

Funcția publică în Europa celor cincisprezece: Noi tendințe și evoluții

*Danielle Bossaert
Christoph Demmke
Koen Nomden
Robert Polet*

**©2001, European Institute of Public Administration/
Institut européen d'administration publique
Maastricht, the Netherlands / Pays-Bas
<http://www.eipa.nl>**

Translation from English and French of
“*Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*”, copyright
European Institute of Public Administration, O.L. Vrouweplein 22, P.O. Box 1229, 6201
BE Maastricht, the Netherlands, 2001.

©2001, European Institute of Public Administration.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, mechanical, photocopying, or otherwise, without prior written permission of the publisher, European Institute of Public Administration, O.L. Vrouweplein 22, P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht, the Netherlands.

EIPA's website: <http://www.eipa.nl>

1. Accesul la funcția publică în statele membre

Această secțiune tratează modalitățile de recrutare a funcționarilor și condițiile de acces frecvent întâlnite pentru a deveni funcționar într-un stat membru al UE. Vom descrie mai întâi diferitele sisteme de recrutare ale statelor membre. Apoi, vom examina condițiile de acces la funcția publică în statele membre. În final, ultima parte abordează problema recunoașterii experienței profesionale anterioare în cadrul sistemului de recrutare în funcția publică.

Diversitatea condițiilor de acces în funcția publică își găsește în principal originea în sistemul de educație al statelor membre și în dificultățile de a compara normele lor educative. Următoarea analiză se bazează pe informațiile pe care funcțiile publice ale statelor membre ale UE le-au trimis la EIPA. Această analiză cuprinde schimbările și dezvoltările cele mai recente ale sistemelor de recrutare ale statelor membre.

1.1. Concursul și alte proceduri de recrutare

Metodele de selecție aplicate în statele membre pentru recrutarea funcționarilor diferă considerabil, dar putem distinge două mari grupe.

În unele state membre, procedurile de recrutare sunt formalizate, în timp ce în altele nu există reglementări specifice. În acest ultim caz, departamentele și/sau agențiile selecționează funcționari căutând persoane care posedă aptitudinile și experiența necesară pentru posturile vacante, metodă frecvent utilizată și în sectorul privat.

Prima grupă de state membre reunește marea parte a țărilor care greează funcția lor publică urmând sistemul carierei¹⁰².

În cadrul sistemului carierei, funcționarul intră în serviciul administrației pe un post de începător, la cel mai jos nivel al unei cariere pentru care sunt cerute cunoștințe și o pregătire suficientă; funcționarul este promovat în funcție de un sistem reglementat. Funcționarul face, în general, carieră până la pensionare.

Mai multe state (dintre cele cincisprezece) organizează periodic concursuri deschise. După anumite probe orale și/sau scrise, listele cu rezultatele și performanțele candidaților sunt publicate. Cei mai buni candidați sunt recrutați în ordinea clasării până ce toate posturile sunt ocupate. În intervalul dintre două concursuri, posturile vacante sunt atribuite în funcție de listele de rezervă de la recrutare. Concursurile reprezintă metoda de selecție cea mai utilizată în **Franța, Germania, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia, Spania, și Belgia**. În **Franța**, există trei mari tipuri de concursuri organizate la nivelul funcției publice de stat, funcției publice teritoriale și funcției publice spitalicești.

Concursul organizat de funcția publică de stat este un concurs extern, deschis candidaților care nu fac parte din funcția publică și care îndeplinesc criteriile minimale de vârstă și pregătire. Aceste concursuri sunt organizate în scopul de a recruta personal din afara funcției publice pentru posturile de acces la o carieră într-un anumit *corps* (grup)¹⁰³. De exemplu, pentru a avea acces la o carieră de categoria A, candidații trebuie să aibă o diplomă universitară. Aceste concursuri sunt organizate în fiecare an de către ministerul sau departamentele competente în funcție de nivelul postului vacant.

Concursul funcției publice teritoriale este un concurs intern organizat pentru recrutarea personalului deja angajat în funcția publică și care dorește să intre în alte grupe sau dorește să obțină un post la un nivel înalt. Concursul intern reprezintă în mod sigur un instrument al

¹⁰² **Austria, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Luxemburg, Portugalia, Spania, Italia**

¹⁰³ Vezi Eymeri, J-M, „De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française“ în EIPASCOPE, nr. 2000/2, p.6

promovării interne. Acesta are reputația de a fi mai accesibil decât concursul extern. În plus, dorind să deschidă funcția publică către societatea civilă, legi speciale au prevăzut un nou tip de concurs de admitere la anumite școli (ENA, IRA, ENM)¹⁰⁴, accesibil persoanelor care pot să demonstreze capacitatea lor de a exercita o activitate profesională în sectorul privat sau de a îndeplini un mandat ca membru ales al unei adunări a unei autorități locale sau regionale.

Concursul din interiorul funcției publice a statului sau a funcției publice spitalicești dă dreptul la un loc de muncă și la statutul de funcționar. Pe de altă parte, concursul din cadrul funcției publice teritoriale nu dă dreptul la un loc de muncă. El dă doar posibilitatea de a depune candidatura la posturi propuse de administrațiile locale. La doi ani după concurs, candidatul pierde dreptul de a se prezenta pentru posturi vacante în administrația publică.

În Grecia, recunoașterea se efectuează prin concurs, eventual apelându-se la listele cu priorități stabilite pe baza unor criterii obiective fixate de către lege. Gestiunea sistemului este încredințată unei autorități administrative centrale și independente, *Comitetul de selecție a personalului*. Recrutarea prin concurs se aplică administratorilor (funcționari titulari care au o pregătire universitară, în învățământul tehnic și liceal). Comitetul de selecție a personalului constituie un juriu central care atribuie posturile vacante, acest juriu poate fi asistat de jurii descentralizate. Calificativele obținute în urma concursului pot crește ținând cont de criterii sociale, regionale (regiuni dezavantajate) sau de merit (de exemplu un doctorat). Candidații sunt numiți în funcție de calificativul lor final și de dorința lor referitoare la posturile dorite. Nu este necesar să se procedeze la fel pentru toate posturile vacante. Listele de priorități sunt stabilite pe baza criteriilor valorice (calificări, specializări) sau pe baza situațiilor sociale. Directorii sunt recrutați prin concurs la Școala Națională de Administrație Publică, concurs ce este accesibil profesorilor universitari, licențiaților în domenii tehnice sau agenților serviciilor publice în funcție. Această pregătire dă dreptul la un grad și la patru grile suplimentare din baremul salarial.

În Irlanda, concursurile de recrutare deschise sunt organizate de Comisia Funcției Publice pentru posturile inferioare nivelului de cadru mediu din structura administrativă generală. Pentru anumite niveluri, este cerut un grad sporit de cunoștințe, iar concursul constă în general din probe scrise și într-un interviu. Candidații sunt chemați la post pe măsură ce acest post devine vacant și conform clasificării stabilite în urma concursului. Toate posturile din eșalonul inferior nivelului mediu nu sunt atribuite prin concurs public aproape 50% din posturi de la nivelul inferior sunt atribuite la nivel intern prin promovări. Posturile intelectuale și tehnice – câteodată până la un nivel superior – sunt în mod egal atribuite prin concurs deschis. Contrar a ceea ce se întâmplă în Franța, nici o listă de rezervă nu este păstrată pentru a putea recontacta vechii candidați în cazul în care sunt cerute locuri suplimentare.

Italia a suprimat sistemul de clasament al nivelurilor de angajare anterior utilizat în funcția publică (A, B, C și D) și a introdus un nou sistem cu nouă niveluri de competențe ale funcționarilor și două niveluri de management superior. Candidații trebuie să ia parte la un concurs pentru toate posturile superioare celui de-al patrulea nivel. În Italia, există diverse tipuri de concurs. Pentru nivelurile inferioare, examenul constă în două probe, una scrisă și una orală, care permit stabilirea unor liste de rezultate ca în Franța. Scopul principal este de a recruta cei mai buni candidați și apoi de a păstra o listă de rezervă. Posturile de la un nivel superior care necesită un înalt nivel de pregătire pot uneori să fie atribuite doar printr-o evaluare a capacităților sau o combinație a acestor două metode de selecție. Evaluarea capacităților constă în compararea calificativelor obținute pe parcursul școlarizării cerute și, eventual, în aprecierea activității depuse la locul de muncă anterior și a experienței profesionale. Pentru posturile care încep printr-o pregătire pedagogică cu un examen, pentru funcționarul care este în cursul perioadei de probă, există un concurs special.

În Luxemburg, concursul este metoda cea mai utilizată pentru selecționarea aceluia care vor fi admiși să înceapă perioada de pregătire și de probă, fapt ce constituie împreună o condiție

¹⁰⁴ Școala Națională de Administrație, Institutele Regionale de Administrație, Școala Națională de Magistratură

ce trebuia îndeplinită pentru a fi numit funcționar. În anumite cazuri, marele duce poate stipula excepții prin decret în scopul, de a excepta de la concurs anumiți candidați. Doar 20% din posturile vacante la un nivel, altele decât posturile de acces pot fi atribuite prin recrutare internă prin intermediul unui concurs în afara sistemului normal de promovare.

În **Portugalia**, se organizează, de asemenea, concursuri interne și externe. Personalul este selecționat în funcție de rezultatele obținute în urma probelor, excepție făcând posturile de la nivel înalt (director general și director general adjunct). În Spania, există trei tipuri de concursuri. Metoda generală de recrutare este *oposcion*, un concurs scris. *Concurso – oposcion* este o combinație de probe constând într-o analizare a capacităților prin evaluarea diplomelor. Nu se recurge la un concurs autonom decât în cazuri excepționale.

Austria și Germania nu organizează concursuri ca cele descrise anterior, dar au fixate criteriile de acces. În Austria, legea asupra publicității posturilor vacante distinge patru proceduri de admitere: probele de aptitudini (probe bazate pe o cotă obișnuită), procedura accelerată, interviurile și evaluarea candidaților. Un comitet independent formulează un caz specializat pe care se fondează procesul decizional. În consultare cu celelalte ministere, Departamentul de Dezvoltare a Resurselor Umane și Ministerul Federal de Finanțe elaborează probe adecvate și ajută serviciile de recrutare să pună la punct proceduri de recrutare, obiective și îmbunătățirea acestora. Criteriile ce trebuie să fie îndeplinite pentru a ocupa un post vacant sunt notificate în mod public și într-o manieră precisă, astfel încât persoanele interesate să-și poată depune candidatura și să fie admise la concursul de recrutare. Bineînțeles, există o probă scrisă ale cărei rezultate nu constituie criterii imperative, dar care sunt luate în considerare pentru selecție. Anumiți participanți considerați a fi apti pentru a ocupa posturile vacante sunt chemați la interviu. Pentru posturile care au aptitudini specifice și excepționale, candidații nu sunt obligați să dea o probă scrisă, ei sunt doar intervievați. Dacă există mai puțini candidați decât posturi vacante, toate persoanele interesate care îndeplinesc condițiile de bază (ex. diplomă universitară pentru categoria A, *Höherer Dienst*) sunt angajați temporar, pentru o perioadă de șase luni. La sfârșitul acestei perioade, decizia finală este luată pe baza prestărilor furnizate și pe baza unei evaluări¹⁰⁵.

În **Germania**, criteriile de bază, pentru o carieră de un anumit nivel sunt fixate prin lege. În ceea ce privește celelalte criterii, acestea sunt stabilite de către Bund sau de landuri și departamente, în funcție de exigențele specifice ale posturilor vacante anunțate în mod public (*Stellenausschreibung*). Criteriile de selecție sunt reprezentate de aptitudini, cunoștințe și experiențe anterioare. Metodele de selecție germane sunt în mod considerabil descentralizate. Unul dintre grupuri cuprinde statele membre care nu aplică sistemul carierei. De-a lungul reformelor, statele membre ale acestui grup au trecut la procedura de recrutare deschisă. Principiul esențial este acela că funcționarii sunt recrutați mai degrabă pentru un post precis decât pentru o carieră specifică. Pentru a fi recrutați, candidații trebuie să îndeplinească condițiile fixate de departament și/sau agenția competentă. În acest caz, aptitudinile specifice cerute pentru un post sunt mai importante decât o diplomă cerută pentru o carieră precisă, cum este în cazul țărilor care aplică sistemul carierei. Diferența importantă în raport cu alte grupuri este că în acest caz nu există proceduri oficiale universal aplicabile. De fapt, metodele de selectare sunt comparabile cu cele din sectorul privat. Legea nu specifică criteriile de formare decât pentru anumite posturi cu un înalt nivel de responsabilitate sau pentru posturile din funcția publică exercitate în cadrul unui sistem al carierei (diplomat, agent de poliție, militar).

În **Danemarca** și în **Olanda**, departamentul și/sau agenția vizată, furnizează o descriere specifică a postului și alege metodele de selectare aplicabile în funcție de importanța acestui post și a sarcinilor care trebuie să fie executate. În Olanda, recrutarea se efectuează frecvent prin evaluări. Prima etapă a procedurii de recrutare este aceea de a pune în aplicare procesul de selecție din cadrul propriului organism.

¹⁰⁵ Abgekürztes Aufnahmeverfahren.

Postul vacant nu face obiectul unui anunț decât dacă nu există candidați valabili sau dacă se dorește în mod specific recrutarea unei persoane din afara organizației. Totuși, în general nu există nici o dificultate pentru a putea prevedea posturile vacante datorită personalului intern. În mod obișnuit, un nou funcționar este mai întâi numit temporar, pentru o perioadă de probă de maximum doi ani. La sfârșitul acestei perioade, el poate fi numit definitiv. În **Belgia**, recrutarea funcționarilor se efectuează urmărind această abordare bazată pe funcție. Biroul de recrutare al administrației federale (SELOR) este responsabil cu organizarea selectării, în timp ce departamentele ministeriale beneficiază de o importantă autonomie, de exemplu pentru formularea profilului competențelor pe care trebuie să le îndeplinească pentru ocuparea postului. După procedura de recrutare, departamentele primesc o listă cu candidați selecționați și clasificați și pot, de exemplu, să facă o alegere dintre cei mai buni 10 candidați.

În **Suedia**, criteriile de selectare sunt stipulate de către Constituție și de Legea angajării în funcția publică. În acest cadru, personalul este recrutat la fel ca și în sectorul privat. Diferite metode de selecție sunt în general aplicate la interviuri. În Finlanda, deciziile de recrutare sunt frecvent bazate pe evaluarea consultanților externi iar administrațiile organizează interviuri complementare.

În **Marea Britanie**, modul de selectare este stabilit prin codul de recrutare a comisarilor funcției publice. Departamentele și agențiile sunt ele însele responsabile de organizarea recrutării personalului (calendar, nevoi, criterii de îndeplinit, etc.) dar trebuie să observăm și dispozițiile menționate mai sus. O schemă de carieră specifică, desemnată sub numele de „*fast stream*” (filieră rapidă) pentru universitari, constituie o excepție de la acest sistem, cu caracteristici structurale diferite. Pentru aceste cariere, selecția este coordonată de biroul funcției publice și este efectuată de agenția de servicii privind recrutarea și evaluarea. Termenul „*fast stream*” indică faptul că persoanele cu studii universitare competente sunt promovate, în special, prin cadrul unui program de formare după intrarea lor în cadrul funcției publice, pentru a-și însuși cât mai repede posibil cunoștințele necesare exercitării posturilor cu responsabilitate sau a funcțiilor de încadrare.

Pentru majoritatea candidaților, procesul de selecție urmărește trei etape: 1) o lucrare de evaluare printr-un chestionar a unei zile de lucru; 2) un centru de evaluare de două zile care cuprinde o serie de lucrări, de exerciții de grup și de interviuri, ce ține de comitetul de selecție din cadrul funcției publice de la Londra. În al doilea studiu, interviurile pot îmbrăca orice fel de forme. Ele se pot baza pe capacitățile intelectuale ale candidaților, pe sondarea cunoștințelor și aptitudinilor lor specializate sau pe acoperirea intereselor și pe o experiență mai largă; 3) o întâlnire de aproape 40 de minute cu comitetul de selecție finală. Proba calificării se compune din 4 teste de aptitudini notate în mod obiectiv și pe baza unui chestionar. Testul de aptitudini permite evaluarea aptitudinilor verbale și matematice precum și capacitatea de a raționa în mod logic. Chestionarul cuprinde întrebări despre candidați, despre centrele lor de interes și despre experiența lor. Notele obținute la testul de aptitudini și la chestionar sunt combinate din punct de vedere statistic pentru a obține un etalon general angajat pentru a selecționa candidații.

1.2. Notificarea posturilor vacante

În toate statele membre, informațiile referitoare la posturile vacante din cadrul funcției publice sunt accesibile tuturor. În general, concursul de recrutare sau posturile vacante fac obiectul unui anunț public.

În **Austria**, ministerul federal a pus în aplicare un contor central de informații privind posturile vacante din cadrul funcției publice. Acesta servește la schimbul de informații privind personalul federal care dorește schimbul de posturi. Apoi se lansează un comunicat public. Anunțul va apărea în „*Wiener Zeitung*”. Agenția pentru ocupare nu va fi avertizată decât dacă nici un candidat valabil nu poate fi găsit în rândurile agenților publici. Autoritățile cooperează cu centrul pentru angajare. În **Finlanda**, **Suedia** și în **Marea Britanie** nu există nici o metodă unică

agreată pentru a informa personalul interesat. Anunțul trebuie să fie făcut prin mijloace adoptate la nivelul postului vacant. Departamentul și/sau agenția competentă este liber(ă) să aleagă metoda pe care o va aplica, dar trebuie să asigure un număr cât mai mare posibil de persoane calificate care să fie informate de aceste posturi și care să primească suficiente informații pentru a-și depune o candidatură notabilă. În alte state membre, anunțul trebuie să fie publicat cel puțin în Monitorul Oficial și să fie inserat la rubrica „Oferte de muncă“ a ziarelor și revistelor de specialitate. În **Grecia**, anunțul public, care până de curând relua doar un rezumat al condițiilor aplicabile, în prezent este mult mai detaliat. În **Franța**, un calendar provizoriu este publicat în luna decembrie a anului precedent pentru a informa publicul despre concursurile care vor veni. Datele definitive ale acestui concurs sunt publicate în Monitorul Oficial. În egală măsură putem să fim informați cu ajutorul minitel sau prin intermediul serviciilor Ministerului Funcției Publice. În **Germania**, posturile accesibile doar prin promovarea internă sunt anunțate public în cadrul administrațiilor.

În **Franța**, aceste posturi vacante nu fac obiectul unui comunicat public, ci al unor reforme care sunt prevăzute pentru a face procesul mai transparent. În **Belgia**, Monitorul Oficial în care apare o scurtă descriere a posturilor vacante se numește Monitorul belgian. Lista de anunțuri care descrie clar tipul de post este actualizată prin site-ul SELOR, organism belgian de selectare și de orientare pentru toate posturile din cadrul funcției publice federale, regionale și comunitare¹⁰⁶. Pentru cele mai specializate posturi vacante (de ex. posturile tehnice sau medicale SELOR) preia anunțurile din ziarele profesionale specializate. În Italia, Monitorul Oficial este „*Gazzetta Ufficiale*“, în Luxemburg este „*Mémorial*“, în Portugalia este „*Diário da República*“, în Spania este „*Boletín Oficial del Estado*“.

1.3. Condițiile de acces la funcția publică

În toate statele membre, anumite condiții specifice provin din aptitudinile necesare pentru intrarea în cadrul funcției publice, în calitate de funcționar. Unele state membre cer deținerea anumitor diplome sau a unui traseu educativ specific pentru diferitele niveluri de ocupare. Printre altele, exigențele vizează competențele lingvistice, cunoașterea drepturilor civile, obligații militare, limită de vârstă, aptitudini fizice. Posturile care implică respectarea unui secret profesional necesită un control de securitate.

Limbi străine

În general, cunoașterea limbilor oficiale ale statelor este una dintre condițiile de acces la funcția publică. În anumite state membre¹⁰⁷, cunoașterea limbii statului angajator este un imperativ legal. Oricum, aceasta este de fapt necesară pentru a permite funcționarului a-și îndeplini sarcinile.

În **Austria**, exigențele lingvistice presupun cunoștințe suficiente de germană. În **Belgia**, criteriile lingvistice care trebuie îndeplinite pentru posturile din funcția publică trebuie să fie concepute în conformitate cu legislația generală referitoare la utilizarea limbilor străine. Cunoștințele lingvistice (limbi naționale: olandeza, franceza și germana) sunt testate pe baza metodelor informatice.

Programul „ATLAS“ (*Adaptive Testing of Linguistic Achievement Significance*) testează toate aspectele competențelor lingvistice, iar testul poate fi completat printr-un examen oral sau scris. În **Finlanda**, există două limbi administrative oficiale, finlandeza și suedeza. Candidații la posturile care necesită o diplomă universitară trebuie să aibă, în general, cunoștințe bune în aceste două limbi. În departamentele și agențiile situate în districte unilingve, candidații trebuie să stăpânească limba oficială și să demonstreze că înțeleg și alte limbi. În districtele

¹⁰⁶ Site Selor: www.selor.be

¹⁰⁷ Austria, Belgia, Finlanda, Luxemburg, Olanda

bilingve, sunt organizate lucrări orale și scrise pentru a evalua nivelul de cunoștințe al celor două limbi oficiale. În ceea ce privește locurile de muncă de la un nivel inferior, candidatul trebuie să aibă cunoștințe suficiente din cele două limbi pentru a-și putea îndeplini sarcinile de serviciu.

În **Grecia**, cunoașterea anumitor limbi străine este necesară pentru anumite posturi, în special cele din domeniul științific. În Irlanda, nu există nici un criteriu lingvistic pentru ocuparea unui post din cadrul funcției publice, cu excepția cazurilor în care este cerută cunoașterea galiciei. Luxembourgul are și limbi oficiale (franceza, germana și luxemburgheza) care trebuie să fie stăpânite. În cazuri excepționale, doar stăpânirea uneia dintre aceste limbi este suficientă. În Regatul Unit al Marii Britanii, este de dorit să se cunoască galeza pentru posturile din Țara Galilor.

Naționalitatea

În ceea ce privește posturile care necesită participarea la exercitarea puterii publice, statele membre pot impune criteriul naționalității. Pentru acest subiect, a se vedea subcapitolul „Obstacole împotriva mobilității transfrontaliere“.

Vârsta

Aproape toate statele membre fixează limite de vârstă minime și maxime pentru accesul la funcția publică, cu excepția Olandei, a Suediei, a Irlandei și a Regatului Unit al Marii Britanii. În acest ultim caz, este stipulat în mod explicit faptul că nu pot exista discriminări bazate pe vârstă, iar funcționarul numit trebuie să fie capabil să satisfacă serviciul pe o perioadă rezonabilă de timp înainte de a ieși la pensie, în mod normal la vârsta de 60 de ani. În Belgia, limita maximă de vârstă este în general de 60 de ani, dar ministerele pot fixa limitele de vârstă minime pentru accesul la concurs sau diferite limite de vârstă maximă pentru anumite posturi. În **Austria, Danemarca, Finlanda, Germania, Italia, Portugalia și Spania**, vârsta minimă este de opt ani, cu anumite excepții. În Luxemburg există diferite criterii de vârstă minimă pentru fiecare concurs pentru cariera superioară, limita de vârstă este de 25 de ani față de 21 pentru cariera medie și 19 pentru cariera inferioară. În **Danemarca**, acest criteriu de vârstă minimă este de 20 de ani pentru a accede direct la funcția publică fără o perioadă de probă și de formare. În Austria, vârsta maximă este de 40 de ani, nu există limită maximă în Danemarca și Finlanda, această vârstă este între 41 și 46 de ani, în Italia, în funcție de situația familială a candidatului, iar în Luxemburg este de 40 de ani. În Germania, în principiu, nu există nici o limită de vârstă, doar pentru serviciile de pregătire unde aceasta este fixată la 30 de ani. În Suedia, legea sau reglementările pot stipula condiții de vârstă minimă. În Franța, pentru concursul pentru categoria A, limita de vârstă variază între 27 și 45 de ani.

1.4. Experiența profesională și recrutarea

Este posibil ca un candidat să fi primit deja o experiență profesională în sectorul public sau privat al statului membru în care el postulează sau în alte state membre. Astfel, apar trei cazuri în care este important de știut dacă această experiență practică este luată în considerare. O experiență profesională anterioară poate influența în mod favorabil decizia recrutării, clasificarea după sistemul vechimii și dreptul la promovare.

În toate statele membre, o experiență profesională oarecare reprezintă unul dintre criteriile de selecție a personalului, chiar dacă această experiență este de natură să consolideze capacitatea candidatului de a satisface exigențele cerute de postul vacant. În Portugalia, Olanda și Suedia, experiența profesională este un factor mult mai important deoarece nici o condiție minimă pentru formare nu este fixată pentru un anumit nivel. Acest fapt se aplică, procedurilor de recrutare referitoare la posturile de acces la o carieră iar în cazul recrutării pe toată această perioadă. În **Portugalia**, predarea unei experiențe practice este o condiție de recrutare pentru

personalul tehnic de înalt nivel. În **Franța**, experiența din sectorul privat este considerată drept pozitivă și lasă loc celui de-al 3-lea concurs, distinct de concursurile externe și interne, rezervat persoanelor care dau dovadă de experiență privată (ENA - IRA).

În **Austria** o experiență cerută în cadrul funcției publice dintr-un alt stat membru poate fi un criteriu de recrutare special pentru un post anume. Perioadele de angajare în sectorul privat sunt recunoscute și sunt din ce în ce mai limitate de către lege. În Germania durata serviciului dintr-un alt stat membru, poate fi luată în considerare pentru a determina gradul inițial, cu aprobarea Comitetului federal pentru afaceri referitoare la personal (*Bundenspersonalausschuß*) sau a Comitetului landului în probleme referitoare la personal (*Landespersonalausschuß*). Nu se ține cont de perioada de angajare în sectorul privat. În dezbaterea actuală asupra reformelor structurilor funcției publice din Germania, se propune recunoașterea experienței profesionale din toate statele membre și din AELE. În **Italia** și în **Spania**, perioadele anterioare de angajare sunt evaluate pe perioada procedurilor de evaluare a capacităților. În **Grecia**, administrația poate ține cont de experiența profesională a candidaților în cazul anumitor specializări (de informatică).

Recunoașterea experienței profesionale în cadrul sistemului de vechime și a dreptului la pensionare este limitată. Majoritatea statelor membre nu iau în considerare perioadele de angajare în afara funcției publice, fie că este vorba de statul membru respectiv sau de alt stat membru. Notăm totuși o excepție pentru experiența primită în anumite domenii legate de interesele naționale specifice (ex. angajarea în instituțiile europene) sau în cadrul programelor de schimb.

În **Austria** și **Germania**, perioadele de angajare în sectorul privat pot fi recunoscute, dar aceste cazuri sunt rare datorită dificultăților legate de compararea muncii realizate și de combinarea diferitelor regimuri de pensionare. În **Germania**, această recunoaștere se poate doar referi la o creștere a salariului inițial. În **Luxemburg**, jumătate din timpul petrecut în afara funcției publice se adaugă la vechimea în serviciu. În statele membre în care este prevăzută o perioadă de formare la începutul carierei sau direct după recrutare, nonnaționalul trebuie să urmeze aceleași cursuri, dar și cursuri de formare complementare specifice. În Franța, resortisanții statelor membre care au o diplomă în străinătate și sunt recrutați prin concurs pentru un post în învățământul preșcolar și elementar sunt ași să treacă printr-o perioadă de adaptare limitată la elementele de formare pe care nu le-au primit în străinătate.

2. Evoluția carierei, promovarea internă și mobilitatea

În acest context, prin „evoluția carierei“ se înțelege: promovarea verticală, progresul salarial și mobilitatea orizontală și geografică.

2.1. Promovarea internă

În ceea ce privește promovarea internă, statele membre pot fi repartizate în două grupuri, în funcție de cum practică sistemul carierei sau sistemul caracteristicilor structurale diferite. Statele membre care fac parte din primul grup au pus în aplicare sisteme de promovare bine definite în care, funcționarul este promovat pe baza condițiilor fixate și a creșterii periodice a salariilor. În acest sistem evoluția profesională este tratată pe larg.

În **Finlanda, Olanda** și în **Suedia**, țări care cunosc un sistem cu caracteristici structurale diferite, promovarea în timpul carierei nu este organizată în funcție de un sistem fixat în prealabil.

În **Austria**, există nouă grupuri de remunerare care presupun câte șapte grupe fiecare (*Verwendungsgruppen*). În sistemul categoriilor de angajare (*Dienstklassen system*) există o posibilitate de promovare în cadrul categoriilor de la un nivel (*Dienstklasse*) la un nivel imediat superior, după scurgerea unei perioade de așteptare și în funcție de prestațiile furnizate. În sistemul de avansare (*Vrückungssystem*) care este aplicat în paralel, avansarea de la un grad la altul nu are loc decât o dată la doi ani.

În **Belgia**, există cinci niveluri de angajare care presupun 13 ranguri. Promovarea se efectuează prin avansare fie de la un rang la altul, imediat superior de la același nivel, fie de la un nivel la altul imediat superior. O evoluție a carierei prin promovare către un nivel superior nu este posibilă decât pe calea examenelor de acces. Avansarea în grad este subordonată reușitei la examen. În Franța, promovarea este reglementată prin statutul general și prin statute speciale ale corpului funcționarilor. Promovarea alegerii ține cont de vechime, dar în egală măsură de meritele agenților. Funcționarii care vizează o promovare trebuie să participe la un concurs sau la o procedură de selecție internă. Printre altele, avansarea de la un nivel sau rang superior se poate baza pe rezultatele obținute, vechimea în serviciu sau prestările furnizate.

În **Germania**, posturile pentru promovare sunt în general anunțate la nivel intern. Promovarea este acordată în funcție de performanțele profesionale și de posturile bugetare disponibile. Funcționarul este întotdeauna promovat într-un grad imediat superior al carierei, care cuprinde un grad de acces, un grad de promovare și un grad superior. În general, funcționarul rămâne într-una dintre cele patru categorii – *Einfacher, mittlerer, gehobener* sau *Höherer Dienst* –, dar, în egală măsură, există posibilitatea de a accede la o carieră a categoriilor superioare. Pentru acest fapt, funcționarii trebuie să urmeze un curs sau o formare complementară specifică și să participe la o procedură de avansare reglementată.

În **Grecia**, avansarea la un grad superior depinde de prestațiile furnizate, de condițiile de vechime și de evaluarea funcționarului. Decizia este luată de către o comisie ministerială (cinci membri, dintre care trei aparțin categoriei A). Această comisie selecționează cadrele inferioare și șefii de direcție. O comisie ministerială specială alege șefii de direcții generale, dintre candidații universitari care au deja o experiență ca șefi de direcție.

În **Irlanda** nu există reglementat un sistem de promovare, dar vechimea face parte din criteriile luate în considerare. În ceea ce privește avansarea în cadrul ministerelor, putem spune că sistemele de promovare internă variază de la un minister la altul și că o procedură poate avea drept obiectiv evaluarea directă a personalului eligibil în cadrul ministerelor sau ale unui concurs formal care permite reunirea grupurilor de candidații calificați. Acest concurs interministerial este organizat pentru a asigura promovarea către un anumit număr de posturi, până la nivelul de principal. Aproape toate posturile vacante la nivelul conducerii superioare sunt anunțate în întreaga funcție publică și sunt atribuite prin concurs intern.

În **Luxembourg**, promovarea este posibilă la toate niveluri carierei: cariera inferioară, medie și superioară - după 3, 6 și 10 ani de serviciu, dar este subordonată reușitei unui examen specific de avansare.

În **Portugalia**, promovarea urmează principiul vechimii. O promovare la un rang direct superior nu poate fi acordată decât dacă funcționarul a obținut calificativul „bine“ în cei trei ani precedenți. Pentru cele două categorii tehnice superioare: *tecnico și tecnico – profesional*, promovarea este subordonată calificativului „bine“ pentru ultimii cinci ani sau „foarte bine“ pentru ultimii trei ani.

În **Spania**, promovarea nu este posibilă decât printr-o participare la o *oposicion* internă sau la un concurs-oposicion și la o grupă superioară a unei administrații sau de la un rang la altul. O promovare de rang superior implică întotdeauna participarea la un concurs deschis.

În **Marea Britanie**, problema sistemului de avansare a fost delegată ministerelor și agențiilor, care trebuie să-și stabilească propriul regulament privind respectarea codului de management din cadrul funcției publice. Principiile de bază sunt evaluarea tuturor candidaților și selectarea conform unui ordin de merit stabilit în funcție de prestațiile furnizate. Selecția este realizată de către comisiile generale de promovare care se bazează pe o evaluare anuală a anumitor aspecte comportamentale și pe aptitudinea generală a candidatului care exercită o funcție de rang superior. Tendința actuală este aceea de a suprima comisiile generale pentru promovare în favoarea unui sistem de promovare individuală în posturi specifice.

2.2. Mobilitatea

Contextul general al modernizării

Fiind vorba de evoluția generală a funcției publice europene, se observă o tendință către o și mai mare descentralizare, pe de o parte, și o importanță crescută a dimensiunii europene, pe de altă parte.

Procesul de descentralizare presupune transferul de competențe de la administrația centrală către cea regională. Acest fapt implică și transferul de funcționari din administrațiile centrale către entitățile regionale (Belgia, Irlanda, Spania, Italia).

Influența crescută a dimensiunii europene reprezintă un alt element fundamental. Această influență se observă în special în domeniul programelor de schimburi europene pentru funcționarii din statele membre. Totuși, trebuie remarcat faptul că în două dintre noile state membre, Austria și Finlanda, mobilitatea în raport cu alte state membre ale UE și în alte instituții europene este foarte rară. De altfel, aderarea la UE impune exigențe ridicate administrației publice, iar celelalte servicii publice joacă un rol din ce în ce mai hotărâtor în alegerea operatorilor economici atunci când se decide localizarea activității acestora.

Obiectivele și principiile juridice ale mobilității

Toate marile forme de mobilitate (geografică, profesională și/sau funcțională) pot fi observate în diverse funcții publice. Dar frecvent se face distincția între mobilitatea voluntară și obligatorie. În general, mobilitatea este încurajată din următoarele motive:

- din punctul de vedere al administrației, mobilitatea este un mijloc de a crește flexibilitatea funcționării ministerului, a biroului sau a agenției;
- din punctul de vedere al funcționarului, mobilitatea permite familiarizarea cu alte domenii de lucru, dezvoltarea de noi aptitudini, extinderea orizonturilor, progresul pe plan profesional.

În ceea ce privește diversele fundamente juridice ale mobilității, putem face distincția între mobilitatea temporară și transferul permanent:

- în cazul schimbării temporare, **Franța** și **Germania** au pus la punct o serie de instrumente care vizează favorizarea flexibilității în cadrul managementului resurselor

umane (ex. instrumentele franceze de punere la dispoziție și de detașare și instrumentele germane de *Abordnung* și *Zuweisung*);

- în **Marea Britanie** numărul de departamente temporare (voluntare) este ridicat, iar instrumentele utilizate în acest scop sunt clasificate, deoarece mobilitatea provine în mare parte din diferitele ministere sau autorități.

Printre altele, în **Olanda**, au fost concepute diverse instrumente și puse în aplicare pentru a promova mobilitatea temporară. Ca exemplu, cităm:

- echipele de proiect, grupuri de funcționari care sunt afectate pentru o scurtă perioadă proiectelor speciale. Apoi, acești funcționari revin la posturile lor (Belgia, a recurs la această tehnică);
- colaborarea structurală cu agențiile interimare de lucru;
- acordurile de cooperare dintre ministere în vederea schimbului de personal special calificat sau redundant.

În ceea ce privește mutarea permanentă, **Irlanda** a pus la punct un instrument interesant. Pentru numirea într-un grad superior, candidații sunt selecționați pe bază de concurs. Gradele sunt identice în toate ministerele, ceea ce permite o mobilitate interministerială.

Italia a elaborat o soluție demnă de interes pentru reafectarea personalului ca urmare a restructurării. Funcționarii italieni au posibilitatea de a-și prezenta după bunul lor plac candidatura pentru posturile vacante din cadrul funcției publice care sunt publicate pe o listă. Acești funcționari sunt mutați pe baza unei liste întocmite de administrația gazdă. În cazul funcționarilor declarați redundanți și care nu au făcut cerere de schimb, aceștia sunt reclasați de către oficiu pe baza unei liste a posturilor rămase în ciuda mobilității voluntare.

În **Olanda**, au fost create centre de mobilitate pentru a ajuta personalul excedentar să găsească locuri de muncă în alte părți. În **Belgia, Finlanda, Franța, Luxemburg, Spania**, posibilitățile de transfer sunt în general limitate, și adesea un schimb nu este posibil decât pentru o scurtă perioadă.

În **Finlanda** a fost introdus un sistem de rotație a personalului care permite funcționarilor să ocupe diferite posturi timp de 6 sau 12 luni fără să-și mai schimbe angajatorului. Recent, **Austria și Germania**, au început să promoveze mobilitatea funcționarilor, în cadrul filierelor de carieră dintre diferite departamente.

În **Franța**, diversele forme de mobilitate a agenților publici sunt considerate ca fiind un instrument ce permite adoptarea administrației la noile sale sisteme de carieră. Totuși, transferurile au în special loc la cerere, în interesul funcționarului. Mobilitatea geografică se poate efectua prin intermediul mutărilor, această formă de mobilitate vizează în fiecare an aproape 3% din funcționari. Pe planul mobilităților funcționale există diverse posibilități:

- punerea la dispoziție, în care funcționarul își poate efectua serviciul timp de trei ani într-o administrație de stat, o instituție publică, o instituție sau un organism ce furnizează servicii de interes general, sau pe lângă o organizație internațională, continuând să perceapă remunerarea corespunzătoare postului anterior;
- detașarea prin care funcționarii își pot efectua serviciul în agențiile din administrația centrală, în instituții publice și întreprinderi publice, pe lângă colectivitățile locale sau regionale, în cadrul organizațiilor internaționale, precum și în întreprinderi, instituții sau asociații private care furnizează servicii generale. Aceste persoane juridice își plătesc funcționarii, dar acestea își conservă drepturile de avansare și de promovare în administrația de origine.

Spania autorizează transferurile dacă cererea funcționarului este asociată unei evaluări sau unui concurs specific, sau dacă este asociată unei nominalizări a celor mai înalți funcționari. Există un transfer din oficiu, dacă vechiul post al funcționarului a fost suprimat în urma unei restructurări. Transferurile din oficiu către o organizație internațională sau pentru sarcini specifice se efectuează temporar, în timp ce transferurile permanente către un alt departament au loc cu acordul funcționarului.

În **Austria**, legislația referitoare la funcția publică prevede diferite mijloace pentru a asigura mobilitatea, dar se prevede o promovare a mobilității geografice și profesionale în cadrul carierei. În **Germania**, o schimbare a carierei este publică în interesul serviciului fără ca aprobarea funcționarului să fie necesară¹⁰⁸. Printre altele funcționarul poate fi încărcat de sarcini (eventual de rang inferior) care nu corespund funcției sale, pentru maximum o perioadă de 2 ani¹⁰⁹.

În **Danemarca, Irlanda, Italia, Olanda și Portugalia, Suedia și Marea Britanie**, mobilitatea geografică sau profesională cu sau fără schimbare de angajator este frecventă și ușor realizabilă. În acest grup de țări, opțiunile pentru mobilitate sunt numeroase. Transferul de la un departament la altul este frecvent. În **Danemarca**, sistemul liberal sau multilateral de schimb a fost introdus între diverse ministere, instituții etc., în anumite cazuri între sectoarele public și privat. În **Irlanda**, funcționarii pot, în termenii reglementărilor de serviciu, să fie obligați să-și ocupe funcțiile oriunde în țară, dar, în practică, personalul activ, pentru gradele generale de serviciu (adică, gradele serviciilor comune din toate departamentele), nu este obligat să-și schimbe postul. La nivelul cadrelor medii, mobilitatea poate lua orice formă. În cadrul recrutării stagiilor universitari, funcționarii care au gradul de ofițer administrativ trebuie să treacă în fiecare an pe la alt minister, pe o perioadă de trei ani după angajarea în funcția publică.

În **Italia**, sunt posibile toate formele de mobilitate, fie la cererea funcționarului, fie din oficiu prin *Dipartimento della funzione pubblica*.

În cadrul reformei structurale a funcției publice, **Olanda** a început promovarea mobilității funcționarilor. Pentru posturile de nivel înalt, o schimbare de posturi și de sfere de responsabilitate este una dintre condițiile de avansare.

În **Portugalia**, funcționarii pot fi transferați din oficiu, dar există numeroase moduri de a lua în considerare interesul și dorința acestora în materie de mobilitate. În **Suedia**, nu a fost stipulată nici o decizie referitoare la mobilitate, dar, în general, ea este larg practică conform directivelor fixate de departamente, agenții responsabile, mobilitatea profesională fiind susținută și încurajată de sistemul de remunerare a funcției publice suedeze, în care salariile sunt determinate de la caz la caz. Mobilitatea între diverse segmente de pe piața muncii este dorită, ceea ce explică faptul că se acordă tot atâta valoare experienței profesionale câștigată în sectorul privat, cât și celei obținute în funcția publică.

În **Marea Britanie**, anumiți funcționari, în general funcționarii care ocupă un post superior celui de *clerical officer* și care-și exercită funcțiile având normă întregă, își pot schimba postul pe teritoriul național și în anumite cazuri și pe teritoriile de dincolo de mare. O schimbare permanentă a unui post accesibil față de domiciliu sau o mutare temporară poate fi impusă tuturor funcționarilor. În principiu, mobilitatea profesională este încurajată în special pentru posturile de rang înalt. O schimbare a angajatului este posibilă nu doar în diverse ministere și/sau agenții, ci și între sectorul public și cel privat.

2.3. Fluxurile mobilității

În **Irlanda** și în **Spania**, descentralizarea statului antrenează o mare mobilitate geografică. În **Germania** înregistrăm provizoriu o puternică creștere a mobilității geografice ținându-se cont de transferul guvernului federal de la Bonn la Berlin.

În **Belgia**, posturile cadrelor superioare au fost deschise candidaților ce provin din toate ministerele federale și organisme sau agenții pentru a crește mobilitatea funcțională.

Experiența spaniolă demonstrează pericolul unei mobilități excesive. În **Spania**, mobilitatea profesională excesivă este considerată drept ineficientă, căci s-a constatat că necesitatea de a schimba în mod constant postul a antrenat o scădere a profesionalismului.

¹⁰⁸ §§ 23, 26, BBG (*Bundesbeamtengesetz*)

¹⁰⁹ §§ 17, 18, BRRG (*Beamtenrechtsrahmengesetz*), 27 BBG

2.4. Obstacole împotriva mobilității

În numeroase țări dotate cu un sistem al carierei, vom regăsi obstacole care provin din numărul și complexitatea reglementărilor și a procedurilor. În egală măsură, trebuie să menționăm și alte tipuri de obstacole:

- obstacole emoționale sau psihologice: teama de a pierde locul de muncă, rezistența la schimbare;
- obstacole legate de exercitarea funcțiilor care necesită aptitudini profesionale sau tehnici specifice.

Mai multe state simplifică, în prezent, condițiile de mobilitate pentru a înlătura obstacolele psihologice; unele țări au început să recurgă în mod activ la mobilitate ca instrument de dezvoltare personală (Danemarca, Finlanda, Olanda).

În **Irlanda**, progresele au putut fi realizate la nivelul înlăturării barierelor dintre administrația generală și serviciile tehnice. Oricare ar fi profilul sau specializarea, toți funcționarii din sectoarele vizate își pot depune candidatura pentru posturile vacante pe cele două eșaloane ale funcției publice.

Alte eforturi au fost întreprinse în scopul de a înlătura obstacolele împotriva mobilității:

- **Franța** a pus în aplicare un concurs interministerial în vederea accesului la posturile vacante;
- **Spania** a introdus în egală măsură concursuri interministeriale, dar doar pentru a afecta personalul redundant;
- **Marea Britanie** a multiplicat numărul de măsuri referitoare la posturile vacante;

2.5. Măsuri în favoarea mobilității

În majoritatea țărilor, nu există o legătură formală între mobilități și procedurile de evaluare a funcționarilor. Oricum, se constată frecvent faptul că mobilitatea este considerată ca fiind unul dintre numeroșii factori ai procedurilor de evaluare. Majoritatea țărilor asociază mobilității posibilitatea de a privi o formare complementară, în special pentru a pregăti personalul redundant pentru noile posibilități de angajare, dar și pentru a permite, după mutare, transmiterea cunoștințelor necesare executării noilor funcții.

Printre altele se semnalează faptul că s-a ținut cont de mobilitate în cadrul derulării carierei. Din acest punct de vedere, Marea Britanie subliniază pericolul confuziei rotației posturilor cu dezvoltarea carierei.

3. Formarea personalului public¹¹⁰

Formarea personalului public datează din anii '60, atunci când reforma administrativă s-a înscris pe ordinea de zi a funcției publice.

Nevoile de formare ale funcționarilor vor incita administrațiile din țările Uniunii Europene să-și pună în aplicare sistemul de formare. Aceste sisteme sunt diferite de la o țară la alta. Ele sunt, într-adevăr, pe larg determinate de către sistemul funcției publice din fiecare țară. Deși, în general, sistemele funcției publice rezultă din tradiția administrativă, un anumit număr de alți factori influențează organizația generală a sistemelor de formare: structura guvernamentală (stat centralizat, stat federal), regimul personalului funcției publice (sistemul carierei, sistemul caracteristicilor structurale diferite) statutul personalului (statutul funcționarului, statutul contractual) condițiile de acces la funcția publică (selectarea prin concurs, selectarea prin intermediul candidaturii) nivelul de educație impus prin recrutare (formarea inițială generală, formarea inițială specializată) condiționarea strategiei, filozofia, chiar structura formării, strategiile formării.

Strategiile formării

În sistemul carierei, formarea îmbracă în general o importanță structurală mai mare decât în sistemul caracteristicilor structurale diferite. Într-adevăr, condițiile de acces la funcția publică în primul sistem (recrutarea prin concurs și nivelul de educație) impun ca o formare pentru un post să fie necesară să pregătească personal recrutat pentru munca în funcția publică.

În sistemul cu caracteristici structurale diferite, formarea poate avea mai puțină importanță, în măsura în care se trece la recrutarea personalului care posedă o educație adecvată pentru un anumit post. Oricum, chiar acești „specialiști“ pot avea nevoie de o anumită formare de-a lungul vieții active, pentru a fi la curent cu noile tehnologii sau alte schimbări. Acesta este cazul Olandei în care, chiar dacă nu există o adevărată politică de formare continuă, ministerele și alte organisme publice integrează din ce în ce mai mult în sistemele lor de perfecționare cadre prin programele de formare la locul de muncă. În materie de formare, au fost înregistrate eforturi în egală măsură în Suedia. Deși formarea este un drept și nu o îndatorire, noile programe de formare vizează perfecționarea competențelor care au fost concepute și puse în aplicare.

Filosofia formării

Înainte de a înțelege ceea ce se petrece în materie de formare în administrațiile publice, este bine să distingem următoarele categorii:

- formarea prealabilă recrutării;
- formarea inițială generală;
- formarea de adaptare la post după recrutare;
- formarea continuă (care se derulează pe toată perioada carierei de agent).

Formarea prealabilă recrutării este o caracteristică a anumitor țări care aplică sistemul carierei. Aceasta se prezintă ca un element de selecție. Aceasta este specifică administrațiilor naționale care practică recrutarea agenților lor pe calea concursului. Candidații intră în școlile administrative care îi trimit apoi către posturi specifice, în funcție de formarea primită și în funcție de un clasament.

Acesta este cazul Franței, unde formarea prealabilă a agențiilor precede integrarea acestora în structurile administrative ale statului. Această formare are drept scop transmiterea către noii agenți a bazelor de la care ei vor putea să-și exercite în mod eficient sarcinile, dar și bazele de referință utile pentru ansamblul carierei lor.

¹¹⁰ *Les systèmes de formation dans le service public des pays de l'OCDE*, Document SIGMA, nr. 16, OCDE, 1997; Polet R., *Formation à l'intégration européenne*, 1999

Formarea inițială generală este practică în numeroase țări dotate cu sistemul carierei pe toată perioada stagiului funcționarului recent recrutat. Aceasta cuprinde frecvent un program de formare generală privind drepturile și practicile administrative.

Formarea pentru adaptarea la locul de muncă vizează pregătirea agentului public cu tehnicile specifice funcției sale. Această formare este concepută să asigure frecvent o pregătire specifică pentru un post de lucru; ea poate rezulta din stagii, din acțiuni de formare organizate de către administrații sau în perioade de școlarizare în școli specializate. De exemplu, în Marea Britanie, formele de „*induction training*” sunt puse în aplicare imediat după recrutare.

Formarea continuă vizează îmbogățirea și aprofundarea permanentă a cunoștințelor generale și profesionale ale personalului administrației publice, calificarea competențelor în anumite domenii de activitate (ansamblu de cunoștințe, experiențe și aptitudini) pentru a-i permite asumarea în mod eficient a funcțiilor ocupate.

Formarea continuă poate fi obligatorie, facultativă sau poate condiționa o promovare. În **Irlanda, Olanda și Suedia**, formarea continuă este doar facultativă, dar în Olanda, guvernul are datoria să ofere oportunități, iar funcționarul are dreptul la un concediu cu menținerea salariului. În **Irlanda**, formarea este asigurată în special de către *Civil Service Training Centre*, pentru cadrele intermediare și superioare și de către *Institute for Public Administration* pentru cadrele din administrațiile centrale și locale, dar și de către agențiile externe. În **Suedia**, nu există un centru de formare specifică, ci o agenție pentru dezvoltarea personalului (*Swedish Agency for Administrative Development, SWAD*) care elaborează o strategie de oferte de formare. Printre altele, FORUM EUROPA dezvoltă în egală măsură o strategie în planul formării specifice afacerilor europene. Posibilitățile și condițiile referitoare la formarea continuă sunt fixate pentru majoritatea sectoarelor în cadrul convențiilor colective sau eventual în contractele individuale sau chiar în cazul nevoilor specifice.

În **Belgia, Germania, Grecia, Luxemburg, Portugalia, Spania și Marea Britanie**, funcționarul nu este obligat să urmeze o formare specifică (cu excepția perioadei inițiale de stagiu), dar aceasta este fie o condiție, fie un atu pentru promovare; formarea facultativă este propusă de către școlile de stat și este prevăzută o reglementare referitoare la condițiile de menținere a salariului. În Belgia, condițiile legate de concediu cu menținerea salariilor sunt strict reglementate. În Germania, situația se distinge prin caracterul său descentralizat. Ministerele, cum ar fi Ministerul de Finanțe de exemplu, dispun de propriul lor institut de formare (*Bundesfinanzakademie*). Totuși, principalul institut de formare pentru ministerele de la nivel federal rămâne Academia Federală de Administrație Publică (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*) care aparține Ministerului Federal de Interne și care se bucură de o mare autonomie. La nivelul landurilor este bine de menționat existența Școlii Superioare de Științe Administrative (*Hochschule für Verwaltungswissenschaften*) din Speyer, care reprezintă nu doar un institut de formare important pentru landuri, dar are și statut de universitate (învățământ postuniversitar). În Germania, legea stipulează obligația funcționarilor de a-și asigura propria formare pentru a urma evoluția sarcinilor postului vizat. Printre altele, formarea continuă este unul dintre criteriile luate în calcul în timpul deciziei de promovare și o condiție pentru a accede la o carieră direct superioară. Funcționarul german nu are dreptul legal la formarea de-a lungul carierei și nici la concediu pe această perioadă. Participarea la formările instituțiilor de mai sus este înlesnită, chiar încurajată. În **Grecia**, participarea la programele de formare continuă este obligatorie. Formarea suplimentară facultativă este favorabilă promovării. Aceasta este asimilată cursurilor de încadrare sau unei specializări și este realizată de INAP (Institutul Național pentru Administrație Publică). Funcționarul are posibilitatea, în circumstanțe specifice, să-și ia concediu cu menținerea salariului pe o perioadă de maximum trei ani pentru a urma o altă formare sau o formare în străinătate. În **Luxemburg**, funcționarul are mai puțin de trei ani să urmeze un curs de formare profesională cu aprobarea IFA (Institutul de Formare Administrativă). În **Portugalia**, funcționarii au dreptul constituțional la formare continuă (Art. 73 din Constituție). Principalele institute de formare sunt:

INA (Institutul Național de Administrație), pentru administrația centrală, și CEFA (Centrul de Formare pentru Administrațiile Locale), pentru administrațiile locale.

În **Marea Britanie** nu există nici o reglementare care să asigure funcționarilor un drept la formare. Diferitele departamente și agenții asigură formarea propriului personal: în consecință, este de datoria funcționarilor să discute cu angajatorul lor posibilitatea formării personale. În Cartea Albă din 1994, „*The Civil Service: Continuity and Change*“ și Command Paper din ianuarie 1995, „*Talking Forward Continuity and Change*“, formarea este prezentată ca unul dintre principalii factori ai reformei structurale care vizează o ameliorare a performanței, obiectiv ce nu poate fi atins decât printr-un management eficient și un personal flexibil.

Austria, Franța și Italia prevăd anumite perioade de formare obligatorie. În **Austria**, formarea este facultativă, dar anumite criterii sunt obligatorii din momentul în care este vorba de o condiție cerută de către autorități sau că această condiție este stipulată în contractul de personal. În **Franța**, formarea este realizată de ENA (Școala Națională de Administrație) și IRA (Institutul Regional de Administrație), școlile ministeriale și Centrul de Studii Europene (Strasbourg), instituții specializate care formează generaliști angajați frecvent să-și exercite de-a lungul carierei funcții foarte diversificate. Funcționarul are dreptul să urmeze un curs de formare continuă pe toată perioada carierei sale. Acestea sunt organizate sau promovate de către stat¹¹¹. Printre altele, agentul poate obține un concediu cu un minimum de salariu. O dată cu *Scuola Superiore della pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Italia a început reformele privind oportunitățile și îndatoririle în materie de formare continuă. Pentru cele mai înalte posturi există o formare specifică, dar pentru a ajunge aici trebuie mai întâi să se treacă de un curs-concurs. În Danemarca și Finlanda, funcționarul nu este obligat să urmeze formarea continuă decât dacă angajatorul său îi cere acest lucru, legea nu prevede acest drept la formare. În Danemarca, majoritatea angajaților din sectorul de stat sunt acoperiți de programe numite „globale“. O reglementare stabilită printr-o convenție colectivă impune condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un angajat pentru a putea avea drept la concediu pe termen lung sau scurt. Formarea nu este imperativ necesar pentru promovare dar ea poate fi luată în calcul, în special dacă acesta servește intereselor angajatorului sau este legată de condiția minimă de a obține concediu plătit. Concursurile sunt organizate în special de către Școala daneză de Administrație Publică (*Danmarks Forvaltningshøjskole*).

În general, putem nota faptul că formarea continuă câștigă teren în țările în care au fost lansate reforme profunde ale serviciului public (cum a fost cazul anilor '70 și '80 în Spania, cu reforma sa administrativă privind democratizarea, în Germania cu „debirocratizarea“ sau în Franța cu „descentralizarea“)

3.1. Obiectivele formării

Obiectivele formării pentru funcția publică sunt fixate de către guverne și sunt, în general, retranscrise în textele oficiale referitoare la funcția publică (constituție, legile funcției publice, texte reglementatoare sau documente de orientare politică). În ciuda acestor nuanțe specifice pentru fiecare țară funcțiile publice urmăresc obiective comune, în special:

- Contribuția la aplicarea reformei și modernizării administrative;
- Dezvoltarea cunoștințelor despre afaceri europene și despre probleme legate de procesul de integrare europeană.

De fapt, majoritatea țărilor din Uniunea Europeană fac eforturi enorme în acest domeniu al formării continue pentru a ajuta funcția publică să-și adapteze competențele la ansamblul de schimbări tehnologice, tehnice, culturale, de management la care trebuie să facă față administrațiile naționale.

¹¹¹ Articolul 22 din Legea din 13 iulie 1983 și Decretul din 24 iunie 1985 referitoare la formarea profesională a funcționarilor statului.

Structuri responsabile de politica de formare

Din punct de vedere teoretic, acestea aparțin de organismele publice responsabile de funcția publică și de politica de personal pentru elaborarea politicilor de formare. În Franța și în Spania, Ministerele Funcției Publice și al Reformei Administrative au competențele necesare pentru realizarea politicilor de formare din cadrul funcției publice, în Germania și în Olanda, Ministerele de Interne se ocupă de acest fapt în administrațiile anglo-saxone, politica de personal și de formare este realizată de Comisia pentru Funcția Publică. În practică, alți actori din cadrul funcției publice (sindicate, ministere tehnice, organisme consultative) pot, în egală măsură, să contribuie la definirea politicii de formare.

Tendințe/evoluții

Cu siguranță că formarea profesională a agenților funcției publice, atât în sistemele cu caracteristici structurale diferite, precum și în sistemul carierei, joacă un rol important. Asistăm mai degrabă la o schimbare a finalităților. Astfel, acțiunile de formare care răspund nevoilor personale ale indivizilor au făcut loc acțiunilor care vizează achiziționarea și dezvoltarea competențelor necesare îndeplinirii eficiente a sarcinilor profesionale.

Într-adevăr, contextul actual de modernizare, de reorganizare și de evoluție rapidă a administrațiilor și ale politicilor publice necesită personal competent și deci bine pregătit. Programele de formare se modifică deci progresiv: decât să se conserve o formulă standard, mai bine se orientează în funcție de nevoile și așteptările serviciilor administrative.

3.2. Modalități și practici de formare

În mod general, se constată faptul că durata cursurilor de formare permanentă a scăzut. Foarte rar cursurile durează mai mult de o săptămână, fiind deci realizate într-un mod foarte concis. Totuși, au fost angajate reforme în anumite țări pentru a intensifica formarea continuă pe timpul carierei agentului (acesta este cazul Luxemburgului, unde sunt prevăzute cursuri de perfecționare o dată la doi sau trei ani, în Italia unde conducătorii pot lua parte la formare, în medie în fiecare an sau în Germania unde numărul de programe s-a dublat).

În ceea ce privește conținutul, considerațiile teoretice sau istorice care privau până atunci nu-și mai găsesc loc decât în măsura în care ele scot în evidență o problemă actuală. În acest caz, ne orientăm mai mult spre pragmatism. Conținutul trebuie să urmărească de foarte aproape evoluția funcției publice pentru a răspunde nevoilor de modernizare a administrațiilor: inovații tehnologice, reforme structurale și modificarea comportamentelor, implantarea unei culturi și a noilor practici în materie de management și de acumulare europeană.

Metoda cursurilor de magistrați de tip universitar sau cea a expunerii - dezbateri este reconsiderată în beneficiul metodelor numite interactive.

De asemenea, asistăm la o diversificare a metodelor și modalităților de formare:

- apariția unui univers profesional (cum este cazul Austriei, unde legea dă posibilitatea agenților să meargă la diverse stagii în întreprinderi sau în organizații internaționale pentru o perioadă de șase luni maximum);
- organizarea sejururilor în instituțiile europene;
- schimbul de experiență între participanți care provin din orizonturi de activitate diferite, care le permite acestora să realizeze comparații și să rezeceze practici diferite, chiar inovante în materie de management public
- întoarcerea la studiile de caz practice, la jocurile de rol care ancorează formarea în realitatea practică a diferitelor meserii din cadrul funcției publice
- dezvoltarea subiectelor de gândire referitoare la mizele actuale ale serviciului public;

- mărturia personalităților care provin din sectorul public sau privat și care furnizează ilustrații imediate ale experiențelor lor.

Integrarea europeană și cooperarea internațională plasează administrațiile publice în fața necesității de a organiza în mod sistematic seminarii consacrate integrării europene și formărilor tehnice (reconversie vamală, cooperare la nivelul poliției etc).

Participarea la programe de mobilitate (Karolus pentru punerea în aplicare a pieței interne, Odysseus), detașarea funcționarilor naționali la Comisie, vizite în instituțiile europene și programe de schimb cu țările partenere sunt în egală măsură destinate să familiarizeze agenții cu organizațiile politice și administrative din diferite țări și cu instituțiile europene impregnând comportamentul administrativ cu o orientare europeană.

3.3. Formarea cadrelor

În ultimii ani, formarea cadrelor funcției publice ocupă un loc central în politica administrațiilor tuturor statelor membre ale Uniunii Europene. Aceasta constă în pregătirea cadrelor actuale sau viitoare pentru exercitarea responsabilităților cum ar fi cele de animator, de șef de echipă sau de conducător de administrație.

Sub forme diverse și variate, toate statele iau inițiative care vizează consolidarea competențelor cadrelor lor de conducere. Toată lumea își dă seama că aceste competențe ale cadrelor constituie un factor cheie al reușitei politicilor de calitate pentru serviciile administrative.

Exemplul Germaniei și Franței demonstrează o adevărată inserție a metodologiei de formare într-un cadru foarte structurat: acela de la ENA pentru Franța, cu un program de formare continuă, un ciclu de perfecționare și un ciclu de management superior pentru administratorii civili, cel al unei formări pe etape dezvoltate de *Bundesakademie* în Germania pentru funcționarii deja titulari care se află într-o funcție de conducere. În aceste două cazuri, formarea vizează echiparea cadrelor de conducere cu instrumente moderne de management operațional, strategic, informatic, de management al resurselor umane și de comunicare.

Italia a introdus o metodă a „cursului-concurs“ care vizează filtrarea, prin organizarea unui concurs de acces la formarea cadrelor superioare și prin care funcționarii care prezintă aptitudinile de bază ale managementului trebuie să le pună în evidență.

Irlanda prezintă originalitatea de a se interesa mai mult de structurile universitare dezvoltând un „BA“ (*Bachelor of Arts*) în management public și încurajându-și *top managerii* (*Permanent Secretary* și *Assistant Secretary*) să urmeze un „MSc“ (*Master of Science*) în management strategic organizat la Universitatea din Dublin.

Olanda și **Finlanda** și-au liberalizat complet sistemul de formare a cadrelor de conducere, precum și metodele de selectare a acestora. Fiecare instituție își organizează formarea conform obiectivelor sale și recurge la orice centru de formare public sau privat oferind servicii de formare pertinente față de scopurile urmărite.

În **Marea Britanie**, formarea managementului central este asigurată în mare parte de *Civil Service College* (Institutul Superior al Funcției Publice) și o antenă a Centrului de Studii de Management și Politici Publice.

Deși sistemele de formare diferă de la o funcție publică la alta, putem distinge totuși și anumite convergențe. Necesitatea reformelor de modernizare administrativă se face datorită faptului că, în ultimii doi de ani, s-au făcut simțite reducerea de efective și mijloace financiare în cadrul administrațiilor, apariția termenului de productivitate de management și de servicii cu publicul, adaptarea la integrarea europeană, care au contribuit pe larg la formarea funcționarilor și la a răspunde mai bine provocărilor împărțite pe ansamblul funcției publice între statele membre.