori din ministere (Järvalt / Randma-Liiv 2006).

În al doilea rând, salariile tind să fie relativ mai competitive pentru funcționarii publici de mijloc și inferiori. În Slovenia, de exemplu, este general recunoscut faptul că funcționarii publici cu studii medii câștiga un salariu relativ bun în comparație cu angajații cu calificări similare și responsabilități în sectorul privat. Acest salariu competitiv al claselor de mijloc și inferioare se reflectă în salarii medii pentru întregul serviciu civil, în comparație cu salariile medii din sectorul privat. Atunci când se efectuează o comparație mai largă, se dovedește că salariile medii pentru funcționari sunt, de obicei, ușor mai mari decât salariile medii din sectorul privat.

Discrepanța între sectorul privat și salariile funcționarilor publici, prin urmare, este mai relevantă pentru funcționarii publici superiori, cu studii universitare, tinerii funcționari publici, după ce au câștigat o oarecare experiență de muncă, precum și pentru toți funcționarii publici superiori ale căror poziții (politice) nu sunt suficient de puternice pentru a negocia un salariu de excepție. În țări precum Slovenia, Polonia, Republica Cehă, Lituania și Estonia, salariul mediu pentru acest grup de funcționari publici este de multe ori estimat la 40-60 % din salariul pe care acești funcționari l-ar putea câștiga, dacă au trecut în sectorul privat. În Letonia, raportul a fost de 30-40 la sută, dar reforma recentă a salariilor a (încercat să) reducă diferența la 70-80 %. În mod similar, în Estonia și Lituania, salariile de bază au fost înghețate în mod eficient pentru mai mulți ani și au fost recent ridicate pentru a compensa pierderea de competitivitate vis-à-vis de un sector privat care a fost în plină expansiune în cursul aceleiași perioade.

Mulți observatori externi și interni ai sistemelor de servicii publice în ECE susțin că diferența de salariu între sectoarele public și privat, a fost dorită din punct de vedere politic pentru a atrage talente în economia privată și, astfel, pentru a dezvolta un sector privat puternic în fostele economii în tranziție. Mai mult decât atât, cererea politică a instituțiilor financiare internaționale, în special a Fondului Monetar Internațional, a subliniat necesitatea de a reduce cheltuielile publice, care în mod inevitabil, creează constrângeri asupra guvernelor cu privire la majorarea salariilor funcționarilor publici. Ambiția noilor state membre de a adera la euro în viitor conduce la presiuni similare pentru consolidarea finanțelor publice și, astfel, limitează perspectivele de creștere a salariilor funcționarilor publici, în viitorul apropiat.

Cu titlu de concluzie, paradoxul care a apărut în acest capitol este faptul că sistemele de salarii cu mai multe instrumente discreționare sunt în măsură să plătească salarii mai competitive pentru un mic grup de înalți funcționari, dar aceste sisteme de salarii ajung numai la o formă relativ scăzută în ceea ce privește principiile europene de administrație. De fapt, țările cu un sistem de salarizare relativ mai puțin discreționar, cum ar fi Lituania și Slovenia, luptă mai mult pentru a oferi salarii competitive înalților funcționari, oficialilor și specialiștilor în comparație cu celelalte țări. Astfel, rămâne de văzut ce fel de sistem de salarizare este cel mai potrivit în contextul de transformare sistemică și integrare în UE, atât înainte cât și după aderare.

### **3.10. Sisteme de formare și dezvoltare a carierei funcționarilor publici**

Acest capitol examinează sistemele de formare profesională în statele est europene. Instruirea este printre domeniile de guvernare a serviciului public care a primit cea mai mare atenție în timpul pregătirilor pentru aderarea la UE. În special, dezvoltarea capacității administrative în domeniul acquis-ului a fost discutată de multe ori cu privire la necesitatea funcționarilor publici de a dobândi aptitudini specifice în domeniul politic. S-a presupus că, odată ce funcționarii publici au înțeles modul în care acquis-ul UE a lucrat, problema capacității ar fi rezolvată. Cu toate acestea, politicile de formare oferă un mecanism mai generic pentru a dezvolta competențele funcționarilor publici și, astfel, pentru a promova eficacitatea serviciului public. În ceea ce privește principiile publice europene de administrare, sondajul Sigma a acordat o atenție deosebită stabilirii instituțiilor de formare și programelor de formare și participării periodice a funcționarilor publici la activități de instruire.

Pe ansamblu, analiza arată că durabilitatea post-aderare în domeniul formării și dezvoltării a fost remarcabilă, și activitățile de formare generală și de participare au rămas stabile sau chiar au crescut. Finanțarea pe care statele est europene au primit-o de la Fondul Social European (FSE) a contribuit la durabilitatea reformelor din serviciile publice în acest domeniu. Cu toate acestea, există diferențe importante în ceea ce privește capacitatea de a produce politici eficiente de formare. Mai mult decât atât, strategiile și conținutul programelor de formare au luat direcții diferite, iar unele țări, cum ar fi Estonia și Lituania, s-au mutat în conceperea de programe de dezvoltare a competențelor înalților funcționari publici.

*Continuarea investițiilor în formarea profesională a funcționarilor publici*

*Dezvoltarea formării*

Politica de formare profesională organizată la nivel central diferă considerabil în interiorul a opt noi state membre. În Lituania, Departamentul Funcției Publice din cadrul Ministerului de Interne conduce atunci când este vorba de dezvoltarea unei politici de formare. Institutul lituanian de Administrare Publică este principala instituție centrală care furnizează formare profesională, dar este de asemenea implicat în dezvoltarea și caietul de sarcini al formării profesionale bazate pe orientările generale elaborate de Departamentul Funcției Publice. Mai multe ministere au propriile lor instituții de formare profesională. În

plus, ministerele și agențiile pot "cumpăra cursuri de formare", de la firme private și de la alți furnizori publici, inclusiv universități.

În Letonia, Cancelaria de Stat a luat treptat rolul de corp principal de pregătire și coordonare a programelor de formare. Cu toate acestea, după cum s-a subliniat mai sus, Școala de Administrație Publică letonă prevede o contribuție importantă în dezvoltarea unor planuri de formare. În Polonia, politica de formare este pregătită de Departamentul Funcției Civile de la Biroul Primului Ministru. Înainte de aderare, aceasta a fost responsabilitatea Oficiului Funcției Civile, dar, deoarece mai mulți dintre foștii agenți care se ocupau de politica de formare au fost transferați la Oficiul Primului Ministru, continuitatea de personal a fost asigurată. Polonia este, de asemenea, renumită pentru Școala sa națională de Administrație Publică (KSAP), care a fost stabilită încă din 1990 pentru a concura cu Ecole Nationales d'Administration (ENA). KSAP joacă un rol important ca școală pentru studenții din administrația publică, în calitate de instituție guvernamentală responsabilă cu desfășurarea examinărilor funcționarii publici nominalizați (și, anterior, pentru accesul la schema de personal de stat), și ca furnizor general de cursuri de formare pentru funcționarii civili.

În Ungaria, modalitățile de organizare a politicii de formare profesională au fost modificate în 2006/2007. Elaborarea de orientări generale și coordonarea formării profesionale sunt gestionate în prezent de către Direcția de Administrație Publică în formare. Dezvoltarea de planuri de formare detaliate, pe baza orientărilor generale a fost acum delegată noului guvern personal de la centru. Centrul va avea, de asemenea, un rol de furnizor de formare profesională, chiar dacă a existat o tendință generală de furnizare de module de formare profesională de către societățile din sectorul privat.

Capacitatea Ungariei pentru pregătirea și realizarea obiectivelor politicii de formare profesională este mai puțin dezvoltată decât în Polonia și statele baltice. În Estonia, politica de formare nu este reglementată de către Actul de Servicii Publice. Gestionarea politicii de formare profesională este responsabilitatea ministerelor. Cu toate acestea, Cancelaria de Stat are un rol de jucat în pregătirea și coordonarea orientărilor formării generale. Punerea în aplicare a acestor orientări, cu toate acestea, este voluntară. Mai mult decât atât, nu există nici o instituție puternică pentru livrarea politicii de formare generală. Centrul Serviciului Public de Formare și Dezvoltare (ATAK) a fuzionat cu Academia de Servicii Publice, sub jurisdicția Ministerului de Interne, în 2005. ATAK rămâne cel mai mare furnizor de formare profesională pentru funcționarii publici, dar furnizorii externi de formare profesională nu au avut un rol important în Estonia.

În Slovenia, politica de instruire a fost dezvoltată în primul rând de către Ministerul Administrației Publice, cu sprijin important și informații de la Academia de Administrație. Până de curând, Academia de Administrație a fost o unitate de organizare sub jurisdicția Ministerului. În primăvara anului 2008, acesta a fost reorganizată și integrată în cadrul Direcției pentru Management și de personal a ministerului. A devenit Divizia de examinare pentru formare și nivel de cunoaștere în administrație în cadrul Direcției și astfel este implicată în dezvoltarea și coordonarea politicii de formare. Asigurarea formării depinde de universități și companii din sectorul privat. Reorganizarea a implicat reduceri de personal și măsura în care această schimbare va afecta capacitatea de formare profesională în Slovenia, rămâne de văzut.

Slovacia și Republica Cehă diferă de alte țări în sensul că acestea nu au instituții centrale responsabile cu dezvoltarea și furnizarea de politică de formare. În Slovacia, politica generală de formare a fost, desigur, responsabilitatea Oficiului Funcției Civile, mai exact a unității de instruire din cadrul Oficiului. Această unitate a fost desființată în 2004, când guvernul a adoptat un concept general pentru formarea funcționarilor publici. Cu toate acestea, vidul de gestionare a apărut atunci când Oficiul Funcției Civile a fost desființat în 2006. De atunci, responsabilitatea pentru politica de formare revine ministerelor, și nu există nici o instituție centrală care este în măsură să asigure coordonarea politicii de formare generală. Pentru moment, instituția succesoare a unității de formare a

fost integrată în Ministerul Muncii, dar absența unui co-organism central de coordonare a contribuit în mod inevitabil la dezintegrarea politicii de formare profesională în Slovacia.

Ca și Slovacia, Republica Cehă nu are în prezent nici o instituție în loc care este responsabilă cu conducerea centrală a politicii de formare generală. Cu toate acestea, Institutul administrației de stat este un organism central de organizare și furnizare, oferind formare legată de președinția UE (a se vedea, de asemenea, mai jos). Institutul a fost mutat de la Oficiul Guvernului la Ministerul de Interne și a fost plasat sub responsabilitatea ministrului adjunct responsabil cu afacerile Uniunii Europene. În consecință, nu mai există nici o instituție care se ocupă de politica de formare generală pentru serviciul public.

#### *Programe de formare*

În afară de organizarea instituțională, noile state membre, diferă în ceea ce privește concentrarea de programe de formare. În Slovenia și Republica Cehă, activitățile de formare profesională s-au concentrat pe pregătirea, precum și pe gestionarea efectivă a președinției UE. În Slovenia, guvernul a oferit finanțare pentru formarea profesională a funcționarilor publici implicați în gestionarea președinției UE. Există riscul ca pregătirile pentru președinția UE să absoarbă prea multe resurse, împiedicând alte activități de formare profesională. În Republica Cehă, deplasarea de la Institutul Administrației de Stat la unitatea responsabilă cu afacerile Uniunii Europene în cadrul Ministerului de Interne urmează același tipar.

Aspectele legate de UE au rămas în general centrale pe ordinea de zi de formare de la aderare. Au existat mai puține seminarii care predau funcționarilor publici elementele de bază ale sistemului politic al UE. Au apărut noi probleme, cu toate acestea. În special, gestionarea fondurilor structurale ale UE a fost printre activitățile de formare cele mai importante în practic toate țările. Fără a aduce atingere riscului de efect de evicțiune a altor subiecte, aspectele legate de UE - așa cum a fost cazul în timpul perioadei de pre-aderare - au continuat să mobilizeze administrațiile europene Centrală și de Est în ceea ce privește politica de formare.

Cu toate acestea, noile state membre au urmărit, de asemenea, activități de formare care nu sunt direct legate de politicile UE. Cele mai importante tendințe se referă la investiții în dezvoltarea competențelor înalților funcționari publici. Lituania are două programe pentru înalții funcționari care sunt parte a reformei administrative și strategia de formare în serviciul public. Estonia are trei programe în contextul serviciului public superioare care oferă funcționarilor publici diverse grade de experiență și diferite abilități manageriale generale. Programul a fost elaborat de către Cancelarie ca un instrument pentru a sprijini selecția, dezvoltarea și păstrarea directorilor executivi. Pe baza rezultatelor la evaluările de performanță și ținând seama de obiectivele strategice din Estonia, un program numit Tendințe Globale pentru dezvoltare și viitor este pus în aplicare în Estonia pentru funcționarii de top, cu gradul de secretar general și secretar general adjunct. Obiectivul acestui program este dezvoltarea de competențe, cum ar fi elaborarea unei viziuni pentru instituție, inovare, precum și crearea de rețele de cooperare. Programul a constat până acum în seminarii, excursii de studiu în străinătate, și module de training adaptate nevoilor individuale ale funcționarilor de top. Participarea în rândul înalților funcționari a fost de 70 de procente, un succes major atunci când se analizează structura de conducere a serviciului public eston.

Inițiative ale guvernelor eston și lituanian reflectă o preocupare mai generală pentru dezvoltarea de competențe mai complexe, în noile state membre. Până în prezent, activitățile de formare s-au concentrat pe cunoașterea de bază, cum ar fi sistemul politic al UE, precum și structurile și procedurile administrației publice. Activitățile de formare profesională de acest gen rareori vizează abilități analitice, de rezolvare a problemei abilităților funcționari publici generali, și capacitățile manageriale a înalților funcționari, care sunt într-adevăr de o importanță critică pentru performanțele administrației publice.

Estonia și Lituania sunt în prezent trendsetteri regionali în acest domeniu de guvernare a serviciului public. De asemenea, acestea diferă de alte țări în care înalții

funcționari petrec mai mult timp cu formarea profesională și alte activități de dezvoltare. În general, este dificil să se găsească indicatori corespunzători pentru comparația între țări. Cu toate acestea, în Estonia, înalții oficiali petrec aproximativ 12 de zile pe an de formare profesională. Din contra, înalții funcționari din Ungaria și Polonia, rareori dedică cinci zile pe an formării. Mai mult decât atât, în Europa Centrală și de Est este comună lipsa de timp a înalților funcționari pentru participarea la formare. Această lipsă de timp este, desigur, un produs al nivelurilor mai ridicate de politicizare și al cifrei de afaceri de la nivel superior din aceste țări.

### 3.11. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici

Acest capitol final examinează drepturile și obligațiile funcționarilor publici în cele opt state est europene. Restricțiile privind drepturile funcționarilor publici cu caracter personal fac parte din trăsăturile caracteristice ale sistemelor publice de personal, în comparație cu sistemele de personal din sectorul privat (Horn 1995). Ele au jucat un rol important în rândul principiilor europene de administrare, și sunt menite să sprijine și să mențină etosul profesional al funcționarilor publici. Restricțiile privind libertățile politice, de exemplu, sunt justificate, în scopul de a asigura neutralitatea politică a serviciului public. Restricții cu privire la activitățile economice ale funcționarilor publici, în special posibilități alternative de venit în sectorul privat, sunt menite să crească imparțialitatea și corectitudinea funcționarilor publici față de societate. În plus, o serie de mecanisme au devenit populare în ultimele două decenii, în cadrul unei campanii anti-corupție, cum ar fi codurile de etică și sistemele referitoare la declarația de avere a funcționarilor publici. Problemele legate de drepturi, obligații și comportament etic sunt strâns legate de normele de disciplină, care implică o serie de sancțiuni pentru lipsa de bună creștere, și au rolul de a descuraja funcționarii publici să se comporte într-un mod care nu este de așteptat, în conformitate cu standardele legale și etice. În această analiză este examinată calitatea fiecăruia din cele cinci elemente ale sistemelor de drepturi și obligații.

În general, cele opt țări în studiu au evidențiat o compatibilitate relativ mare cu principiile europene ale administrației publice în acest domeniu de guvernare a serviciului public. Au fost foarte puține schimbări în acest domeniu de la aderarea la UE, deoarece cele mai multe blocuri instituționale au fost stabilite înainte de 2004. Slovacia este singura țară care a rămas în urmă în ultimii ani și care, în prezent, are mai multe lacune în sistemul drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici.

Nivelul ridicat de durabilitate, în general, este reflectat de regulile formale și de atitudinea funcționarilor publici față de neutralitatea politică și imparțialitate. Cu toate acestea, contribuția efectivă la stabilirea drepturilor și obligațiilor, elaborarea unor coduri de etică și dezvoltarea sistemelor de declarații de avere pentru creșterea profesionalismului în serviciul public trebuie să fie pusă la îndoială. Mai mult decât atât, procedurile disciplinare rămân pe scară largă sub-utilizate ca instrument de conducere. Există deci o nevoie, în viitor, de a se acorda o atenție mai mare eficacității sistemului de drepturi și îndatoriri în statele est europene.

#### *Sisteme de drepturi și obligații între efectul simbolic și substanțial*

#### *Reglementarea activităților politice ale funcționarilor publici*

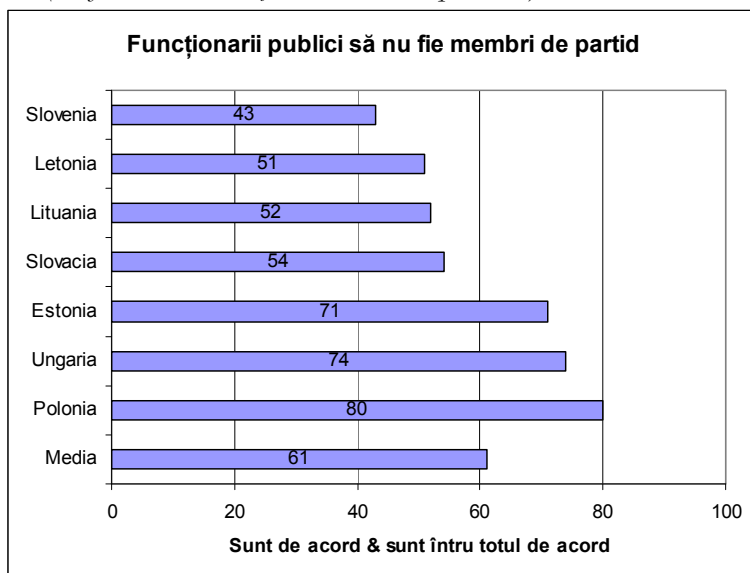
Toate țările în cadrul studiului au reglementat drepturile politice ale funcționarilor publici. Restricțiile cu privire la activitățile politice ale funcționarilor publici sunt mai strânse în Polonia și mai ușoare în Letonia. În Polonia, funcționarii publici sunt obligați prin lege să fie imparțiali și neutri din punct de vedere politic. Ei pot fi membri ai unui partid politic, dar nu li se permite să stabilească și să participe la lucrările de partide și nu li se permite să-și manifeste opiniile politice în public. În schimb, în Letonia nu există practic nici o restricție cu privire la activitățile politice ale funcționarilor publici. Actul Serviciului public cere funcționarilor publici să fie loiali tuturor guvernărilor și Legea privind "Conflictul de interese" în mod explicit oferă funcționarilor publici permisiunea de a fi membri de partid.

Distincția între Polonia și Letonia, ca cele două extreme în regiune, sugerează că restricțiile privind activitățile politice ale funcționarilor publici nu sunt deosebit de relevante pentru practicile actuale de gestionare a serviciului public. După cum s-a discutat mai sus, Polonia are unul dintre cele mai politizate servicii publice dintre cele opt noi state membre, în timp ce serviciul public leton face parte din serviciile publice cel mai puțin politizate. Măsura în care reglementarea drepturilor politice are un efect substanțial cu privire la politica de personal, prin urmare, este discutabilă.

În același timp, atitudinea funcționarilor publici a sugerat o preferință pentru restricții mai severe privind libertățile politice decât este cazul în prezent în Europa Centrală și de Est. Temeiul juridic în toate țările permite funcționarilor publici să fie membri ai unui partid politic. De fapt, baza juridică, chiar face posibil, uneori, să fie funcționar și activist de partid. De exemplu, în Lituania, un funcționar public nu poate fi trezorier al unui partid, dar el / ea poate să își asume un alt rol în partid.

Răspunsurile la sondajul Sigma sugerează, în schimb, că funcționarii consideră că și calitatea de membru de partid este incompatibilă cu rolul lor de funcționari publici<sup>36</sup>. În Polonia și Ungaria obiecția față de calitatea de membru de partid este de departe cea mai mare, care se află în contrast cu practicile efective ale politicii de personal din cele două țări. Discrepanța între practicile de politică de personal și atitudinea funcționarilor publici ar putea indica nemulțumirea majoră față de status quo-ul din cele două țări. Cu toate acestea, atitudinile pozitive ale funcționarilor publici față de principiul neutralității politice sugerează perspective mult mai bune pentru depolitizarea serviciului public în țările care fac în prezent obiectul unei politici de personal foarte politizate.

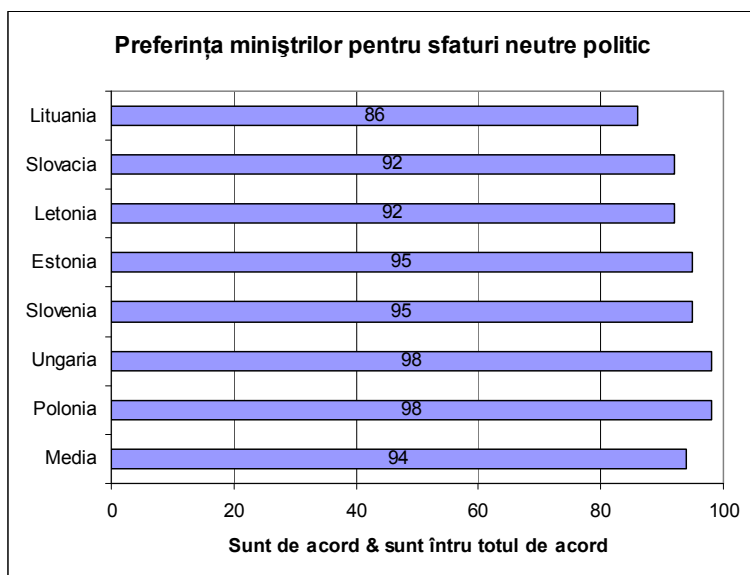
Figura 20. "Personalul din cadrul Ministerului, în general, nu ar trebui să fie membri ai unui partid politic (în afară de ministru și / consilierii săi personali)."



<sup>36</sup> Principiile europene nu implică incompatibilitatea membrilor de partid și a ocupării forței de muncă în serviciul public. Cu toate acestea, din motive metodologice, problema indică intensitatea atitudinii funcționarilor publici vis-à-vis de principiul neutralității politice.



Figura 21. "Personalul ar trebui să ofere sfaturi obiective bazate pe expertiza sa în domeniul ministrului, chiar dacă acestea nu sunt de acord cu opiniile politice ale ministrului."



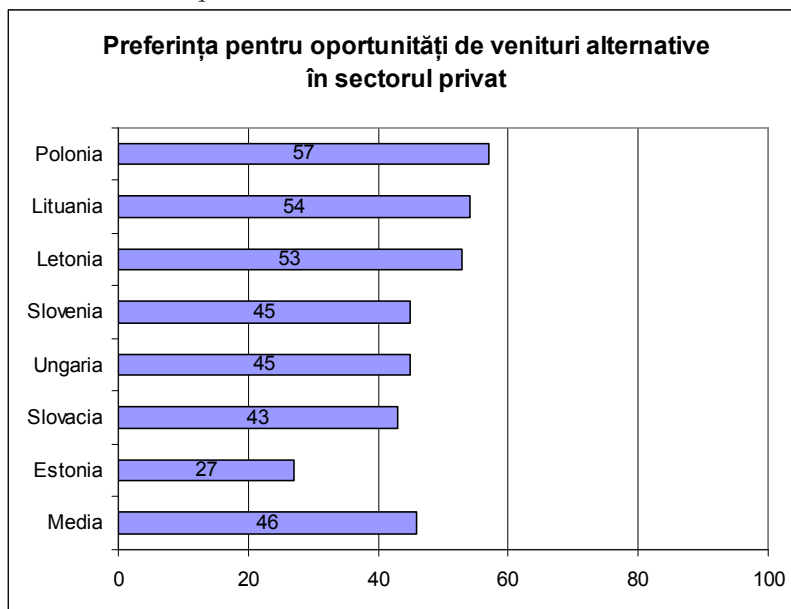
#### *Reglementarea activităților economice ale funcționarilor publici*

Toate noile state membre din Europa Centrală și de Est restricționează activitățile economice ale funcționarilor publici. Este caracteristic faptul că activitățile economice care ar putea crea conflicte de interes sunt nepermise. Ocuparea forței de muncă în societăți comerciale este, de obicei interzisă cu excepția cazului în care numirea a fost făcută de către o autoritate a statului. Oficialii nu au voie să tragă nici un venit de la companii care intră în sfera de aplicare a autorității lor, deoarece acest lucru ar exprima în mod clar îndoiala asupra capacității lor de a fi imparțiali. În același timp, legile de servicii publice și / sau conflictul de de interese fac posibilă pentru funcționarii publici urmarea activităților remunerate în învățământul superior și sectorul cultural, jurnalism și artă.

Diferențele relevante intră în joc numai cu privire la aranjamentele care reglementează angajarea post-carieră a funcționarilor publici. Aici, Slovacia și cele trei state baltice, mai ales Estonia, au reguli restrictive, interzicând ocuparea forței de muncă până la trei ani după încetarea mandatului într-o societate în care ocuparea forței de muncă ar fi fost incompatibilă în timpul mandatului funcționarului public în funcție. În schimb, nu există deloc restricții în țări precum Polonia, Ungaria și Republica Cehă.

Contrar domeniului drepturilor politice discutate mai sus, există un sprijin mult mai mic în rândul funcționarilor publici pentru restrângerea activităților economice în afara serviciului public. Aproape 50 % din funcționarii publici care au participat la sondajul Sigma au considerat că ocuparea forței de muncă în sectorul privat este compatibilă cu ocuparea forței de muncă în serviciul public. Având în vedere că Max Weber a făcut din ocuparea exclusivă a forței de muncă în serviciul public o trăsătură caracteristică a birocrăției moderne, aceasta este o plecare impresionantă de la principiile europene clasice ale administrației publice. Sunt necesare analize suplimentare pentru a determina motivele din spatele acestui sprijin puternic pentru oportunități de angajare alternative. Salariile mici ale funcționarilor publici, în statele est europene (a se vedea mai sus) este unul dintre motivele probabile pentru acest model.

Figura 22. "Este acceptabil pentru personalul din ministere să beneficieze de oportunități secundare de venit în sectorul privat".



#### *Sistemul de declarații de avere*

Noile state membre și-au păstrat sau stabilit sisteme pentru declarațiile de avere ale funcționarilor publici. Slovenia este excepția aici, deoarece este singura țară care nu are nici un astfel de sistem. Chiar și Republica Cehă a adoptat un sistem pentru declarația de avere, în contextul modificării Legii privind conflictul de interese. Detalii cu privire la reglementările declarațiilor de avere diferă desigur de la o țară la alta. De exemplu, în Ungaria sistemul de declarare a proprietății este acum gestionat de Departamentul Funcției Civile de la Oficiul Primului Ministru, în timp ce în Lituania acest lucru se face de către o Comisie de etică.

Cu toate acestea, problema cea mai mare este aceea legată de ineficiența sistemelor de divulgare a averii funcționarilor publici. Interveniunile personale și rapoartele observatorilor indică faptul că declarațiile de avere sunt de obicei privite ca formalități (Estonia), că informația nu este cu adevărat folosită (Lituania), și că acestea nu reușesc să reducă riscurile de corupție. În schimb, sunt văzute ca având doar o valoare simbolică. În același timp, alte inițiative înrudite au fost mai eficiente. De exemplu, în Estonia a devenit recent, obligatoriu pentru ministere publicarea salariilor angajaților lor pe site-ul lor. Această inițiativă a fost populară, și informațiile sunt accesate în mod regulat și discutate de către mass-media. Pentru ca un sistem activ de declarații să fie eficient, este necesar să se adopte o abordare mai radicală a transparenței decât a fost până acum<sup>37</sup>.

#### *Codurile de etică*

Eficacitatea unor coduri de etică poate fi pusă la îndoială într-un mod similar. Aceste coduri au fost populare în guvernele din statele est europene la finele anilor 1990 și începutul anilor 2000. Numai Republica Cehă și Slovacia nu au codul de etică<sup>38</sup>. Cu toate acestea, în Republica Cehă, există Legea cu privire la conflictul de interese, ceea ce implică faptul că principiile directe cu privire la comportamentul etic al funcționarilor publici nu lipsesc de tot. În Slovacia, au existat câteva tentative de a stabili un cod de etică, dar din

<sup>37</sup> Pentru o analiză cuprinzătoare a obligațiilor de declarații de avere, a se vedea Sigma 2006.

<sup>38</sup> În Lituania, au existat unele dezbateri pentru a stabili dacă "Regulile de etică" pot fi clasificate ca un cod adecvat de etică; a se vedea Palidauskaite et al. 2007.

cauza lipsei de capacitate de gestionare nu a fost posibil să se progreseze foarte mult în acest domeniu.

Ca și în cazul declarației de active, există un sentiment de ineficiență atunci când se discută de coduri de etică. În cele mai multe cazuri, încălcarea codului de etică poate fi obiectul unor sancțiuni disciplinare, dar este deseori dificil să se distingă cu precizie atunci când un anumit tip de comportament încalcă un principiu etic și atunci când nu. Prin urmare, este discutabil și este nevoie de cercetări suplimentare pentru a determina cât de importante au fost codurile de etică până în prezent în termeni de practici reale de comportament la nivelul administrației publice. În același timp, dovezile din statele est europene, sugerează faptul că un cod de etică joacă un rol simbolic important pentru serviciul public ca o cartă și declarație de misiune. Ca atare, acesta poate fi utilizat pentru cursuri de formare în etica serviciului public, precum și pentru creșterea gradului de conștientizare și de deliberare pentru a promova considerația funcționarilor publici asupra a ceea ce sunt și ce vor să fie.

#### *Utilizarea limitată a unor proceduri disciplinare*

Codurile disciplinare au un rol complementar important în discuția drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici și a standardelor de bună conduită. În noile state membre, aceste coduri au fost rareori mărul discordiei. Cu toate acestea, în prezent nu există nici un cod disciplinar pentru funcționarii publici în Slovacia, iar situația este incertă în Slovenia. În Slovacia, codul disciplinar a făcut parte din dreptul serviciului public, dar, în contextul reformei din 2006, acest capitol a fost scos din lege și deci, acum nu există nici un cod. În Slovenia, detalii cu privire la codul disciplinar au fost de asemenea scoase din Legea serviciului public și au fost reglementate printr-un decret guvernamental. Deoarece acest decret nu a fost încă adoptat, vechiul cod disciplinar rămâne în vigoare, dar situația juridică în această privință este departe de a fi clară. În toate celelalte țări, codurile disciplinare sunt de obicei reglementate în detalii considerabile.

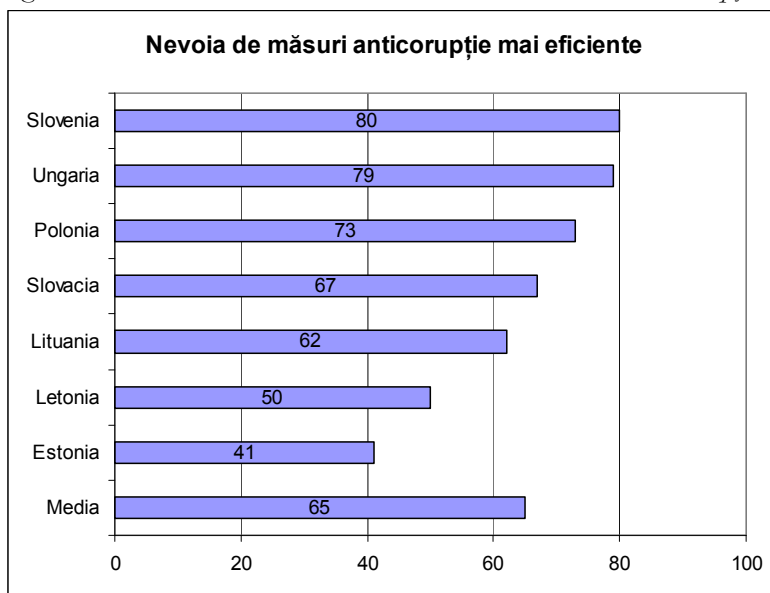
Cu toate acestea, există diferențe considerabile în ceea ce privește relevanța codurilor disciplinare pentru practicile actuale de gestionare a serviciului public. În Lituania și Letonia, codurile sunt instrumente importante atunci când administratorii serviciului public doresc să inițieze demiterea înalților funcționari publici. Inițierea procedurilor disciplinare nu ar duce în mod necesar în mod direct la o concediere, dar ar pune în mod inevitabil o presiune asupra funcționarilor publici. În Letonia, de exemplu, o astfel de măsură a afectat chiar șeful Serviciului de Administrare Civilă și funcționarii din cadrul biroului după neînțelegerile cu membri ai guvernului asupra tratării plângerilor și în așteptarea acțiunilor disciplinare. În schimb, în alte țări, este mai puțin relevant să se aplice măsuri disciplinare împotriva înalților funcționari publici, deoarece acești funcționari pot fi de obicei respinși relativ ușor.

În concluzie, durabilitatea post-aderare a fost relativ mare în acest domeniu de guvernare a serviciului public. Au apărut unele întrebări cu privire la viitorul codurilor disciplinare în Slovacia și Slovenia, dar imaginea de ansamblu este pozitivă. Întrebările importante se referă, cu toate acestea, la eficacitatea acestor reguli și la restricțiile în ceea ce privește impactul acestora asupra practicilor actuale de politică a serviciului public și cu privire la comportamentul funcționarilor publici în executarea ordinii publice. Reglementarea activităților politice se abate de multe ori de la practicile de politică de personal; activitățile economice pot fi reglementate, dar funcționarii publici manifestă un sprijin limitat pentru restricția paralelă a ocupării forței de muncă în sectorul privat; sistemelor de declarații de avere le lipsec managementul și capacitatea de executare; codurile de etică se pare că au în principal o valoare simbolică; și codurile disciplinare tind să fie sub-utilizate în practică.

Perspectiva critică în ceea ce privește eficiența reglementărilor în acest domeniu de guvernare a serviciului public se reflectă în opinia generală a funcționarilor publici în ceea ce privește eficiența măsurilor anti-corupție în țările lor. Reglementarea drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici este, desigur, numai unul dintr-o serie de mecanisme de

combatere a corupției. Având în vedere această calificare, aproape două treimi din respondenții la sondajul Sigma au fost în favoarea unei măsuri anti-corupție mai eficiente. Răspunsurile din Slovenia, Ungaria și Polonia sunt deosebit de frapante, deoarece acestea indică foarte puțină încredere în capacitatea guvernelor de a lupta împotriva corupției, cu instrumentele pe care le au la îndemână în prezent. Lupta împotriva corupției și mai presus de toate căutarea unui sistem eficient de instrumente de corupție, va rămâne, prin urmare, o zonă importantă pentru dezvoltarea viitoare a serviciului public din statele est europene.

Figura 23. "Serviciul nostru civil ar trebui să aibă instrumente anti-corupție mai eficiente."



#### 4. Discuții comparative și concluzii

Prezenta lucrare a analizat durabilitatea post-aderare a reformelor serviciului public în opt state CEE. Ea a examinat căile urmate de evoluțiile serviciului public de la aderarea din 2004 și măsura în care sistemele de servicii publice se potrivesc principiilor europene de administrare așa cum sunt ele promovate de UE, în timpul perioadei de pre-aderare. Nu există nici un răspuns simplu la aceste întrebări. Analiza a arătat o mare diversitate în modul în care serviciile publice sunt gestionate și în modul în care acestea au evoluat din momentul în care statele est europene au devenit membri ai UE. Pe scurt, regiunea estul Europei nu poate fi considerată ca o lume de guvernare a serviciului public. Cu toate acestea, este posibil să se analizeze dacă modelele generale pot fi identificate pentru a caracteriza asemănările și diferențele în serviciile publice din statele est europene.

În consecință, această parte începe cu o analiză a modelelor care apar din comparațiile în domeniile de guvernare a serviciului public, comparația între cele trei niveluri de instituționalizare despre care am discutat pentru cele mai multe domenii, și comparația între cele opt țări în studiu în acest document. Ultimele două capitole din această parte explorează probleme care apar din constatări, așa cum sunt prezentate în lucrare. Ele examinează tendințele de evoluție a serviciului public în noile state membre cu privire la ipotezele care stau la baza Spațiului administrativ european, modele clasice ale administrației publice, precum și de gestionare publică nouă. Ultima secțiune atrage atenția asupra factorilor determinanți ai evoluției post-aderare a serviciului public. Se acordă o atenție deosebită contribuției politicii UE la durabilitatea post-aderare a reformei în noile state membre, în comparație cu factorii determinanți internii durabilității reformelor post-aderare.

#### 4.1. Comparație între domenii

Pentru examinarea durabilității post-aderare, am "detaliat" serviciul public în 11 domenii de guvernare a serviciului public. Analiza a relevat variații considerabile în domenii în ceea ce privește compatibilitatea lor curentă cu principiile europene de administrație și în ceea ce privește direcția de schimbare din 2004. Clasificarea din acest capitol se bazează pe analiza din partea anterioară a acestei lucrări. Se ia în considerare analiza datelor de sondaj, analiza de materiale juridice, precum și experiența dobândită în contextul interviurilor personale. Prin urmare, este important de notat faptul că clasificările nu sunt exclusiv pe baza datelor de sondaj, ci se bazează pe diferite surse de informare empirice.

Cu aceste calificări în minte, putem trasa în linii mari 11 de domenii în cinci grupe, care diferă în ceea ce privește compatibilitatea lor curentă cu principiile europene de administrație și în ceea ce privește direcția de schimbare pe care a luat-o dezvoltarea din 2004.

(1) Primul grup include domeniile de concurs deschis, politica de instruire și sistemele de drepturi și obligații. În medie, aceste trei domenii demonstrează un grad mai mare de compatibilitate cu principiile europene decât alte opt domenii discutate în această lucrare. Mai mult, dezvoltarea de la aderare a rămas în mare parte stabilă și chiar ușor pozitivă în domeniul concurenței deschise și politicii de formare. Cu alte cuvinte, acest grup afișează un grad înalt de durabilitate a reformei post-aderare.

Competiția deschisă apare ca singurul domeniu de guvernare a serviciului public, care poate fi văzut ca foarte compatibil cu principiile europene de administrație. Compatibilitatea mare cu standardele europene se aplică în aproape toate țările și în toate cele trei niveluri de instituționalizare. Republica Cehă este singura țară care nu ajunge la cel puțin un nivel intermediar de compatibilitate<sup>39</sup>.

Politica de formare și a sistemelor de drepturi și îndatoriri, de asemenea, ajunge la un grad destul de ridicat de compatibilitate cu principiile europene de administrație. Numai Slovacia și Republica Cehă au un scor scăzut în ceea ce privește politica de formare profesională, în principal datorită dezintegrării politicii centrale de formare și instituțiilor de formare de-a lungul ultimilor ani. Slovacia este, de asemenea, în prezent singura țară care nu reușește să ajungă la cel puțin un nivel intermediar cu privire la sistemul de drepturi și obligații. Pentru sistemul de drepturi și obligații, am examinat restricționarea activităților politice și economice ale funcționarilor publici, Codul de etică, sistemele de declarații de avere, și calitatea procedurilor disciplinare. Pentru Slovacia, lipsa unui cod de etică și un vid legislativ cu privire la sistemele de disciplinare indică lacune semnificative în acest domeniu de guvernare a serviciului public.

Finanțarea primită de la Instrumentul de facilitare a tranziției și de la Fondul Social European (FSE) a contribuit la durabilitatea post-aderare în acest domeniu de guvernare a serviciului public. Cu toate acestea, eficacitatea pe termen lung a sprijinului FSE pentru politica de formare rămâne de văzut. Mai mult decât atât, noile state membre vor trebui să crească investițiile în dezvoltarea programelor de formare eficiente în viitor.

Evaluarea în general pozitivă a sistemelor de drepturi și obligații este mai ambiguă. Cele mai multe dintre instituțiile relevante au fost deja în vigoare înainte de aderare, și câteva schimbări majore au avut loc după aderare. Cu toate acestea, eficacitatea regulamentelor oficiale în acest domeniu rămâne în litigiu, iar acest lucru va fi un domeniu important pentru dezvoltarea viitoare.

(2) Al doilea grup se referă la domenii care au fost supuse eforturilor de reformă constructivă de la aderare, dar compatibilitatea cu standardele europene rămâne scăzută.

---

<sup>39</sup> Ar trebui să fie menționat faptul că din nou că am adoptat o noțiune îngustă de concurs deschis. Anume, publicitatea locurilor de muncă vacante în serviciul public. Dacă am fi inclus mecanisme de examinare și de selecție a candidaților în conceptul nostru de concurs deschis (mai degrabă decât să le discutăm separat mai jos), nu am mai fi putut să clasificăm acest domeniu ca un domeniu cu mare compatibilitate a guvernantei serviciului public.

Traectoria se aplică în domeniul sistemelor de salarizare. Numai sistemele de salarizare din Lituania, Ungaria, Slovenia ajung la un grad intermediar de compatibilitate cu principiile europene de administrație, care indică faptul că vor fi necesare eforturi sporite pentru a consolida sistemul de salarizare pe viitor. Cu toate acestea, tendința regiunii este pozitivă, deoarece Polonia și Republica Cehă au fost practic singurele țări care nu au investit în sistemele lor de salarii de la aderare, în timp ce Slovacia a făcut acest lucru în 2003, chiar înainte de aderare. Gradul de durabilitate a reformei post-aderare trebuie să fie, prin urmare, considerat ca fiind pozitiv, dar nu suficient.

(3) Al treilea grup include domenii cu o tendință negativă de la aderare și un grad relativ scăzut de compatibilitate cu principiile europene. Sisteme de concursuri de admitere pot fi clasificate în acest grup de domenii. În prezent, Lituania este singura țară cu un sistem mai mult sau mai puțin funcțional de examinare, în special un examen scris, care urmează să fie luat înainte de aderarea la serviciul public. În Slovacia eficiența sistemului de examinare la scară largă a fost pusă la îndoială. În alte țări, concursurile scrise fie nu au existat sau au fost eliminate (sau se planificată eliminarea lor). Rămâne de văzut dacă dereglementarea sistemelor de concursuri de admitere va deveni o caracteristică permanentă de divergență de la standardele europene de administrare și va constitui baza pentru un fel de excepționalism în statele est europene.

(4) Al patrulea grup cuprinde domenii care sunt cel mai bine caracterizate de un grad mare de variabilitate în cele opt state est europene. În unele țări, aceste domenii demonstrează un grad ridicat de compatibilitate cu principiile europene de administrație, în timp ce în altele, gradul de compatibilitate este scăzut sau la un grad intermediar. Mai mult decât atât, căile post-aderare puntează în direcții diferite în fiecare din cele opt țări. Acest grup de domenii include programele de reformă în domeniul administrativ și de servicii publice, domeniul de conducere centrală a serviciului public, precum și domeniul de evaluare a performanțelor.

Programele de reformă administrativă în serviciile publice au fost puternice în Lituania, Letonia și Ungaria, în timp ce alte țări au făcut mult mai puține progrese. Aceasta indică faptul că angajamentul guvernului de a reforma administrația publică a fost în general slab în primele zile de la data aderării, dar inițiativele incipiente recente - chiar și în țări precum Republica Cehă și Slovacia - indică un interes nou în dezvoltarea resurselor umane din regiune.

Structurile centrale de gestionare au fost identificate, de asemenea, ca diferind în locație, capacitate și stabilitate. Cu toate acestea, unele tendințe generale au fost evidente. Așa-numitele birouri independente de servicii publice s-au dovedit a fi neviabile în regiune, deoarece cele care au existat înainte de aderare au fost diminuate sau demontate. În schimb, a existat o schimbare modestă față de implicarea birourilor primului-ministru și cancelariilor din țări precum Letonia, Ungaria, Polonia și chiar Slovacia<sup>40</sup>. Ca și în domeniul programelor de reformă în serviciile publice, această schimbare ar putea indica o creștere a conștientizării cu privire la importanța strategică a politicii privind personalul, în eficientizarea muncii în cadrul guvernului.

Calitatea sistemelor de evaluare a performanței diferă din nou foarte mult în întreaga regiune. Țări precum Polonia și Republica Cehă au început cu greu să se implice în acest aspect al guvernării serviciului public. Ungaria, din contra, a investit recent în dezvoltarea unui nou sistem de evaluare a performanței, dar racordarea acestuia la sistemul de salarizare, a creat tensiuni majore în cadrul administrației. Dezvoltarea viitoare a sistemelor de evaluare a performanței, va depinde astfel în mare măsură de calitatea legăturii cu alte domenii de guvernare a serviciului public, cum ar fi sistemul de salarizare, dar și față de administrația generală a sistemelor de management al performanței.

---

<sup>40</sup> Această tendință corespunde tentativelor generale de a oferi executivul de bază și de a construi mai multe centre capabile de guvernare în multe țări din ECE (Dimitrov et al. 2006, Goetz / Margetts 1999).

(5) Grupul final include domeniile politizării serviciului public superior, protecția locurilor de muncă, precum și calitatea cadrelor formale-legale care reglementează serviciul public. În aceste domenii apare un grad mare de variație între țări, de asemenea, dar tendința post-aderare, în medie, a fost negativă atunci când a fost evaluată în raport cu principiile europene de administrație. Nici una dintre cele opt țări nu a demonstrat progrese de reformă în aceste domenii de la aderare.

Traectoria negativă a țărilor în ceea ce privește acest grup de la aderare este deosebit de încurcată atunci când se analizează importanța pe care Comisia o acordă acestor domenii. Legile serviciului public, de exemplu, a fost adesea văzută ca însăși esența condițiilor prealabile UE în domeniul reformei serviciului public. Legile serviciului public nu au fost revocate, după aderare, dar calitatea legislației a scăzut. Legile au fost instabile și mai multe au avut modificări majore, care au subminat predictibilitatea juridică de gestionare a serviciului public. Calitatea punerii în aplicare rămâne sub semnul întrebării, în special în țări precum Estonia, Slovacia și Slovenia. Dereglementarea actelor cu putere de servicii publice în ultimele două cazuri a creat lacune în baza legală de gestionare a serviciului public.

Mai mult, domeniul de aplicare a actelor cu putere de servicii publice a fost adesea redus pentru a facilita intervenția politică în cadrul politicii de servicii publice. Există deci o legătură strânsă între calitatea temeiului juridic și politizarea tot mai mare a serviciului public superioare, precum și o scădere a locurilor de muncă în serviciile publice, în special la nivel înalt. Politizarea ajunge adânc în birocrăția ministerială în Ungaria, Polonia și Slovacia. În toate cele trei cazuri, dar, de asemenea, în Slovenia, politizarea a crescut din momentul aderării. Re-politizarea serviciului public din aceste țări a mers mână în mână cu dereglementarea protecției înalților funcționari față de concedierea politică. În prezent, doar trei state baltice demonstrează un grad de bază de de-politizare și stabilitate la nivelul superior al administrației guvernului central.

Constatările ridică, desigur, o serie de întrebări critice, în special: de ce sunt unele domenii, cum ar fi concurența deschisă, caracterizate prin standarde ridicate, practic în toate țările; de ce compatibilitatea cu principiile europene este în general scăzută în domenii cum ar fi concursurile și salariile; și de ce au ajuns unele domenii să prezinte un grad mare de variație în țară.

#### **4.2. Compararea nivelurilor de instituționalizare**

În contrast cu diferențele dintre domeniile de guvernare a serviciului public, este mai dificil să se estimeze cât de profund sunt înrădăcinate principiile europene de administrație în administrațiile din statele est europene și în ce măsură dezvoltarea a fost una pozitivă de la aderarea din 2004. În analiza noastră am examinat baza juridică a serviciului public de guvernare, practicile actuale de gestionare a serviciului public, precum și atitudinea funcționarilor publici față de diferite principii de gestionare a personalului. În ceea ce privește temeiul juridic, am fost capabili să câștigăm o imagine relativ clară a dezvoltării de la aderare. Interviuurile personale ne-au dat, de asemenea, perspective asupra evoluției practicilor de personal în statele est europene, în timp ce studiul Sigma a oferit perspective asupra status quo-ului în primăvara și vara anului 2008. În schimb, în ceea ce privește atitudinea funcționarilor publici, nu putem spune mult despre dezvoltarea de la aderare, deoarece ancheta Sigma nu ne permite să explorăm evoluția atitudinii în timp. Cu aceste obiecții în minte, putem face cel puțin trei observații generale pentru a capta adâncimea instituționalizării principiilor europene în statele est europene.

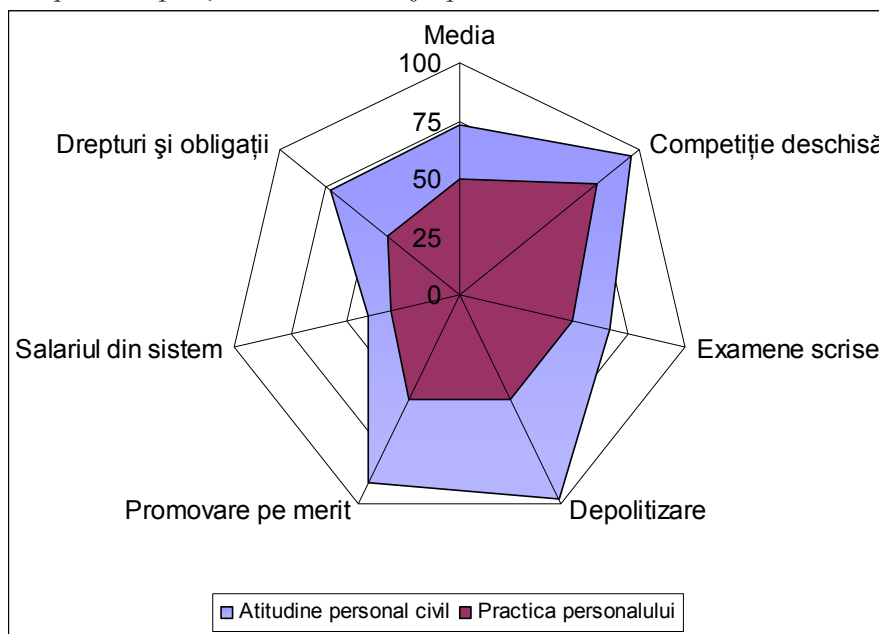
(1) Compatibilitatea cu principiile europene de administrație tinde să fie mai mare pentru regulile formale decât practicile efective a politicii de personal, fapt care a fost de multe ori etichetat ca fiind diferența de punere în aplicare. Într-un număr de cazuri, temeiul juridic nu a fost aplicat sau nu a fost aplicat în întregime, sau temeiul juridic și practicile efective a politicii de personal nu se potrivesc. Estonia este un caz în care temeiul juridic și practicile efective ale politicii de servicii publice sunt văzute ocazional ca două lumi

diferite. Acest lucru este valabil mai ales pentru sistemul de salarizare în Estonia. Punerea în aplicare a sistemului de evaluare a performanței a fost deseori criticată, în special în Polonia. Sistemul de examinare din Slovacia delegă discreție examinatorilor și comisiilor de selecție, care subminează eficacitatea procesului de examinare. Sisteme de drepturile și obligații ale funcționarilor publici sunt adesea puternice din punct de vedere teoretic, dar lipsesc în practică. În timp ce lista de exemple ar putea fi extinsă, a fost evident faptul că principiile europene de administrație sunt mai puțin instituționalizate, la nivelul practicilor politicii de personal.

(2) Decalajul între cadrele juridice formale și practicile de gestionare a personalului a fost redus de la aderare. S-a susținut că discrepanța dintre intenția legislativă și practica efectivă este una dintre trăsăturile caracteristice ale guvernării executive în statele est europene (Goetz / Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2006a). Înainte de aderare, se obișnuia găsirea înalților funcționari care au fost în mod oficial clasificați ca profesioniști, funcționari permanenți, dar care au fost foarte politizați de fapt. Schimbarea în sfera de aplicare a legilor de servicii publice și o mai mare putere de apreciere politică asupra numirilor politice și peste concedierea înalților funcționari din Ungaria, Polonia, Slovacia și Slovenia au redus compatibilitatea generală a acestor sisteme de servicii publice cu principiile europene de administrație. Ele au crescut, de asemenea, cu toate acestea, congruența între regulile formale și practicile actuale de gestionare a personalului din aceste țări.

(3) Atitudinea funcționarilor publici față de principiile europene de administrație este ambiguă (a se vedea figura 24 de mai jos). Pe de o parte, a devenit evident faptul că atitudinea față de unele principii europene este extrem de pozitivă. De fapt, probele sondajului Sigma sugerează faptul că atitudinea funcționarilor publici se potrivește cu principiile europene ale administrației chiar mai mult decât regulile formale care reglementează serviciul public. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că este dificil să se compare atitudinile cu privire la principiile europene de administrație și la practicile efective de gestionare a personalului.

Figura 24. Compatibilitatea practicilor personale și a atitudinilor funcționarilor publici cu principiile europene: Comparatie între domenii bazate pe date de anchetă





Atitudinile pozitive ale funcționarilor publici sunt marcate clar în domenii cum ar fi competiția deschisă, nevoia actelor de servicii publice, precum și aspecte legate de de-politizarea și profesionalizarea serviciului public. Funcționarii publici sunt critici cu privire la patronajul de partid, calitatea de membru de partid în serviciul public, promovarea pe baza unor legături politice, etc. Cu toate acestea, Figura 24 indică faptul că atitudinea funcționarilor publici a avut tendința de a fi cel mai pozitivă în țările care fac obiectul unor niveluri mai ridicate de politicizare. Acest lucru arată, în primul rând, o lipsă sistematică a congruenței între practici și atitudini în țări precum Ungaria, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria pentru chestiuni legate de de-politizare din sondaj, în timp ce gradul de congruență este mai mare pentru cele trei state baltice. Cu toate acestea, diferențe pot, de asemenea, indica nemulțumirea funcționarilor publici în privința status quo-ului în primul grup de țări.

Chiar dacă rezultatele anchetei pot fi influențate de răspunsul emoțional al funcționarilor publici, în unele din cele opt țări, atitudinile extrem de pozitive ale funcționarilor publici, în general, în aceste domenii de guvernare a serviciului public pot fi considerate o veste bună, în multe privințe. Ele contrazic suspiciunea că regulile formale sunt compatibile cu principiile europene ale administrației, în timp ce valorile funcționarilor publici nu sunt compatibile. Acest lucru a fost de multe ori așteptat de argumente care înconjoară europeanizarea "superficială" din administrațiile ECE (Goetz 2005). Sprijinul mare pentru profesionalism și de-politizare, de asemenea, diminuează teama că valorile și normele care au caracterizat administrația comunistă au persistat până în prezent.

Pe de altă parte, analiza a demonstrat că atitudinea funcționarilor publici este mai puțin pozitivă cu privire la domenii precum protecția locurilor de muncă în serviciul public, examinarea candidaților în portul de intrare, și cele mai multe aspecte legate de salarii și recompense. În aceste zone, atitudinile funcționarilor publici arată o preferință clară pentru discreția managerială, spre deosebire de gestionarea personalului pe baza unor norme și proceduri administrative. Funcționarii publici care au participat la sondaj au favorizat o marjă de apreciere mai mare pentru manageri de a angaja și concedia funcționari publici, și au fost reticenti în a sprijini sistemele de examinare standardizate, și a luat o poziție pozitivă vis-à-vis de metodele de plată în funcție de performanță și delegarea de apreciere pentru alocarea de bonusuri pentru manageri.

În medie, atitudinea funcționarilor publici intervievați din noile state membre, părea să fie în favoarea unui sistem de servicii publice, care, combinat depolitizarea și discreția managerială, mai degrabă decât de-politizarea și reducerea la minimum a aprecierii în mâinile managerilor serviciul public. Formula care pare a fi favorizată de funcționarii publici din statele est europene intervievați este astfel mai aproape de principiile de management nou public, decât de cele ale tradiției europene Rechtsstaat, după cum se reflectă în Tratatul UE și se interpretează de către Curtea Europeană de Justiție.

Această nepotrivire parțială a atitudinilor funcționarilor publici cu principiile europene de administrație poate fi rezultatul unui schimb de generații, în sensul că funcționarii publici tineri, care reprezintă o proporție relativ mare a tuturor funcționarilor publici din statele est europene, au flexibilitate și performanță mai mari decât generația bătrână<sup>41</sup>. Cu toate acestea, explicații alternative sunt posibile. Este posibil ca puterile discreționare acordate managerilor să fie considerate ca fiind un mecanism de compensare, în general, pentru salarii mici, deoarece discreția managerială poate fi utilizată pentru a crește salariile anumitor persoane. Preferința pentru abordările managerialistice poate reflecta, de asemenea, în general, o atitudine pozitivă față de sectorul privat și piața din societățile post-comuniste, în timp ce sectorul public și cel de stat au fost văzute în mod critic încă de la începutul perioadei de tranziție economică.

De asemenea, atitudinea pozitivă față de abordările managerialistice este legată de procesul de integrare în UE. În special, accentul puternic pus pe termenii limită și

---

<sup>41</sup> Acest efect ar deveni mai puternic în cazul în care tinerii funcționarii publici sunt supra-reprezențați în studiu. Pentru potențialele deviații, a se vedea apendicele.

necesitatea de a obține rezultate în timpul procesului de pre-aderare ar putea să fi contribuit la apariția unei culturi manageriale în birourile ministeriale ECE care favorizează rapiditatea procedurii corespunzătoare și care a persistat după data de aderare. Toate aceste considerații sunt ipoteze care necesită investigații suplimentare în viitor.

### 4.3. Comparație între țări

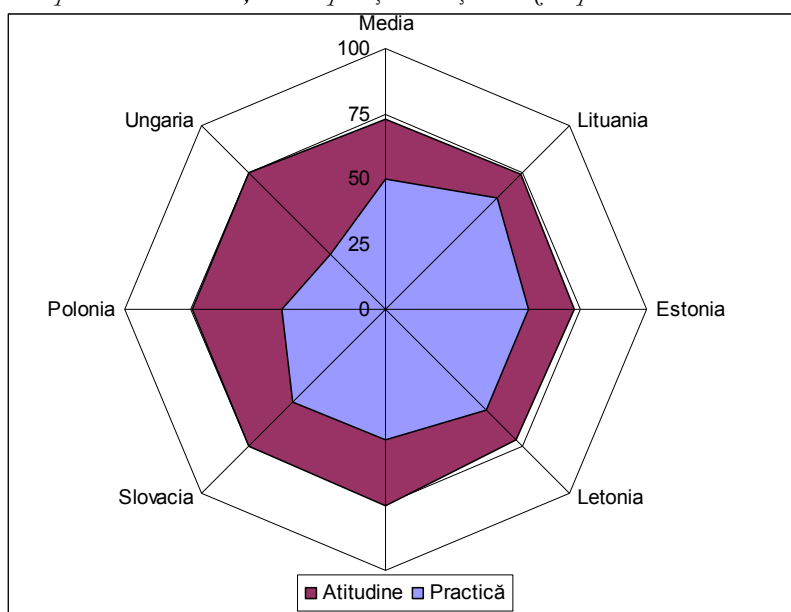
Ambele forme anterioare de comparație au subliniat că variația la nivel de țară a fost relevantă pentru multe, dar nu pentru toate aspectele legate de guvernarea serviciului public. Atunci când ne concentrăm pe comparația între țări, care au fost căile de după aderare și în ce măsură au instituționalizat serviciile publice contemporane din statele est europene, principiile europene de administrație?

Tabelul 2 sugerează că putem, în general, distinge trei grupuri de țări. Ele pot varia în funcție de compatibilitatea curentă cu standardele europene de administrare și în ceea ce privește traiectoria profesionalizării de la aderarea la UE. Clasificarea include din nou gama largă de surse empirice utilizate în această lucrare<sup>42</sup>. Comparația din tabelul 2 și figurile 26 și 27 arată o suprapunere relativ mare în clasament și clasificarea țărilor. Numai Ungaria ar trebui să fie clasificată pe o poziție inferioară, dacă ne-am baza exclusiv pe datele anchetei, spre deosebire de vizualizarea imaginii mai ample care cuprinde informații suplimentare empirice și domenii suplimentare de guvernare a serviciului public.

Tabelul 1. *Compatibilitatea cu principiile europene de administrație: Comparație între țări*

Compatibilitatea și tendințele post-aderare	Compatibilitate mare	Compatibilitate medie către mare	Compatibilitate medie	Compatibilitate medie către mică	Compatibilitate mică
Continuarea constructivă a reformei	Lituania		Letonia, Estonia		
Inversarea reformei constructive			Ungaria, Slovenia		
Inversarea reformei distructive	Slovacia, Polonia		Republica Cehă		

Figura 25. *Compatibilitatea practicilor personale și atitudinilor Funcționarilor Publici cu principiile europene de administrație: Comparație între țări bazată pe datele anchetei*



<sup>42</sup> Abordarea amplă, care nu se bazează doar pe studiul Sigma, ne-a permis, de asemenea, să includem Republica Cehă în clasificare.

(1) Având în vedere aceste calificări, primul grup cuprinde cele trei state baltice. Lituania, Letonia și Estonia, ajung la un grad relativ ridicat de compatibilitate cu principiile europene, și traiectoria de la aderare a fost una pozitivă. Cu alte cuvinte, durabilitatea post-aderare a reformelor serviciului public a fost cea mai mare în aceste trei cazuri, în care investițiile în profesionalizarea serviciului public au continuat de la aderare.

Serviciul public din Lituania demonstrează cea mai apropiată compatibilitate cu principiile europene de administrație, în comparație cu alte noi state membre din estul Europei, și este singurul caz care poate fi clasificat ca o compatibilitate "ridicată". Serviciul public din Lituania vine cu cel mai mare scor în aproape toate domeniile de guvernare a serviciului public, care a fost discutat mai sus. Această constatare este valabilă în mod constant pentru rezultatele sondajului Sigma, și este reflectată în cadrul legal care reglementează funcția publică și în experiența dobândită în interviurile personale<sup>43</sup>.

Lituania are, de asemenea, cel mai bun record post-aderare. Cu continuarea reformelor, consolidarea capacității de gestionare centrală în Ministerul de Interne, investiții suplimentare în cadrul politicii de formare profesională, precum și consolidarea sistemului de evaluare a performanței, Lituania a progresat în mai multe domenii de guvernare a serviciului public decât toate celelalte țări din regiune.

Deși Lituania apare ca cel mai bun interpret în cadrul acestei discuții, nu putem fi siguri că marea compatibilitate cu standardele europene va persista în mod necesar în viitor. Serviciul public poate fi clasificat drept consolidat, dar rămâne vulnerabil. Rezultatul recentelor alegeri parlamentare și formarea unui nou guvern de coaliție de la cealaltă parte a spectrului politic va testa capacitatea de rezistență a sistemului de servicii publice lituaniene. Există deja semne că presiunea politică asupra serviciului public este în creștere, astfel, punând în pericol unele dintre realizările din ultimul deceniu ale reformei serviciului public în Lituania.

Letonia, de asemenea, este pozitivă în ceea ce privește compatibilitatea cu principiile europene de administrație. Totuși, în mai multe domenii, Letonia nu se potrivește foarte bine cu standardele europene. Acest lucru se referă în special la lipsa de elemente standardizate în sistemul de examinare și persistența unor elemente extrem de discreționare, în sistemul de salarizare. Reforma post-aderare a salariilor a fost probabil unul din cele mai multe exemple pozitive din regiune, dar reținerea de contracte de management și variabilitatea extrem de mare de determinare a salariilor de bază continuă să contrazică principiile de bază ale administrației europene.

Ca și Lituania, Letonia, de asemenea, arată o evoluție pozitivă de la aderare. Reforma sistemului de salarizare, îmbunătățirea sistemului de evaluare a performanței, și investițiile continue în dezvoltarea programelor de reformă indică progrese în cel puțin trei domenii de guvernare a serviciului public.

Clasificarea Estoniei ca un caz cu compatibilitate relativ ridicată și ca un caz de durabilitate mare a reformei este ambiguă. Serviciul public din Estonia are mai multe puncte slabe distincte, inclusiv fragmentarea conducerii centrale a serviciului public și structuri de coordonare, lipsa unui sistem de examinare în scris, și discrepanța mare între textul de lege și practicile actuale de gestionare a serviciului public, în special în sistemul de salarizare. Cu toate acestea, Estonia are un scor ridicat în cele mai multe dimensiuni și răspunsurile la sondajul Sigma indică o instaurare remarcabilă a principiilor de profesionalism și de neutralitate politică în serviciul public eston.

Există, de asemenea, îndoieli cu privire la clasificarea traiectoriei post-aderare ca fiind durabilă și ca fiind un caz de investiții continue în profesionalizarea serviciului public.

---

<sup>43</sup> Acest lucru nu înseamnă că serviciul civil lituanian nu are puncte slabe. Sistemul de salarizare va avea nevoie de investiții în continuare și sistemul de examinare va trebui să fie revizuit în scopul de a crește eficiența screening-ului din partea scrisă a examenului. Eficiența și conținutul programului de formare au fost, de asemenea, obiectul unor critici ale insiderilor și observatorilor externi deopotrivă.

Estonia a făcut progrese majore la mijlocul anilor 1990, dar nu a reușit să instaureze o reformă semnificativă de servicii publice după ce procesul de aderare la UE a început cu publicarea avizelor Comisiei în 1997. Absența unei revizuirii majore a sistemului de servicii publice de la data aderării, prin urmare, poate fi văzută ca o formă de stagnare. Cu toate acestea, impasul reformei serviciului public poate fi rupt datorită pregătirii recente și prezentării unei propuneri de reformă. În plus, administrația estoniană a dezvoltat o serie de inițiative importante și inovatoare în domenii precum sistemul de salarizare și politica de formare, care au fost urmate, chiar fără o schimbare majoră a cadrului formal-legal care reglementează sistemul de servicii publice.

(2) al doilea grup cuprinde Slovacia, Polonia și Republica Cehă. Aceste trei țări au în comun compatibilitatea lor relativ scăzută cu principiile europene de administrație și semnele pe care le-au arătat toate în privința regresului reformei, de când au devenit membri ai UE în 2004. În toate cele trei cazuri, am observat dezmembrarea instituțiilor care au fost construite înainte de aderare, fără ca nici o nouă instituție să fie stabilită în locul lor. Cu alte cuvinte, durabilitatea post-aderare a reformelor serviciului public a acestui grup a fost mică, și de profesionalizarea a scăzut, și pentru aceste motive aceste trei țări sunt cazuri de inversari de reformă distructivă.

Republica Cehă este "leneșă" în privința reformei serviciului public, printre noile state membre, deoarece pare cel mai slab executant, în aproape toate domeniile de guvernare a serviciului public. Excepție face sistemul de drepturi și obligații ale funcționarilor publici, unde serviciul public ceh atinge un grad intermediar de compatibilitate cu standardele europene. Pentru Republica Cehă, nu avem date din sondajului Sigma, dar numărul mare de interviuri pe care le avem ne permit să clasificăm dezvoltarea cehă, în comparație cu alte țări. Compatibilitatea scăzută cu principiile europene de administrație este, în mare măsură, rezultatul lipsei unei legi a serviciului public și, astfel, lipsa unor reguli formale adecvate, care ar spori responsabilitatea juridică și previzibilitatea, precum și omogenitatea standardelor și procedurilor în instituțiile guvernamentale. Pentru moment, serviciul public ceh rămâne o colecție de sisteme distinctive de gestionare a personalului. O caracteristică importantă a diverselor servicii publice cehe este gradul ridicat de "informalism", în aproape toate domeniile de gestionare a serviciului public.

Gradul scăzut de compatibilitate cu standardele europene nu este un fenomen nou în Republica Cehă, deoarece dreptul serviciului public nu a fost pus în aplicare înainte de aderare. Cu toate acestea, dezvoltarea de la aderare poate fi clasificată ca fiind o formă de reformă în regres, deja la un nivel foarte scăzut. Absența virtuală a unui program integrat de reforme ale serviciului public (cel puțin până de curând), dizolvarea Direcției Generale a funcționarilor publici, în Aparatului Guvernului, chiar înainte de a începe să funcționeze corect, iar deplasarea instituțiilor pentru dezvoltarea și organizarea formării au redus perspectivele de a trece mai aproape de principiile europene ale administrației, în viitorul apropiat.

Status quo-ul, în Republica Slovacă și Polonia este mai aproape de standardele europene de administrare decât în Republica Cehă, dar nici o țară nu poate fi clasificată ca având un grad intermediar de compatibilitate cu aceste standarde. Gestionarea serviciului public în Slovacia se bazează pe funcția publică prin care și demonstrează un grad rezonabil de rezistență în domenii cum ar fi o concurență deschisă, examinările și evaluarea performanței. Totuși, chiar și în aceste domenii există adesea o discrepanță considerabilă între intenția juridică și practica efectivă.

Slovacia iese în evidență ca țara care a făcut cel mai mare pas înapoi de la aderare la evaluarea compatibilității serviciului public cu principiile europene de administrație. Înainte de aderare, au existat fără îndoială, preocupări privind calitatea punerii în aplicare a multor prevederi legale. Mai mult decât atât, reforma sistemului de salarizare din 2003 a dereglementat organizarea, prin introducerea sistemului de plăți în funcție de performanță fără proiectarea procedurilor adecvate pentru alocarea bonusurilor. Cu alte cuvinte, plecarea de la principiile administrative europene a început deja înainte de aderare. Cu toate acestea,

de la reforma din 2006 a avut loc un declin abrupt, în special datorită eliminării Oficiului Funcției Civile și apariția unui vid de conducere de la centru.

Serviciile publice poloneze au luat o traiectorie care este foarte asemănătoare cu cea din Slovacia. Cu toate acestea, serviciul public polonez încă mai are câteva puncte foarte distincte, care pot furniza bazele pentru reconstrucția serviciului public în viitor. Structurile centrale de management rămân incerte, dar și-au recâștigat o parte din capacitățile de acțiune. Școala Națională de Administrație Publică și serviciile publice numite continuă să fie magistrarele profesionale ale guvernului polonez, și alte domenii, cum ar fi sistemul de concurență deschisă și sistemul de drepturi și obligații, sunt relativ bine înrădăcinate.

Cu toate acestea, traiectoria de la aderare a contribuit inițial la discrepanțele dintre principiile europene de administrație și modul în care serviciul public polonez a fost administrat. Eliminarea Oficiului Funcției Civile a însemnat că gardianul profesionalismului și de-politizarea a dispărut de pe scenă. Introducerea Personalului liber de stat și de conversia înalților funcționari publici în numiți politic a contribuit la o repolitizare a serviciului public și a introdus o mare nesiguranță și incertitudine în rândul funcționarilor publici. Serviciul public polonez, prin urmare, are un scor slab în ceea ce privește durabilitatea reformelor serviciului public după aderare.

Ca și în cazul Slovaciei, s-ar putea spune că îndepărtarea Poloniei de la standardele europene a început deja înainte de aderare. În special, modificarea legii serviciului public în 2001 de către Guvernul Miller a deschis porțile pentru re-politizarea serviciului public. Au urmat curînd după aceea practici politice ale personalului superior, și așa schimbările care au fost introduse în 2005 și 2006 au fost în mare măsură o continuare a unei tendințe de politizare, care a început cu mult înainte de aderare. Reformele care sunt în curs de elaborare la momentul redactării sugerează că serviciul public polonez pregătește deja inversarea următoarei sale de reforme. Eliminarea Personalului de stat și reintegrarea pozițiilor de director în domeniul de aplicare a serviciului public va aduce serviciul public polonez din nou pe drumul din perspectiva principiilor europene de administrare.

(3) Al treilea grup de țări cuprinde Ungaria și Slovenia. Sistemele de servicii publice în ambele țări demonstrează în unele zone puncte forte și puncte slabe în altele. Mai mult, dezvoltarea de la aderare în direcții diferite arată faptul că progresul din anumite domenii a fost combinat cu forme de inversări de reformă în altele. Durabilitatea post-aderare a reformelor serviciului public, prin urmare, este ambiguă, în lumina discuției conceptuale din partea 2 a prezentei lucrări. Având în vedere această evoluție, aceste două țări sunt etichetate ca cele mai bune cazuri de inversări de reformă constructivă, în timp ce nivelurile de profesionalizare globale nu s-au schimbat aproape deloc.

Traectoria recentă și actuala organizare a serviciului public din Ungaria a demonstrat cea mai mare contradicție din regiune. În cadrul anchetei Sigma, Ungaria este țara care se prezintă cel mai prost din regiune (luând în considerare, totuși, că Republica Cehă nu a participat la sondaj). Aceste rezultate reflectă compatibilitatea scăzută cu principiile europene în domenii cum ar fi concursurile de admitere, politizarea serviciului public superior, niveluri scăzute de protecție a locurilor de muncă pentru funcționarii de rang înalt, precum și ambiguitățile din sistemul de salarizare. Cu toate acestea, trebuie recunoscut faptul că compatibilitatea sistemul maghiar de servicii publice este mai mare în ceea ce privește domeniile de guvernare a serviciului public, cum ar fi dezvoltarea unui program puternic de reformă și a unui sistem de drepturi și obligații. În plus, sistemul de concurență deschisă și sistemul de evaluare a performanței sunt contestate și nesigure pentru moment, dar cel puțin pe hârtie, au primit un impuls semnificativ în ultimii doi ani.

Cele mai multe contradicții rezultă din calea reformei serviciului public de la aderare. Pe de o parte, a fost evident faptul că instabilitatea și politizarea serviciului public din Ungaria a crescut aproape continuu începând cu mijlocul anilor 1990 (Vass 2001, Meyer-Sahling 2006b, 2008). Aderarea nu a fost un moment critic în acest sens, dar politizarea a continuat să crească după schimbarea primului-ministru Medgyessy prin Gyurcsány în 2004 și, din nou, după ce guvernul Gyurcsány a fost confirmat la alegerile din

2006. Conversia pozițiilor civile înalte în numiri politice, în 2006 a confirmat această tendință. De fapt, puținele exemple de proceduri maghiare în studiul Sigma reflectă deteriorarea continuă a calității guvernării serviciului public în ultimii zece ani și mai ales în ultimii cinci ani. Rezultatele anchetei pentru Ungaria corespund îndeaproape intuițiilor care au fost dobândite în timpul interviurilor cu caracter personal efectuate în primăvara și vara anului 2008. Pe de altă parte, Ungaria a încercat reforma cea mai radicală dintre statele est europene în perioada post-aderare. Rezultatele reformei sunt încă incerte, dar eforturile de reformare a sistemelor de recrutare, de examinare, de performanță, de evaluare, salarii, și părți din sistemul de formare ar trebui să fie salutate și sprijinite constructiv în viitor.

Slovenia împărtășește experiența maghiară prin aceea că încercările de reformă constructivă au fost combinate cu măsuri care au crescut decalajul între Slovenia și principiile europene de administrație. De fapt, serviciul public al Sloveniei are tendința de a combina punctele forte și punctele slabe, chiar în aceeași zonă de guvernare a serviciului public. Acest lucru este paradigmatic în zona de recrutare și selecție a serviciului public, unde un proces transparent și relativ bine reglementat co-există cu niveluri relativ înalte de politizare reală de personal. Cu toate acestea, un verdict similar poate fi dat cu privire la sistemul de salarizare (putere de apreciere mai mică asupra salariilor și bonusurilor, dar pentru o lungă perioadă de timp sistemul nu a fost pus în aplicare în mod corespunzător), concursuri (aceiași număr de concursuri, dar introducerea formării obligatorii, fără evaluări), etc.

Dezvoltarea post-aderare în Slovenia este, de asemenea, ambiguă, dar în comparație cu Ungaria, acesta include mai multe elemente de reformă înapoi, și mai puține elemente de înființare a instituțiilor constructive. Înființarea Ministerului Administrației Publice, precum și integrarea Consiliului de Funcționari în acest minister au contribuit la consolidarea capacității de management. Cu toate acestea, dereglementarea legii serviciului public, în 2005, a creat o mare incertitudine în domenii cum ar fi sistemul de evaluare a performanțelor și sistemul disciplinar. Punerea în aplicare a Legii de salarizare din 2002 a fost amânată de mai multe ori, dar punerea în aplicare deplină a fost așteptată la sfârșitul anului 2008. Mai mult decât atât, serviciul public de locuri de muncă a devenit mai puțin sigur, categoriile superioare au devenit mai politizate, și Academia de Formare a fost reorganizată. După aderare și după alegerea Guvernului Janza în 2004 (în funcție până în toamna anului 2008), Slovenia a căutat să schimbe cursul politicii de servicii publice. Primele măsuri au fost luate în 2005, dar au fost cu greu urmate de atunci, lăsând serviciul public cu un viitor incert.

Pe scurt, rapoartele anuale ale Comisiei Europene privind progresele au prezentat în timpul perioadei de pre-aderare modul în care statele est europene s-au angajat în reforme pentru dezvoltarea profesionalizării serviciului public. Când rapoartele Comisiei de Monitorizare au fost publicate în 2003, a fost clar că statele est europene au trebuit să investească mai mult în dezvoltarea sistemelor lor de servicii publice. Durabilitatea reformei, în termenii continuării reformelor serviciului public se potrivește cu principiile europene de administrație, și a fost, așadar, un obiectiv important pentru perioada post-aderare. Cu toate acestea, căile post-aderare și nivelul actual de dezvoltare diferă considerabil în cele opt din statele est europene care au aderat la UE în 2004. Lituania, Letonia, și într-o măsură mai mică, Estonia au continuat eforturile profesionalizării lor de după aderare. Ungaria și Slovenia au o dezvoltare ambiguă, care combină elemente de reformă și de regres, și înființarea instituțiilor constructive. Republica Cehă, Slovacia și Polonia au accentuat în mod eficient decalajul vis-à-vis de principiile europene de administrație, prin aceea că au demontat instituții, fără să construiască altele noi în locul lor<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Banca Mondială (2007) situează, de asemenea, noile state membre în ceea ce privește compatibilitatea lor cu anumite standarde europene de administrare. Clasamentul final este similar cu nivelul prezentat în această lucrare. Slovenia s-a clasat pe un loc ușor mai înalt și Estonia pe unul ușor mai scăzut, dar Lituania și Letonia

#### 4.4. Discuție: Ce model de guvernare a serviciului public este potrivit pentru Europa Centrală și de Est?

Constatările au implicații mai mari pentru dezbaterile privind viitorul administrației publice din Europa care au fost prezentate în introducerea acestei lucrări. În primul rând, marile diferențe între cele opt din statele est europene implică faptul că regiunea ECE nu poate fi văzută în nici un caz ca o lume de guvernare a serviciului public. În schimb, putem identifica diferite grupuri de țări din estul Europei care au caracteristicile comune, nivelurile de potrivesc cu principiile europene de administrație, precum și cu traiectoriile reformei recente. Această constatare contrazice așteptările asociate cu noțiunea de administrație a spațiului european, prin care sistemele administrative din Uniunea Europeană ar trebui să convergă, pe baza anumitor principii de administrare. De fapt, dezvoltarea post-aderare a implicat o divergență a sistemelor de servicii publice ECE în ultimii cinci ani.

Diferențe din țară ale compatibilității cu principiile europene de administrație indică faptul că cel puțin unele dintre statele est europene, în special Lituania, Letonia și Estonia, sunt pe cale de a converge cu standardele europene stabilite ale administrației publice. Cu alte cuvinte, cel puțin trei țări indică o erodare treptată a excepționalismului în statele est europene în materie de guvernare a serviciului public. Rămâne de văzut dacă serviciile publice din patru țări Visegrad (Polonia, Republica Cehă, Ungaria și Slovacia) și Slovenia se vor diferenția pe termen lung sau dacă convergența din domenii cum ar fi concurența deschisă se va metamorfoza treptat pe parcurs în alte zone ale guvernării de servicii publice (a se vedea, de asemenea, de mai jos, capitolul următor).

Noțiunea de "cădere" direcționează atenția asupra relațiilor dintre diferite domenii de guvernare a serviciului public, precum și asupra potențialul de cercuri vicioase și virtuozitate care rezultă din succesiunea corectă sau greșită a reformelor serviciului public. Analiza sugerează că capacitatea centrală de management este o condiție prealabilă importantă pentru "progresul" din alte domenii de guvernare a serviciului public. Cu toate acestea, cazurile din Polonia și Ungaria, de asemenea, indică faptul că un organism central de management relativ capabil (dacă este instabil) nu este o condiție suficientă pentru profesionalizarea serviciului public în alte domenii. În mod similar, exemplul eston arată că capacitatea slabă de management poate genera încă o compatibilitate relativ ridicată cu principiile europene de administrație.

Calitatea cadrului formal-juridic și, în special, de-politizarea serviciului public superior au cea mai mare corelare cu gradul de compatibilitate în alte domenii de guvernare a serviciului public. De-politizarea în rândurile superioare din birocrăția ministerială, de exemplu, contribuie la stabilizarea birocrăției ministeriale și la instituționalizarea bunelor practici de gestionare a personalului. Prin contrast, un nivel înalt de politicizare tinde să conducă la o cifră de afaceri mare de personal în birocrăția ministerială, contribuie la instabilitatea organizatorică, și de-motivează funcționarii publici cu responsabilități medii de management și fără responsabilități de management, deoarece locurile de muncă de top din ministere nu pot fi obținute pe merit, ci numai prin intermediul unor legături personale și politice. Diferențele dintre consecințele virtuozității ale de-politizării serviciilor publice superioare, opuse cercului vicios declanșat de un nivel ridicat de politicizare a personalului superior sunt bine ilustrate atunci când se compară cele trei state baltice cu cele patru țări Visegrad.

Prin contrast, multe alte domenii de guvernare a serviciului public, cum ar fi sistemele de examene scrise și un nivel ridicat de protecție a locurilor de muncă, care au primit o mare atenție în contextul de politică de pre-aderare la UE, nu par a fi premisele necesare pentru atingerea unor niveluri ridicate ale profesionalizării serviciului public. În

---

s-au clasat pe poziții superioare, în timp ce Polonia, Slovacia și Republica Cehă s-au clasat pe poziții inferioare. Ungaria nu a fost inclusă în comparație.

special, cazurile Letoniei și Estoniei ilustrează faptul că absența examenelor competitive standardizate este văzută ca fiind critică din perspectiva principiilor europene de administrare, dar dovezile sugerează că acest decalaj nu a avut consecințe negative în ceea ce privește compatibilitatea cu principiile europene în alte domenii de guvernare a serviciului public. De asemenea, reforma sistemului de salarizare, precum și înființarea unei evaluări a performanței, sistemele de revizuire și schemele mai avansate de formare și dezvoltare a competențelor au tendința de a solicita stabilizarea personalului ministerial, în special a personalului superior, precum și stabilirea unor structuri de management capabile, mai degrabă decât de a secvenția măsurile de reformă.

Cu aceste calificări în minte, putem concluziona, de asemenea, că moștenirea administrării de tip comunist a fost depășită. Regulile formale au fost transformate în practic toate țările de la ieșirea de sub comunism, cu circa 18 de ani în urmă. Chiar dacă Republica Cehă încă nu are nici un drept de servicii publice, baza juridică a fost, de asemenea, modificată în această privință. Atitudinile funcționarilor publici, după cum s-a subliniat mai sus, se depărtează foarte mult de la principiile de administrare de tip comunist, cu excepția principiului de management discreționar, care a fost, de asemenea, caracteristic administrațiilor de tip comunist (König 1992, Pakulski 1986)<sup>45</sup>. Acest lucru este valabil mai presus de toate pentru de-politizarea serviciului public. Practicile de gestionare a personalului au fost, poate, ultimele transformate în măsura în care tranziția către democrație, deoarece politizarea și "informalismul" rămân caracteristici importante pentru cel puțin unele dintre țările din regiune.

Este mai greu de clasificat serviciile publice din statele est europene cu privire la alte modele majore ale administrației publice, cum ar fi modelul clasic weberian al birocrăției și gestionarea publică nouă. Sondajul Sigma și interviurile personale indică faptul că economiștii și absolvenții din domeniul afacerilor au o poziție puternică în serviciul public. O mare parte a funcționarilor publici au o experiență de muncă în sectorul privat și / sau sunt deschiși să lucreze în sectorul privat, la un moment dat în viitor. În plus, prevalența sistemelor de clasificare bazate pe poziții, în contrast cu vechimea în muncă și cariera bazată pe elemente, precum și importanța dereglementării și discreției în domenii cum ar fi salarii, examinări și, protecția locului de muncă în direcția noului management public.

Toate aceste caracteristici indică o predominanță a sistemelor flexibile de personal care să permită adaptarea rapidă la schimbarea sarcinilor, un mediu în schimbare și o forță de muncă mobilă. În schimb, aceste caracteristici se potrivesc mai puțin cu conceptul de "administrare prin lege", o trăsătură caracteristică a sistemului UE care a fost în centrul abordării UE față de reforma administrației publice în procesul de aderare. Atitudinile funcționarilor publici chestionați sprijină preferința pentru o managerializare a serviciului public. Cu toate acestea, practicile efective de politică de personal sugerează că cele patru țări Visegrad și într-o măsură mai mică, Slovenia combină noile principii de management public cu politizarea serviciului public, în timp ce statele baltice combină de-politizarea serviciului public, cu un managerialism mai reglementat în serviciul public.

Așa cum s-a subliniat mai sus, schimbarea de generații care a avut loc în cadrul serviciului public din statele est europene în ultimii zece ani este probabil să fi contribuit la predominanța serviciului public orientate către flexibilitate în regiune. Cu toate acestea, nu există îndoială că integrarea în UE a contribuit, de asemenea, la această dezvoltare. Limitele de timp foarte scurte, necesitatea de a obține rezultate în timpul negocierilor de aderare, precum și simplul fapt că adaptarea la cerințele UE, în mod inevitabil, implică o instabilitate instituțională și a personalului în administrațiile din statele est europene, în timp ce pregătirile pentru aderare au favorizat o abordare flexibilă, discreționară și, mai presus de toate, orientată spre gestionarea personalului. Cu alte cuvinte, natura însăși a procesului de aderare la UE nu acceptă în mod obligatoriu instituționalizarea principiilor europene de

---

<sup>45</sup> Există probabil unele similitudini încurcate între principiile de management discreționar aplicate în administrarea de tip comunist și "libertatea de a gestiona", susținută de noul management public.



administrare, care necesită o atenție mai mare la regularitatea, standardizarea, uniformitatea, și înăsprirea discreției manageriale.

Prin derogarea de la aceste presiuni contradictorii ale integrării în UE a serviciului public din statele est europene, participarea la procesul de aderare la UE și aderarea la UE începând din 2004 nu poate explica marea diversitate de sistemele de servicii publice, printre noile state membre ECE. În plus, popularitatea sistemelor de personal flexibile și a sistemelor de personal stimulente din statele est europene nu înseamnă că modelul weberian al birocrăției și-a pierdut relevanța pentru țările care au aderat la UE sau pentru cei care se gândesc pe viitor la aderare. Aceasta sugerează necesitatea de a evalua mai atent relația dintre diversele presiuni provenite din procesul de aderare la UE și dezvoltarea serviciului public din țările candidate și din noile state membre. Mai mult decât atât, situația noilor state membre ridică întrebări cu privire la succesiunea de inițiative de reformă a serviciului public, deoarece statele est europene nu au optat chiar pentru o secvență de dezvoltare care a inclus un sistem de servicii publice pe deplin weberian înainte de a începe experimentul cu noua reformă de tip management, astfel cum a fost recomandat în anii 1990.

Concluziile acestui document ridică o serie de alte întrebări cu privire la cauzele și consecințele modelelor de guvernare a serviciului public care au prevalat în Europa Centrală și de Est. Este important să subliniem că, în acest stadiu, o compatibilitate mai mare cu principiile europene nu implică faptul că administrația funcționează neapărat mai bine. Cercetarea cu privire la relația dintre calitatea birocrăției și dezvoltarea economică susține că o cerere mai mare a modelului weberian în țările nou industrializate este asociată în mod pozitiv cu rate mai mari de creștere economică, precum și cu mai puțină corupție (Evans / Rauch 1999). Cu toate acestea, nu putem face aceleași afirmații pentru statele est europene. Impactul pozitiv al principiilor europene de administrare asupra performanței economice, prin urmare, rămâne o ipoteză potrivit căreia acesta va trebui să fie obiectul unei anchete în studiile empirice viitoare.

Mai mult decât atât, după cum s-a explicat mai sus, principiile europene pun un accent special pe conceptul de "administrare prin lege", care este derivat din sistemul de guvernanță a UE. Obiectivul procesului de reforme pre-aderare a fost acela de a spori fiabilitatea statelor est europene în curs de pregătire pentru momentul în care membrii ele ar fi fost membri deplin ai Uniunii. Fiabilitatea a presupus punerea în aplicare a politicilor UE și participarea la procesul de luare a deciziilor la nivelul proceselor UE. Indiferent dacă a fost atins sau nu un grad mai mare de fiabilitate de către țările în care sistemele de servicii publice se caracterizează printr-o compatibilitate mai mare cu principiile europene de administrație va trebui să fie obiectul unor cercetări viitoare.

Mai mult decât atât, nu putem deduce că o compatibilitate mai mare cu principiile europene de administrație este echivalentă cu un impact pozitiv și major al politicilor UE privind dezvoltarea serviciului public în aceste țări. Evoluțiile recente din statele est europene pot fi rezultatul intervenției UE înainte de aderare și a politicilor UE, care au afectat serviciile publice din statele est europene de la aderarea lor din 2004. Cu toate acestea, este, de asemenea posibil faptul ca traiectoriile reformei să fie, în general, rezultatul unor inițiative naționale în statele est europene și că UE și-a întărit în cel mai bun caz procesele de reformă, care au fost provocate în mare măsură pe piața internă.

În cele din urmă, ar trebui remarcat aici că vechile state membre ale UE nu au fost niciodată supuse evaluării ca noile state membre. Există un risc dacă presupunem că toate vechile state membre respectă standardele europene de administrare. Sistemele de servicii publice din vechile state membre diferă foarte mult în ceea ce privește organizarea instituțională și calitatea. Într-adevăr, intuițiile cercetării comparative a administrației publice sugerează că mai multe dintre vechile state membre ar fi puțin probabil să ajungă la un grad înalt de compatibilitate cu principiile europene așa cum sunt ele promovate de către UE pentru CEE înainte de aderare (Bekke / van der Meer 2000, Bossaert et Al 2001, Hood / Loja 2006, pagina / Wright 2007, Peters / Pierre 2004). Capitolul următor va explora

aceste probleme în ceea ce privește contribuția UE și a condițiilor de pe piața internă la traiectoriile reformei post-aderare din cele opt CEE studiate.

#### **4.5. Conducătorii durabilității reformelor serviciului public după aderare: Politica Serviciului public din UE întâlnește politica internă**

Dezbaterile din politica internă privind reforma administrației publice din Europa post-comunistă au tendința de a distinge între conducătorii interni și cei externi ai reformei. În contextul actual, ne concentrăm asupra UE pe post de conducător extern. Contribuția UE la durabilitatea post-aderare în statele est europene mai poate fi separată în politici de pre-aderare la UE și impactului politicilor UE care au lovit-o, numai după ce CEE au devenit membri ai UE. Ca rezultat, se disting aici trei factori generali care au conturat dezvoltările post-aderare în domeniul reformei serviciului public. O analiză completă a impactului condițiilor de pe piața internă, politica de pre-aderare la UE și politica de post-aderare la UE este dincolo de domeniul de aplicare al acestei lucrări. Cu toate acestea, restul acestui capitol prezintă trei seturi de constatări generale, care vor trebui să facă obiectul unor investigații empirice suplimentare și comparației cu alte domenii de politică în viitor.

Prima constatare este aceea că politica de pre-aderare nu a fost orientată spre realizarea eficienței pe termen lung în domeniul guvernării serviciului public<sup>46</sup>. Cel puțin cinci elemente ale politicii de pre-aderare la UE nu aveau capacitatea de a contribui considerabil la durabilitatea reformei post-aderare. În primul rând, înainte de aderare, reforma administrației publice a fost supusă la condiționalitatea generală a UE. Cu toate acestea, credibilitatea condiționalității a fost mică în acest domeniu, deoarece nerespectarea condițiilor UE a fost de natură să conducă la sancțiuni importante, cum ar fi excluderea de la aderarea la UE (Bugarc 2006, Dimitrova 2005, Meyer-Sahling 2006c)<sup>47</sup>. Cazul Republicii Cehe este deosebit de instructiv, deoarece guvernul ceh a amânat punerea în aplicare a Actului Funcției Publice până după aderare, fără să se teamă de sancțiuni din partea Comisiei. Credibilitatea scăzută a condiționării înainte de aderare implică faptul că reforma administrației publice a fost mai puțin de o prioritate pentru UE. Ca urmare, problema a fost mai puțin de natură să atragă atenția după aderare, în ceea ce privește primirea unei recompense pentru continuarea reformelor și muștrarea de către Comisie pentru oprirea sau inversarea reformelor de pre-aderare și, astfel, pentru reducerea nivelului profesionalizării serviciului public.

În al doilea rând, lipsa unui *acquis* în guvernarea serviciului public a subminat stimulentele Comisiei de a acorda prioritate problemelor din serviciul public în timpul perioadei de pre-aderare. Interviuurile personale de la Bruxelles și din capitalele est europene au indicat faptul că oficialii Comisiei au ezitat să încurajeze o problemă căreia i-a lipsit o bază legală clară. În schimb, lipsa unui *acquis* al serviciului public a redus legitimitatea presiunii UE în ochii țărilor candidate din estul Europei. Adversarii reformei de la nivel intern, în special, au pus la îndoială legitimitatea UE de a cere modificări de la țările candidate. Pentru perioada post-aderare, lipsa unui *acquis* a slăbit perspectivele durabilității reformei, deoarece Comisia nu are nici o bază legală pentru a iniția proceduri de încălcare și, astfel, pentru a sancționa inversările de reformă în noile state membre.

În al treilea rând, gestionarea în pre-aderare a afacerilor serviciului public de către Comisie și Consiliu nu a sprijinit durabilitatea reformelor post-aderare. În timpul procesului de pre-aderare, nu a existat nici o linie de DG la nivelul Comisiei, care ar fi putut acționa ca o contrapartidă pentru Extinderea DG în domeniul afacerilor serviciului public. Ca rezultat, nu a existat nici o linie de DG care ar fi putut prelua și deține politica serviciului public de îndată ce statele est europene au dobândit calitatea de membru deplin. Lipsa de eficacitate

---

<sup>46</sup> Pentru probleme legate de "timp" în procesul de extindere spre est, a se vedea Avery (2009) și Meyer-Sahling/Goetz (2009). Pentru o discuție mai generală legată de timp și de guvernarea UE, a se vedea Goetz / Meyer-Sahling (2009).

<sup>47</sup> A se vedea Haughton (2007) pentru o analiză critică a studiilor de condiționalitate.

pe termen lung a fost întărită de absența unui capitol de negocieri separate privind administrația publică, inclusiv serviciul public. Serviciul public a fost o parte din capitolul "politic", dar acest capitol a fost închis efectiv în momentul în care negocierile de aderare au fost deschise. Ca urmare, aspectele legate de serviciul public au apărut în contextul capitolelor sectoriale, dar nu a existat nici un capitol separat pentru evaluarea capacității administrative care ar putea fi deschisă și închisă oficial în timpul negocierilor. Insuficienta monitorizare înainte de aderare este reflectată și de absența unor mecanisme de monitorizare post-aderare pentru a preveni un regres al reformei în noile state membre, după ce au aderat la UE în 2004. Aceste tipuri de mecanisme au fost incluse în momentul în care Bulgaria și România au aderat la UE în 2007, dar chiar și în cazul lor, monitorizarea post-aderare nu s-a adresat direct problemelor serviciului public.

În al patrulea rând, activitățile desfășurate în cadrul programului UE de înfrățire nu aveau mecanisme pentru a genera efecte pe termen lung, dincolo de data aderării. Efectele "directe" ale înfrățirii cu privire la dezvoltarea capacității serviciului public au fost limitate. Înfrățirea a avut ca scop dezvoltarea capacității administrative și sectoriale, și prin urmare, nu s-a adresat reformelor administrative orizontale, cum ar fi reforma serviciului public. Cu toate acestea, mai multe țări - cum ar fi Polonia, Slovacia, Republica Cehă și Lituania - au "cerut" și au primit sprijin în domeniul politicii serviciului public. Împreună, aceste proiecte reprezintă mai puțin de unu % din toate proiectele de înfrățire. Efectul pe termen lung a acestor proiecte a fost în întregime dependent de condițiile de pe piața internă, în noile state membre, de la aderare. În Polonia, Slovacia și Republica Cehă, principalii beneficiari ai sprijinului pre-aderare de înfrățire au fost Oficialii din serviciul public. Deoarece aceste birouri au fost eliminate după aderare, o mare parte din expertiza care a fost realizată prin intermediul programului de înfrățire, a fost pierdută. Lituania reprezintă un alt scenariu prin aceea că efectul pozitiv al înfrățirii a persistat datorită unui grad mai mare de stabilitate politică și administrativă de la aderare. Cu alte cuvinte, nu există mecanisme pentru a asigura efectele pe termen lung a proiectelor de înfrățire.

În al cincilea rând, programul Sigma a avut avantajul că politica serviciului public a fost aplicată în mod uniform în toate țările candidate și în conformitate cu principiile administrației publice europene. Această abordare a diferit de cea a programului de înfrățire, unde rolul Comisiei a fost limitat la cel al unui matchmaker, care să reunească țările candidate și statele membre pentru realizarea de proiecte de înfrățire individuale. Nu au existat mecanisme care să se asigure că activitățile desfășurate în cadrul programului de înfrățire au fost compatibile cu principiile europene de administrație. Prin contrast, Sigma ar putea acționa ca un punct central pentru difuzarea consecventă de bune practici în cadrul politicii de reforma administrativă. Cu toate acestea, efectul pe termen lung al consilierii pre-aderare a depins din nou de măsura în care "efectele de învățare" din pre-aderare au fost reținute în cadrul administrației, deoarece programul a fost întrerupt din momentul în care statele est europene au aderat la UE. Același lucru este valabil și pentru rolul de monitorizare al Sigma, deoarece evaluările din pre-aderare nu au fost transformate în comentarii post-aderare care să păstreze acest impuls pentru investiții suplimentare în profesionalizarea serviciului public de după aderare.

A doua concluzie se referă la instrumentele de după aderarea la UE. Serviciul public joacă doar un rol mic între politicile UE în ceea ce privește noile state membre ECE, care se datorează absenței unor mecanisme specifice de monitorizare post-aderare în domeniul administrației publice. Cu toate acestea, efectele contribuției noilor politici care au efecte directe și indirecte cu privire la serviciile publice din statele est europene ar trebui să fie văzute ca fiind pozitive, chiar dacă cea mai mare parte a potențialului lor nu a fost încă realizată.

În primul rând, Fondul Social European (FSE) are ca scop îmbunătățirea ocupării forței de muncă și creșterea posibilităților ocupării forței de muncă în Uniunea Europeană. În acest context, prevede, de asemenea resurse pentru consolidarea capacităților instituționale în administrația publică prin susținerea dezvoltării programului, precum și

dezvoltarea capitalului uman. Finanțarea din partea FSE a fost cel mai bine venită în statele est europene. Aceasta a oferit un stimulente pentru guvernele din statele est europene de a menține formarea profesională a funcționarilor publici pe ordinea de zi a acestora, a împiedicat reducerile în domeniul formării și, în unele cazuri, a finanțat dezvoltarea de noi programe. Fondurile FSE au ajutat la elaborarea unei politici de formare inovatoare și la revizuirea sistemului de salarizare din Estonia. Acestea sunt printre cele pozitive exemple din regiune.

Cu toate acestea, cea mai mare parte a impactului potențial al FSE asupra strategiei post-aderare de dezvoltare a serviciului public rămâne nerealizată. Sprijinul financiar pe care statele est europene îl primesc de la FSE pentru administrațiile lor este mic. Numai 2,7 % din bugetul total FSE este alocat pentru organizarea capacităților instituționale. Pentru noile state membre studiate aici, proporția se ridică la 7.3 % din alocarea lor de la FSE, dar activitățile reglementate de aceste fonduri includ administrațiile centrale, regionale și chiar și administrațiile locale și serviciile publice. În măsura în care alocările FSE au ca țintă serviciul public, acestea sunt relevante pentru măsuri de formare și dezvoltare, iar acest lucru este bine reflectat în nivelul mai ridicat de durabilitate post-aderare în acest domeniu de guvernare a serviciului public. Nu există nici o garanție că proiectele FSE vor fi aliniate cu principiile europene ale administrației, deoarece nu există mecanisme specifice de monitorizare în vigoare și nici sancțiuni eficiente avute în vedere în caz de utilizare ineficientă a resurselor de către noile state membre. Prin urmare, impactul FSE a fost, până acum selectiv, dar programul reprezintă un instrument promițător pentru investițiile conduse de UE în serviciile publice din statele est europene.

În al doilea rând, Rețeaua de Administrație Publică din Uniunea Europeană (EUPAN) reunește politica administrativă a factorilor de decizie de la Comisie și din cele 27 de state membre ale UE pentru a explora opțiunile pentru modernizarea administrației publice. EUPAN este împărțită în mai multe grupuri, dintre care unul se ocupa cu resursele umane. Reuniunile sale servesc în primul rând ca forum pentru difuzarea de idei și bune practici care ar putea ajuta reformele de servicii publice în statele est europene. Cu toate acestea, EUPAN nu se bazează pe metoda deschisă de coordonare. Mandatul rețelei de a lua decizii care sunt obligatorii pentru administrațiile naționale, este limitat. Mandatul de delegați la EUPAN de la administrațiile naționale tinde să fie suficient definit, iar rolul acestora în difuzarea măsurilor inspirate de EUPAN la nivel național, nu pot fi luate drept existent. Impactul EUPAN a rămas marginal, prin urmare, până acum, dar are potențialul de a deveni un instrument mai eficient pentru a asigura un rol constructiv al UE în chestiunile serviciului public.

A treia prezentare se referă la condițiile de pe piața internă pentru realizarea durabilității reformei în statele est europene de la aderarea lor la UE. Conducătorii interni ai profesionalizării serviciului public sunt deosebit de importanți, având în vedere ultimele două concluzii, ceea ce sugerează că contribuția UE la durabilitatea post-aderare a fost marginală și selectivă. În lipsa unor stimulente puternice externe, durabilitatea reformei, prin urmare, depinde de condițiile de pe piața internă. Condițiile interne din cele opt state est europene, în general, nu au fost favorabile, dar ele pot ajuta pentru a explica de ce unele țări au o situație post-aderare mai bună decât altele.

În primul rând, instabilitatea politică din statele est europene nu a contribuit la durabilitatea reformelor post-aderare. Instabilitatea guvernelor, în special sub formă de schimbări frecvente de guvern a redus perspectivele de dezvoltare a reformei, în mai multe țări din ECE. Oscilații ale pendulului politic în Polonia, Slovacia, Republica Cehă și Slovenia între sfârșitul lui 2004 și 2006, implică formarea unor guverne care nu au avut nici miza în reformele care au fost negociate înainte de aderare. Estonia, Letonia și Lituania, de asemenea, și-au schimbat prim-miniștrii, precum și componența părților din guvern, dar schimbările din guvern nu au implicat o schimbare completă de la un capăt al spectrului

politic la altul. Ca urmare, gradul de continuitate din guvern a fost mai mare în cele trei state baltice decât în alte state est europene<sup>48</sup>.

În al doilea rând, structurile de management ale reformei administrative de pe piața internă au rămas instabile în multe țări (vezi pct. 3.3). Instabilitatea structurală a subminat capacitatea de reformă în noile state membre, și le-a redus capacitatea de a acționa ca apărători ai serviciului public. Aici, Lituania și Letonia ies în evidență cu un nivel mai ridicat de capacitate și un nivel mai ridicat de continuitate în rândul factorilor de decizie politică administrativă. Ministerul Administrației Publice în Slovenia are potențialul de a deveni o sursă viitoare a capacității de reformă, dar până acum a rămas prea slab instituționalizat. În Republica Cehă, Slovacia, și chiar și în Ungaria nu există (sau există foarte puține) părți interesate de serviciul public rămas. Condițiile sunt relativ bune în Polonia, deoarece corpurile de funcționari publici numiți și Școala Națională de Administrație Publică este de așteptat să acționeze în calitate de agenți de reconstrucție a serviciului public, chiar și după căderea Oficiului Funcției Publice.

În al treilea rând, analiza din această lucrare arată că funcționarii publici sprijină multe principii europene de administrare. Condițiile pentru reforma serviciului public, prin urmare, ar trebui să fie văzute ca fiind pozitive atunci când iau în considerare preferințele și valorile funcționarilor publici. Cu toate acestea, reforma din noile state membre este doar rareori sprijinită de investiții în serviciul public. În general, discursul reformei a fost "anti-stat" și "pro-piață". Creșterea eficienței și modernizarea sectorului public au fost rareori cuplate cu discuțiile cu privire la calitatea și eficiența sectorului public, inclusiv calitatea serviciului public. Trimiterea la o mai bună reglementare a ordinii de zi a UE a devenit tot mai populară, dar legătura dintre calitatea reglementării și calitatea serviciului public este rareori dezvoltată. Dezbaterile cu privire la corupția din sectorul public, de exemplu, în Polonia, au subminat și mai mult șansele de a obține sprijin pentru investiții în serviciul public, deoarece elita politică pune în discuție onestitatea și integritatea serviciului public.

Pentru primii patru ani după aderare, condițiile nu au fost favorabile pentru continuarea investițiilor în profesionalizarea serviciului public din statele est europene. Cu alte cuvinte, durabilitatea post-aderare a reformelor pre-aderare a serviciului public a fost destul de limitată. Măsurile de preaderare la UE nu au fost îndreptate spre atingerea durabilității reformei post-aderare, măsurile post-aderare ale UE au rămas prea mici în domeniul de aplicare și ambiție, și condițiile de pe piața internă au fost doar rareori favorabile pentru continuarea reformelor după aderare.

Cu aceste concluzii critice în minte, nu trebuie să uităm faptul că profesionalizarea serviciului public este un proces pe termen lung, care nu poate fi realizat peste noapte. Astăzi, acest proces rămâne neterminat, cu atât mai mult în unele țări decât în altele. Într-adevăr, statele est europene, care au început deja procesele de reformare a serviciului public, înainte ca UE să apară - cu avizele publicate de către Comisie în 1997 - și care au folosit procesul de aderare pentru a continua investițiile în serviciul public sunt, de asemenea, țările în care sistemele civile de servicii demonstrează un grad mai mare de compatibilitate cu principiile europene de administrație.

Cele trei state baltice au fost reformatori activi de servicii publice la începutul anilor 1990, și au fost în măsură să demonstreze, cel puțin un succes parțial în momentul în care UE a început să sprijine evoluțiile serviciului public în țările candidate atunci. Printre statele est europene studiate în această lucrare, numai Ungaria se poate lăuda cu investiții continue în serviciul public. Cu toate acestea, reforme au fost atacate în Ungaria, și depolitizarea serviciului public a rămas un obstacol serios în calea progresului de la mijlocul anilor 1990. Moștenirea de reformă din celelalte patru țări este fie mai săracă (de

---

<sup>48</sup> Numai în cazul Ungariei nu se potrivește acest model. Rețineți, de asemenea, că argumentul prezentat aici presupune că condițiile politice din Lituania nu se îmbunătățesc în prezent; rămâne de văzut cum va face față serviciul civil lituanian și cum se va adapta la o schimbare majoră de la guvern de centru-stanga la centru-dreapta.

exemplu, Slovacia), fie caracterizată de un conflict continuu cu privire la direcția și conținutul reformei, încă de la înființarea democrației constituționale (în special în Republica Cehă și Polonia).

Timpul și continuitatea reformei, prin urmare, au fost factori determinanți importanți pentru profesionalizarea serviciului public în noile state membre<sup>49</sup>. Abordarea UE cu privire la reforma administrației publice de la aderare nu a ajutat la extinderea limitelor de timp pentru reformele de servicii publice din aceste țări. În schimb, a întrerupt o perioadă de investiții sprijinite din exterior în serviciul public, fără a gestiona tranziția la proprietatea internă a reformelor după aderare.

Rămâne de văzut dacă condițiile pentru investiții în profesionalizarea serviciului public se îmbunătățesc sau se agravează în prezent. Actuala criză economică și financiară a lovit noile state membre UE est europene, și are consecințe ambigue pentru viitorul serviciului public din aceste țări. Pe de o parte, comprimă finanțele publice, care este o veste proastă pentru reformatorii serviciului public, mai ales atunci când se ia în considerare necesitatea creșterii investițiilor în materie de sisteme de salarii în serviciul public. De exemplu, mai multe țări au redus deja nivelurile de salarizare și au stopat reformele salariale suplimentare, care pot fi inevitabile din punct de vedere fiscal, dar este puțin probabil să sprijine profesionalizarea personalului de stat. Pe de altă parte, este exclus ca un nou rol al statului în economie să afecteze percepția serviciului public de către public și de către actorii politici. În cazul în care o schimbare a percepției este însoțită de o recunoaștere a faptului că calitatea serviciului public poate face o diferență reală, în termenii eficienței și eficacității sectorului public și intervenției statului pe piață, atunci este, de asemenea, posibil ca condițiile de reformă a serviciului public să se îmbunătățească în anii următori.

---

<sup>49</sup> A se vedea Pollitt (2008) pentru o discuție generală asupra importanței pe care o joacă timpul în succesul reformelor managementului public.

## 5.Referințe bibliografice

- Avery, G. (2009), "Uses of Time in the EU's Enlargement Process", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Beblavy, Miroslav (2002), "The Management of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in G. Peteri (ed.), *Mastering Decentralisation and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*.
- Bekke, H.A.G.M. and F. van der Meer (eds.) (2000), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bossaert, D. and C. Demmke (2003), *Civil Services in the Accession Countries: New Trends and the Impact of the Integration Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Bosseart, D. C. et al. (2001), *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Bugaric, B. (2006), "The Europeanisation of National Administrations in Central and Eastern Europe: Creating Formal Structures without Substance?" in Sadurski, W. et al. (eds.), *Après Enlargement: Legal Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Dimitrov, V., K.H. Goetz and H. Wollmann (2006), *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield, Boulder.
- Dimitrova, A. (2002), "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement", *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 171-190.
- Dimitrova, A. (2007), *Institutionalisation of Imported Rules in the EU's New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda*, EUI Working Papers, RSCAS 2007/37, European University Institute, Florence.
- Dimitrova, A. (2005), "Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in F. Schimmelfennig, and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 71-90.
- Epstein, R. and U. Sedelmeier (2008), "Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 795-805.
- Evans, P. and J.E. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, pp. 748-765.
- Goetz, K.H. (2001), "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernisation, Europeanization or Latinization?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1032-1051.
- Goetz, K.H. (2005), "The New Member States and the EU: Responding to Europe", in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, pp. 254-280.
- Goetz, K.H. and H.Z. Margetts (1999), "The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe", *Governance*, Vol. 12, No. 4, pp. 425-453.
- Goetz, K.H. and J.-H. Meyer-Sahling (2009), "Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Goetz, K.H. and H. Wollmann (2001), "Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 864-887.

- Golubeva, M. and I. Reinholde (2007), "Efficiency and Accountability of Governance Structures" in Commission of Strategic Analysis (ed.), *How Democratic is Latvia: Monitoring of Democracy 2005-2007*, Zinatne, Riga.
- Hart, P. 't et al. (2007), "The Europeanisation of the Civil Service Craft" [report presented to the Dutch Ministry of the Interior (BZK)].
- Haughton, Tim (2007), "When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe", *Political Studies Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 233-246.
- Hesse, J.J. (1998), "Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe", in Sigma (ed.), *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers No. 23, Sigma, Paris, pp. 168-79.
- Heywood, P. and J.-H. Meyer-Sahling (2008), *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Better Government in Poland Series, Ernst and Young, Warsaw.
- Hood, C. and M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty -and Blame*, Oxford University Press, Oxford.
- Horn, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Järvalt, J. and T. Randma-Liiv (2006), "Starting from Scratch: Rewards of High Public Office in Estonia" [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].
- Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(5), OECD, Paris.
- König, K. (1992), "The Transformation of a 'Real Socialist' Administrative System into a Conventional West European System", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 58, pp. 147-161.
- Linz, J. and A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Madise, Ü. (2007), *Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of E-Democracy*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn.
- Matheson, A., B. Weber and N. Manning (2007), *Study on the Political Involvement in Senior Staffing Decisions and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(6), OECD, Paris.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006a), "The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary", *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, pp. 693-716.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006b), "The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 274-294.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006c) "De-politicisation through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe" [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].
- Meyer-Sahling, J.-H. (2008), "The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary", *European Journal of Political Research*, Vol. 47, No. 1, pp. 1-33.
- Meyer-Sahling, J.-H. and K.H. Goetz (2009), "The EU Timescape: From Notion to Research Agenda", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.



- Nakrosis, V. (2008a), *"Public Management Profile of Lithuania"*, Vilnius University, Vilnius [unpublished manuscript].
- Nakrosis, V. (2008b), "Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-Based Government", in B.G. Peters (ed.) *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, LGI Books, Open Society Institute, Budapest, pp. 53-115.
- Nunberg, B. (2000), *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper No. 466, World Bank, Washington, D.C.
- Nunberg, B. (ed.) (1999), *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington, D.C.
- OECD (2005), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*, OECD Working Papers 2008(2), OECD, Paris.
- Olsen, J.P. (2003), "Towards a European Administrative Space?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4, pp. 506-531.
- Ongaro, E. (ed.) (2008), "Public Management Reform in Countries in the Napoleonic Administrative Tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 2.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (1999), *Bureaucratic Élités in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (2007), *From the Active to the Enabling State - The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave, Basingstoke.
- Painter, M. and B.G. Peters (eds.) (2009), *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke.
- Pakulski, J. (1986), "Bureaucracy and the Soviet System", *Studies in Comparative Communism*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-24.
- Palidauskaite, J., A. Pevkur and I. Reinholde (2007), "A Comparative Analysis towards Public Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania" [paper presented at EGPA Annual Conference, Madrid, September 2007].
- Papadimitriou, D. and D. Phinnemore (2004), "Europeanisation, Conditionality, and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 619-39.
- Peters, B.G., and J Pierre (eds.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.
- Pridham, G. (2008), "The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparison from Slovakia and Latvia", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 365-387.
- Pollitt, C. (2008), *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford University Press, Oxford.
- Randma-Liiv, T. (2005), "Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1, pp. 95-115.
- Reinholde, I. (2003), "Role and Role Perception of Senior Officials in Latvia" [paper presented to 11<sup>th</sup> NISPAcee Annual Conference, Bucharest, April 2003].

- Reinholde, I. (2004), "Challenges for Latvian Public Administration in the European Integration Process" in Dimitrova, A.L. (ed.), *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester University Press, Manchester, pp. 163-178.
- Sadurski, W., J. Ziller and K. Zurek (eds.) (2006), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Scherpereel, John (2004), "Renewing the Socialist Past or Moving towards the European Administrative Space? Inside Czech and Slovak Ministries", *Administration and Society*, Vol. 36, No. 5, pp. 553-593.
- Sedelmeier, U. (2008), "After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 806-825.
- Sigma (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma Paper No. 23, Sigma, Paris.
- Sigma (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper No. 27, Sigma, Paris.
- Sigma (2006), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, Sigma Paper No. 36, Sigma, Paris.
- Sikk, A. (2006), "From Private Organizations to Democratic Infrastructure? Political Parties and the State in Estonia", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 341-361.
- Staroňová, K. (2003), "[Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia](#)", in M. Bryane et al. (eds.), *Enhancing the Capacity to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*, NISPAcee, Bratislava.
- Staroňová, K. and E. Láštík (2007), *Rewards for High Public Office: The Case of Slovakia*, Institute of Public Policy, Comenius University, Bratislava [unpublished manuscript].
- Staroňová, K. and L. Malíková (2005), "Politico-Administrative Relations under Coalition Politics in Slovakia", in Peters, B.G., T. Verheijen and L. Vass (eds.), *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava, pp. 178-203.
- Steunenbergh, B. and A. Dimitrova (2007), "Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11, No 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>.
- Vass, L. (2001), "Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?" in Peters, B.G. and J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London, pp. 83-92.
- Verheijen, T. (2000), *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*, Working Documents No. 107, Scientific Council for Government Policy, The Hague.
- Verheijen, T. (ed.) (1999), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Verheijen, T. and D. Coombes (eds.) (1998), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997*, World Bank, Washington, D.C.
- World Bank (2007), *EU-8: Administrative Capacity in the New Member States - The Limits of Innovation?*, World Bank, Washington, D.C.

## 6. Addenda: Metode de cercetare

Acest document se bazează pe o combinație de cercetare documentară, cercetare bazată pe interviuri, precum și un studiu al funcționarilor publici din birourile ministeriale din statele est europene. În primul rând, lucrarea se bazează pe o analiză a legislației, a rapoartelor întocmite de surse guvernamentale și non-guvernamentale, în general, și material documentar, în special în scopul de a examina cadrul formal-legal care reglementează serviciul public în cele opt țări est europene care au aderat la UE în mai 2004. Cele mai multe dintre analizele materialului au fost realizate de către experții administrației publice locale și au fost structurate pe baza unei serii de întrebări pregătite de către autor.

În al doilea rând, lucrarea se bazează pe experiența dobândită prin interviuri semi-structurate și interviuri închise-deschise cu funcționari publici, politicieni și observatori din afară din țările studiate. Interviurile au servit urmării analizei de materiale juridice și rapoartelor guvernamentale în măsura în care programele de reformă administrativă au fost utile. În special, interviurile au furnizat un instrument de analiză a practicilor actuale de gestionare a serviciului public în ministerele din cele opt țări est europene.

În fiecare țară, ne-am propus un interviu cu aproximativ 15 persoane. În cazurile din Ungaria, Polonia și Republica Cehă, cercetarea se bazează pe aproximativ 40-50 de interviuri în fiecare țară, deoarece descoperirile altor proiecte de cercetare realizate de către autor au relevanță directă pentru analiza prezentată în acest document (a se vedea, de exemplu, Heywood/Meyer-Sahling 2008). Interviurile au fost realizate în toate cele opt țări între noiembrie 2007 și martie 2008. În plus, o primă rundă de interviuri a fost efectuată în Polonia și Republica Cehă între aprilie și iunie 2007. În Ungaria, am efectuat un al doilea tur de interviuri între iunie și septembrie 2008.

Pentru fiecare țară, am selectat intervievați în scopul de a obține cât mai multe puncte de vedere diferite privind problema, pe cât posibil. Persoanele interviuate au inclus reprezentanți ai structurilor centrale pentru gestionarea și coordonarea serviciului public, precum și reprezentanți ai Ministerului de Finanțe, pentru a obține o perspectivă orizontală cu privire la probleme. În plus, am selectat persoanele interviuate de la diferite ministere, de la diferite niveluri în ierarhie și cu experiență datând din diferite perioade de timp. De exemplu, am căutat de obicei pentru un interviu doi sau trei secretari de stat (sau echivalenți), doi sau trei șefi de departament, și doi sau trei membri actuali ai Parlamentului, precum și câteva cadre universitare sau reprezentanți ai altor instituțiile de stat sau din afara lui, cum ar fi birouri de audit, birouri prezidențiale, și ONG-uri. În plus, am căutat să interviuăm câțiva foști miniștri, foști secretari de stat, și foști șefi de departament pentru a avea o mai bună viziune cu privire la modificările în timp, în special modificările făcute după aderare, în comparație cu cele efectuate în perioada pre-aderare. În cele din urmă, ne-am propus să interviuăm funcționari cu experiență în domenii politice diferite. Ca o regulă de bază, putem distinge între persoanele interviuate, cu o expunere relativ mai mare la afacerile UE și persoanele interviuate cu o agendă de lucru internă.

Interviurile au urmat, în general, aceeași structură și au căutat să precizeze despre experiențele de gestionare a personalului de la persoanele interviuate în cadrul instituției lor. Un minim de 15 interviuri pentru fiecare țară poate fi considerat a fi suficient pentru a identifica modelele de bază de gestionare a personalului într-o anumită țară. Cu toate acestea, este imposibil să se evite toate erorile atunci când se efectuează interviuri personale, așa cum interviurilor le pot lipsi informații sau pot reprezenta eronat informațiile. Cu toate acestea, am încercat să evităm aceste capcane de cercetare empirică prin verificarea și controlul informațiilor atât în același interviu și între interviuri.

Al treilea instrument de cercetare a fost un studiu web al funcționarilor publici din birourile ministeriale din statele est europene studiate. Sondajul a fost dezvoltat și gestionat în cooperare cu RAND Europe. Echipa RAND a fost condusă de Dr. Christian van Stolk. Scopul studiului a fost dublu. În primul rând, a căutat să determine practicile actuale de gestionare a serviciului public solicitând informații de la funcționarii publici despre experiențele lor proprii cu

politica de personal. Ne-am concentrat pe experiența lor în domeniile de personal și al salariilor și am căutat să determinăm măsura în care practicile de politică de personal, așa cum sunt ele percepute de funcționarii publici din ministere, a corespuns cu principiile europene de administrație. În al doilea rând, studiul a urmărit să descopere valorile și atitudinile funcționarilor publici față de diferite principii de gestionare a serviciului public. În special, am căutat să determinăm măsura în care atitudinile lor se potrivesc principiilor europene de administrare.

Sondajul a conținut aproximativ 80 de întrebări. După o serie de întrebări de identificare personală, respondenții au fost rugați să bifeze "sunt de acord" sau "nu sunt de acord" cu declarații simple care reflectă experiența și preferințele angajaților din burocrația ministerială. Pentru a ecarta puterea opiniilor lor, studiul a cerut respondenților să clasifice răspunsurile lor pe o scară de cinci puncte.

Sondajul a fost trimis la toate țările vizate în această lucrare, și am primit răspunsuri de la șapte din cele opt, Republica Cehă a fost singura țară care nu a participat la sondaj. Pentru administrarea sondajului, am lucrat în strânsă colaborare cu autoritățile civile de gestionare a serviciului în țările ECE. Înainte de a posta link-ul web al anchetei, am solicitat înalților responsabili din țările în curs să ofere un feedback cu privire la proiectul de sondaj, verificarea aplicabilității anchetei și traducerea sa și să dirijeze un studiu cu un mic grup de funcționari publici în cadrul departamentului lor.

Ulterior, am cerut partenerilor noștri să distribuie link-ul web al sondajului managerilor relevanți din ministerele administrației centrale. În ceea ce privește selecția de ministere, am vizat inițial ministerele de finanțe, dezvoltare regională, agricultură, de interior și de sănătate, precum și ministerul în care se află autoritatea gestionării serviciului public. Am adăugat mai târziu ministerele afacerilor economice, de mediu și de educație, astfel încât să crească numărul de răspunsuri pe țară. Selecția ministerelor reflectă o încercare de a capta ministerele de bază (de exemplu, finanțe), precum și ministerele cu o mai mare expunere la afacerile UE (de exemplu, dezvoltarea regională, agricultura), mai degrabă decât ministere cu o agendă dominată de problemele de pe piața internă (de exemplu, de sănătate). Managerii relevanți din ministerele individuale au fost apoi rugați să distribuie studiul în cadrul Ministerului lor, și să includă toate nivelurile în ierarhia ministerială.

Sondajul a fost lansat la începutul lunii mai 2008. În medie, ancheta a rămas deschisă timp de două-trei luni și a fost închisă la mijlocul lunii iulie 2008. Am permis ca ancheta să fie deschisă mai mult în Ungaria și Republica Cehă, în scopul de a găzdui răspunsuri mai reprezentative și mai diverse. Ultimele anchetele din Ungaria și Republica Cehă au fost închise în septembrie 2008. Din păcate, Republica Cehă nu a distribuit sondajul în cadrul administrației sale, fapt care reflectă în mare măsură lipsa capacității de management al serviciului public.

În general, am primit 4975 de răspunsuri pe link-ul web în șapte țări. În timp ce 2931 respondenți au răspuns la părți ale anchetei, 2361 respondenți au răspuns sondajului în întregime. Până în prezent, anchetele au fost rareori utilizate pentru a efectua cercetări în țările CEE<sup>50</sup>. O excepție este Scherpereel (2004), care a supravegheat 296 de funcționari publici din Republica Cehă și Slovacia, în primăvara anului 2004. Tabelul 2 de mai jos arată numărul de respondenți la sondajul nostru pe țări. Rândul de sus arată numărul de funcționari care au accesat website-ul sondajului. Al doilea rând arată numărul de respondenți care au finalizat ancheta. Diferența dintre cele două rânduri indică faptul că aproximativ 50-60 % din funcționarii care au deschis sondajul, l-au și terminat. Această rată este mult comparat cu alte sondaje anterioare efectuate pe web de RAND Europe.

---

<sup>50</sup> A se vedea, de exemplu, sondajul N al lui t'Hart și alții (2007) privind europeanizarea serviciului civil olandez.

Tabelul nr.2. Răspunsuri la sondaj pe țări

	Estonia	Ungaria	Letonia	Lituania	Polonia	Slovacia	Slovenia
Număr de accesări	560	493	574	404	798	1409	737
Număr de respondenți	416-367	214-157	338-274	226-188	512-387	821-668	404-320

Intervalele afișate în rândul al doilea indică faptul că numărul de anchete finalizate variază între întrebări. Este important de remarcat, totuși, că numărul de răspunsuri pentru fiecare întrebare nu este static, așa cum respondenții nu au fost obligați să răspundă în mod necesar la toate întrebările. De exemplu, respondenților care au răspuns că nu au fost supuși la o evaluare a performanței, nu li se vor pune întrebări ulterioare cu privire la calitatea evaluării performanțelor. Câteva întrebări de acest tip au fost incluse în studiu, și, ca rezultat, numărul de răspunsuri a variat pentru unele dintre întrebările sondajului. Diferența de 10-15 % dintre sondaje complete și parțial completate indică faptul că aproape toți respondenții care au început sondajul, l-au și terminat. Pentru prezentarea datelor în această lucrare, am numărat toate răspunsurile primite la fiecare întrebare (sondaje parțial completat și sondaje completate).

În cadrul anchetei, am colectat răspunsuri de la o gamă largă de ministere. Nu am avut ca țintă toate ministerele, în scopul de a menține sondajul administrat pentru partenerii noștri. Într-un prim val am inclus ministerele de finanțe, de interior, dezvoltarea regională și de sănătate, precum și Ministerul/instituția care gazduiește departamentul responsabil cu gestionarea serviciului public. Într-un al doilea val, am adăugat ministerele de economie, mediu și educație. Pentru fiecare țară am identificat ministerele de resort sau echivalente ale acestora înainte de a trimite link-ul sondajului, în scopul de a asigura un grad maxim de comparabilitate între țări. Răspunsurile sondajului reflectă alegerea ministerelor. În unele cazuri, însă, nu am avut răspunsuri de la unul, două sau trei dintre ministerele vizate, probabil pentru că în cele din urmă link-ul web nu a fost distribuit funcționarilor publici din aceste ministere. Numărul de participanți din ministere a fost cel mai scăzut în Ungaria.

Tabelul 2. arată că numărul de accesări și numărul de anchete finalizate a fost cel mai mare în Slovacia și cel mai scăzut în Ungaria. Am testat reprezentativitatea probelor împotriva datelor pe care le-am primit de la registrele de servicii publice. Așa cum va fi discutat mai jos în detaliu, nu putem spune cu certitudine exact câți funcționari publici au fost rugați să răspundă la sondaj. Cu toate acestea, atunci când analizăm numărul personalului din ministere împotriva răspunsurilor pe care le-am primit din partea ministerelor individuale, estimăm că rata de răspuns a fost de peste 25 % pentru Slovacia, între 20 și 25 % pentru Polonia, Slovenia și cele trei state baltice, și doar 10 % pentru Ungaria. Singurul minister din Ungaria, cu o rată de răspuns relativ mare, care a fost în mare măsură comparabilă cu rata medie de răspuns a altor țări, a fost Ministerul de Finanțe, care are reputația de a fi în mod rezonabil profesional în comparație cu alte ministere din Guvernul Central. Inițial, nu ne-am așteptat la răspuns la o prejudecată foarte negativă, așa cum s-ar aștepta unii deoarece Ungaria apare în mod constant în partea de jos a barei în topurile de raportare a ponderii respondenților care consideră că practicile de politică de personal trebuie să fie în conformitate cu principiile europene de administrație. Rata relativ scăzută de răspuns în Ungaria nu implică, totuși, că trebuie să fim mai puțin încrezători în ceea ce privește datele maghiare decât datele altor țări.

Am examinat, de asemenea, profilul respondenților față de datele obținute din registrele de servicii publice. În măsura în care am putea siguri de informațiile suficient de specifice, acest examen sugerează o potrivire relativ bună între profilul respondenților și funcționarii publici care au fost chestionați. Pentru Lituania (cu un eșantion relativ mic), probele noastre arată o distribuție foarte similară de respondenți în ceea ce privește vârsta, nivelul de educație, materiile studiate la universitate, precum și rangul în ierarhia ministerială.

Am cerut, în general, țărilor partenere să includă toate nivelurile ierarhiei ministeriale în studiu. În ansamblu, 30% din respondenți au arătat că au responsabilități de conducere, în timp ce 70 % au indicat că ei nu au. În cele mai multe țări, proporția de respondenți se adună în jurul distribuției medii de manageri și non-manageri. Informațiile colectate sugerează că această distribuție reprezintă peste proporția de manageri. Cu toate acestea, în cazul Slovaciei, avem o proporție mai mare de manageri de servicii publice. În timp ce eșantionul nostru include 51 % manageri și 49 % funcționari publici, fără responsabilități de conducere, informațiile pe care le-am colectat de la ministere indică o cifră de aproximativ 25-30 % din funcționarii publici cu responsabilități de conducere pentru fiecare minister. Interviuurile personale sugerează că managerii tind să fie mai puțin critici cu privire la probleme, cum ar fi politizarea serviciului public. Acest lucru ar putea însemna că în datele slovace impactul politicii asupra serviciului public este subestimat, dar noua examinare trebuie să măsoare puterea exactă a părtinirii introduse de supra-reprezentarea funcționarilor publici în funcții de conducere. În plus, ne așteptăm ca funcționarii publici să fie supra-reprezențați în eșantioanele noastre, anchete, pur și simplu pentru că funcționarii mai tineri au în mod natural mai multe șanse de a participa la sondajul on-line. S-ar putea spune cu toate acestea, că "tineretul" este o caracteristică generală a serviciului public din statele est europene.

Cu toate acestea, este important să se spună câteva cuvinte generale de precauție în ceea ce privește interpretarea datelor de sondaj. Studiile bazate pe Web au mari avantaje în ceea ce privește capacitatea de coordonare a marilor anchete N. Acest lucru se aplică mai presus de toate setările, cum ar fi birocrațiile ministeriale, care sunt altfel aproape imposibil de studiat pe o scară largă. Cu toate acestea, anchetele bazate pe web atrag după ele o serie de riscuri. În primul rând, ele nu permit un mai mare control asupra numărului și tipului de respondenți ca alte tipuri de studii, mai ales atunci când ele se bazează pe terți pentru a lua legătura cu potențialii respondenți. Această restricție face ca stabilirea ratelor de răspuns și asigurarea reprezentativității răspunsurilor să devină dificile. Am atenuat acest risc lucrând îndeaproape cu țările partenere și încercând să ne asigurăm că respondenții din cele opt țări au fost contactați în același fel în scopul de a minimiza potențialul de "efecte de selecție" și de deviații de selecție.

În al doilea rând, un sondaj pe bază de web nu permite la fel de mult control asupra numărului de ori asupra completării sondajului de către respondenții individuali. Cu alte cuvinte, există riscul ca unele țări și / sau ministere să se comporte ca "amatori" ai sondajului. Partenerii noștri de la RAND au folosit un număr de moduri electronice și statistice de verificare a răspunsurilor repetate. De exemplu, am blocat respondenții de a răspunde la sondaj de două ori de la aceeași locație (calculator personal). Cu toate acestea, riscul de răspunsuri multiple, date de către aceeași persoană nu poate fi eliminat.

În al treilea rând, o problemă generală a sondajelor este variația în numărul de răspunsuri în funcție de țară. Nu există nici o garanție că răspunsurile semnificative vor fi obținute de la toate țările. Acest lucru s-ar putea aplica, de asemenea, răspunsurilor de la anumite ministere și grupuri de funcționari publici. Am încercat să reducem acest risc prin colaborarea apropiată cu țările partenere pentru a ne asigura că sondajul a fost distribuit la diverse ministere și la ranguri diferite de funcționari publici.

În al patrulea rând, studiile bazate pe web presupun că funcționarii publici au acces la e-mail și acces la Internet. Este posibil ca unele grupuri de funcționari publici să nu aibă acces la Internet sau să nu aibă nici cont de e-mail. Trebuie de asemenea să luăm în considerare faptul că unele grupuri de funcționari publici, în special funcționarii publici tineri, pot fi mai motivați să participe la un studiu bazat pe Web decât generația mai în vârstă de funcționari publici.

Acestea fiind spuse, rezultatele sondajului sugerează o compatibilitate relativ ridicată cu experiența dobândită prin intermediul altor instrumente de cercetare. În special, interviurile care au fost efectuate în țările în curs punctează foarte mult în aceeași direcție ca și rezultatele sondajului. Este important de menționat aici că interviurile au fost realizate înainte de

deschiderea anchetei. Rezultatele sondajului, prin urmare, nu au informat cercetarea interviurilor. În schimb, sondajul a devenit un instrument pentru controlul rezultatelor interviului.

Luând aceste calificări și limitările instrumentului de studiu în considerare, lucrarea prezintă datele care sunt agregate pentru țările individuale. Mai mult decât atât, în scopul de a simplifica concluziile studiului, lucrarea prezintă numai răspunsuri "pozitive", prin agregarea valorilor pentru funcționarii publici care "sunt de acord" sau "puternic de acord" cu declarația în cauză. Această simplificare nu arată, de exemplu, răspunsurile "neutre" ale funcționarilor publici. Răspunsurile neutre pot indica faptul că răspunsurile funcționarilor publici sunt de acord și nu sunt de acord sau că nu au o părere. Cu toate acestea, testele pe care le-am efectuat cu includerea tuturor răspunsurilor nu dau rezultate substanțial diferite de cele obținute prin "sunt de acord" și "puternic sunt de acord"<sup>51</sup>.

Suma răspunsurilor "sunt de acord" și "sunt într-un total de acord" poate fi considerată a indica procentul de respondenți care au observat și care susțin aplicabilitatea principiilor europene ale administrației de administrarea națională. Compatibilitatea cu principiile europene ar fi foarte mare și ar reprezenta astfel o lume ideală în cazul în care 100 % din respondenți ar fi fost de acord cu declarațiile în cauză. Proporțiile care sunt raportate, prin urmare, ar putea fi considerate ca fiind un indicator al măsurii în care respondenții sprijină principiile europene de administrație.

Cu toate acestea, chiar dacă este tentant să se facă acest lucru, datele cantitative nu trebuie să fie supra-interpretate. Trebuie amintit din nou faptul că acest studiu, la fel ca cele mai mari studii N, este supus deviațiilor potențiale care rezultă dintr-o lipsă de reprezentativitate, și vor fi necesare analize suplimentare pentru a stabili mai bine valabilitatea datelor. În plus, acest sondaj, ca și alte anchete, trebuie să fie privit în contextul situației instituționale și politice de astăzi din țările în studiu. De asemenea, nu este posibil să se tragă concluzii cu privire la evoluția de-a lungul timpului, inclusiv traiectorii de la aderare sau căi posibile pentru viitor. Datele sondajului pot fi, prin urmare, doar unele dintre multe surse pentru evaluarea compatibilității serviciului public cu principiile europene de administrație, și trebuie să fie, prin urmare, completate cu datele calitative din documente juridice, rapoarte scrise și interviuri personale.

---

<sup>51</sup> Principala diferență între ponderea tuturor răspunsurilor și concentrarea asupra răspunsurilor pozitive este variația puțin mai mare între răspunsurile țărilor.