

I. I. U.

II

1296

L

N. IORGA

CE SUNT

ȘI

CE POT FI FUNCȚIONARII

Extras din Buletinul Societății Generale a Funcționarilor Publici
No. 4—8 din 1922



BUCUREȘTI

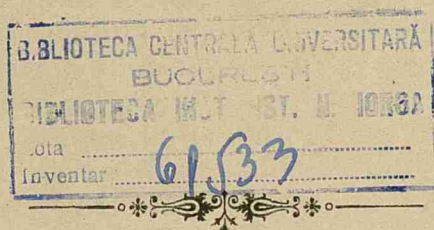
IMPRIMERIA STATULUI

1922

N. IORGA

CE SUNT ȘI CE POT FI FUNCȚIONARII

Extras din Buletinul Societății Generale a Funcționarilor Publici
No. 4—8 din 1922



BUCUREȘTI
—
IMPRIMERIA STATULUI
1922



CE SUNT ȘI CE POT FI FUNCȚIONARII

Conferință ținută la Societatea generală
a funcționarilor publici în ziua de 25 Maiu 1922

Se crede de obicei că situația de astăzi a funcționării este foarte veche, așa încât cineva poate să o păstreze, fiind sigur că nu s'ar putea ajunge niciodată la alt regim.

O cercetare mai atentă dovedește însă că avem a face cu o inovație recentă, primită de dreptul din străinătate și corespunzând stării de lucruri creată de Revoluția franceză și consolidată armonios și ierarhisată de regimul napoleonian. Înainte de aceasta, funcționarul eră mult mai liber în legăturile cu superiorii săi ca și cu publicul asupra căruia se îndreptă acțiunea sa și căruia îi servea prin această acțiune.

Că este cu puțință ca o asemenea situație, fără o ierarhie complicată și un mecanism perfect, dar mort, al acestei ierarhii, să existe într-o țară de dezvoltare modernă, cum trebuie să fie din ce în ce mai mult a noastră, aceasta o dovedește situația din Statele-Unite: Acolo fiecare funcționar e suveran în funcția lui, atârând numai de publicul care l-a ales și căruia trebuie să caute a-i fi folositor. Nu e o funcție mai mare decât alta și nimeni nu poruncește altuia decât în anumite limite foarte restrânse. De fapt, stăpân rămâne cetățeanul care se servește de funcționar ca de o unealtă, respectând însă întreaga demnitate umană a acestuia, dându-i mijloacele necesare de a se întreține în condiții cari să facă onoare comunității însăși care îl întrebuințează. Este o ierarhie de servicii, nu de persoane, și fiecare poate să facă așa încât funcția lui să devie mai importantă decât a altuia, în care caz el se ridică împreună cu dânsa.

Că se poate să existe o funcționărimă de tradiții, păstrând datinele speciale ale unei țări, aceasta o dovedește Anglia de astăzi, care a trecut prin revoluții dinastice, dar niciodată printr'o revoluție națională, capabilă să-i schimbe instituțiile cari dela început s'au potrivit mai mult cu nația engleză și cari s'au dezvoltat potrivit cu dezvoltarea acestei vieți însăș. Publicul ține acolo și astăzi în mână întreaga organizație judecătorească și departamentele administrative sunt încă acelea cari existau în evul mediu, numele de atunci păstrându-se, fără ca aceasta să fi împiedecat adaptarea la împrejurările moderne cele mai înaintate și mai complicate.

La noi nu s'a așteptat Regulamentul Organic și nici epoca fanariotă, — care cea dintâi a introdus datinele apusene, deși cele din secolul al XVIII-lea n'aveau caracterul mecanic al celor de astăzi — pentru a avea funcționari; numai cât acești funcționari n'aveau o situație permanentă și un cerc de datorii fixat pentru o viață întreagă de o autoritate superioară, deasupra căreia altă autoritate superioară să se ridice și tot așa până la vârful piramidei. De fapt, atunci eră un singur funcționar: Domnul. El delegă ceva din puterile lui nesfârșite unuia sau altuia, după cum acela avea de îndeplinit cutare sau cutare rost trecător. Pentru judecata unei pricini de pământ, pentru urmărirea unui vinovat, pentru apărarea țării pe cutare punct împotriva dușmanului care s'ar fi prezentat, pentru întâmpinarea unei armate străine, pentru comandarea unei trupe auxiliare în serviciul suzeranului, pentru facerea unui pod sau pentru înălțarea unei mănăstiri ori biserici, se numea un ispravnic. Ispravnicul eră omul care făcea ispravă. Nicio condiție nu i se cerea decât încrederea într'însul, siguranța că este în stare să îndeplinească în condiții bune cutare misiune. Putea fi și dintre boerii cei mari de lângă Vodă, sau un simplu răzeș din fundul țării, toți erau totdeauna la dispoziția Domnului fără de care ar fi căzut toate privilegiile de cari se bucurau. Pentru că erau »totdeauna gata«, nu li se plătea nimic, leafa fiind ceva servil, în legătură cu funcțiunile dela Curte cari erau pe lângă Domn, nu în atârnare de țară. Aprodul care mergea să ducă un ordin, sau să execute o sentință,

primea dela cei interesați o despăgubire care se chemă „bani de ciubote” — ciubotele pe cari le strică pe drum — dar judecătorul, statornicitorul unei graniți, acela se mulțumea cu onoarea pe care o avusese de a fi servit pe Domn.

Intre public și acești dregători ocazionali erau legături de îndatoriri reciproce, de schimb de servicii și de amabilități. Funcționarul nu se credea mai mare decât acel asupra căruia se întindea acțiunea sa și de partea lui, vechiul public, foarte bine crescut, nu credea că poate să considere pe funcționar, adeseaori de un rang foarte înalt, drept o slugă dela care poate să ceară orice și în orice vreme.

Dealtfel, o autonomie foarte largă făcea ca fiecare sat — cârmuit de oameni buni și bătrâni, condus de vătămănușul său și care își redacta actele și-și împărțea contribuțiile între membrii comunității — să n'aibă nevoie, în autonomia lui, de un aparat complex de funcționari. La orașe chiar, lumea fiind împărțită pe categorii, cu breslele negustorilor și meșterilor, găsea în aceste organizații atâtea mijloace de a evita pătrunderea, care putea fi neplăcută, a funcționarului de Stat.

Epoca Fanarioților a introdus anume schimbări: se căută imitarea formelor europene și oamenii cari nu trăiseră în mediul nostru, trecând peste sfatul boerilor lor, făceau inovații pentru reputația lor în străinătate, inovații cari de foarte multe ori rămăneau cu desăvârșire sterpe, numai pe hârtie.

Dar modificările cele mai importante în viața românească din principatele dunărene au fost introduse prin regimul de cârmuire sau de ocupațiune străină.

Astfel, de câte ori Austriacii sau Rușii intrau pe pământul nostru, ei aduceau o administrație decalcată după sistemul lor centralist și tiranic, destinat înainte de toate unui singur scop: de a face ca dinastia să poată suge cât mai mult din vloga supușilor. Când Oltenia a fost austriacă, aproape un sfert de veac, ea a avut nu ispravnici trecători, în numele unui Domn care dispăruse, ci ispravnici permanenți în numele unui împărat pe care nu-l vedeau niciodată și alături de dânsii vornici, sameși și alți dregători, prinși într-un sistem de o esență cu totul deose-

bită decât aceea cu care erau obișnuiți. Când Oltenia a revenit la principatul muntean, Domnul din București a găsit că sistemul este foarte practic și l-a păstrat pentru dânsul. Acesta este începutul funcționării permanente în legătură cu Statul reprezentat prin persoana Domnului și potrivit cu fluctuațiunile în persoana domnească însăș, ca și în lumea boerilor împărțiți în partide. Alte ocupațiuni aduceau nouă forme apusene, potrivit cu sistemul francez al monarhiei absolute care trecuse în acelaș timp în Prusia lui Frederic II, ca și în Austria Mariei Tereza și lui Iosif al II-lea, Statul fiind monarhia, iar monarhia servindu-se de uneltele sale cari sunt funcționarii, a căror responsabilitate față de »supuși« e nulă.

II

Napoleon I a găsit în Franța sistemul lui Ludovic XIV și Ludovic XV turburat și anarhizat de regimul revoluționar care încercase a substitui principiului de autoritate acel de voință a poporului, dar dându-și seamă dela o bucată de vreme că nu se poate ajunge la nimic cu această dependență perpetuă a întregii vieți administrative de capriciile sufletului mulțimilor, revenise la vechea ordine, nu fără a o fi sguduit până în temeliiile ei. Chemat el însuș a restabili trecutul, dar dându-i o trăinicie pe care n'o avusese până atunci și sigur de puterea pe care geniul său putea să o exercite asupra societății în toate domeniile ei, pe lângă aceasta înșelându-se în credința că însușiri atât de extraordinare ca ale lui pot fi moștenite și imitate, așa încât creația i s'ar putea păstra de membrii ulteriori ai dinastiei sale, în sfârșit înțelegând greșit istoria romană, așa cum se scria în cărțile rău informate și rău cugetate de atunci, Napoleon a crezut că restabilește acel sistem care a făcut gloria Romei. Și-a asigurat puterea, creând funcționarismul în forma în care s'a păstrat în Franța și pe care s'au grăbit a o primi mai toate Statele europene. Iată din ce se compune esența lui :

O delegație permanentă sau de un caracter mai îndelungat, pleacă dela Stat, reprezentat prin Suveran, și trece printr'un șir nesfârșit de filiere până la cetățean, care, lipsit de orice inițiativă, incapabil de a se administra pe sine, pentru a se evita în veci primejdia revolu-

ționară, n'are decât să urmeze instrucțiunile scrise, afișate și proclamate ale unei clase care ea însăși e lipsită în toate gradele ei de orice drept la inițiativă și n'are nevoie de nici un sentiment de responsabilitate. Aceasta delă împărat la ministru, delă ministru la prefect, delă prefect la subprefect, delă acesta la primar — întrucât poate fi prins și el în această organizație administrativă unitară, — delă primar la vătășel și dacă vrea cineva și până la cel din urmă din agenții inferioari cari ar ajuta pe vătășelul însuși la îndeplinirea modestei sale funcții.

Formidabilul instrument de tiranie, pe care la începuturile sale l-a scuzat gloria neconținut reînnoită și consolidarea unei societăți adânc sguduită, teribilul mijloc de constrângere din care societatea de atunci căpăta ceea ce eră în drept să aștepte, trebuia să se desfacă imediat dacă nu voia să cadă în paralizie generală. Adoptându-l, se presupunea un lucru, sau mai bine zis un îndoit lucru : întâi că o genialitate, sigură de intențiile sale, se unește cu un simț de datorie care nu șovăește niciodată, și al doilea că, în afară de valoarea lor umană, funcționarii ierarhizați sunt în stare să dea, în schimbul lefurilor lor fixe în bani și a unor recompense eventuale foarte rare, tot ceea ce se cere delă dânșii ca acțiune mecanică și numai ca acțiune mecanică.

Geniile în ordinea politică sunt însă foarte rare, majoritatea șefilor de Stat nu păstrează totdeauna un simț de datorie potrivit misiunii pe care o au de îndeplinit, iar în ceea ce privește mecanica perfectă a funcționarilor, ea se poate găsi numai în țări cu tradiții foarte înaintate și în care generație după generație e deprinsă a trăi în anume forme.

De aci rezultă firește concluzia că sistemul napoleonian, în contradicție cu tot ce constituie tradițiile noastre și pînirile sufletului nostru național, care este omenos, prietenos, patriarhal și bun și care îngăduie o înțelegere delă om la om, iar nu delă ființă abstractă la altă ființă abstractă, într'o corespondență mecanică oarecare, aceeaș pentru toți, este neadmisibil în teorie și neaplicabil în practică.

III

Când Napoleon I și-a făcut sistemul, el s'a gândit că niciodată partidele din țara lui nu se vor ridica din starea de totală strivire în care le adusese greutatea uriașă a personalității lui.

Dacă ar fi crezut că se vor începe iarăși luptele dela un partid la altul, ar fi renunțat poate la sistemul său, sau ar fi introdus oarecare schimbări cari l-ar fi făcut posibil în atmosfera totdeauna încărcată a luptelor dintre grupările politice.

Intr'adevăr, odată ce aceste grupări politice există, ele cer dela funcționarii pe cari îi numesc pentru rosturi administrative, și anume servicii de natură politică. Unii cedează, alții nu. Acei cari nu cedează se împărtășesc mai puțin de binefacerile puterii decât ceilalți. Pentru a întrebuiți un om, se cere însă încredere într'însul; deci el trebuie să fie membru al partidului. Partidul însă se schimbă și atunci ori, în exercitarea cea mai brutală a mecanicii de partid, funcționarul e înlăturat fiindcă nu face parte din gruparea care s'a ridicat la cârma trebuirilor, sau el e păstrat, dar situația lui e manifest inferioară aceleia care pe lângă tot ce poate aduce ca muncă și cheltueală de puteri, mai are și înlesnirea de a aparține asociațiunii politice a guvernanților.

De aici rezultă însă că șeful Statului care el nu se schimbă, e servit mai rău decât acei cărora li-a încredințat puterea și care ei dispun de funcționari; deci Statul el însuși nu mai este stăpân, în calitatea lui abstractă, peste unealta pe care o numește și o plătește, ci stăpâni sunt acei a căror prezență la guvernare este trecătoare. Publicul vede trecând asupra lui pe rând un număr de funcționari în care n'apucă să aibă oarecare încredere fără să se ivească primejdia că ei vor fi înlăturați sau că influența lor va scădea în urma împrejurărilor politice schimbate. El, publicul, e deci tot așa de rău servit pe cât e șeful Statului, iar singurele cari profită sunt elementele politice de partid intercalate între unii și alții.

Funcționarul nu e controlat din vârful piramidei administrative și nici încălzit prin iubirea mulțimilor către

cari se îndreaptă acțiunea lui; el n'are măcar mulțumirea de a se găsi într'un sistem de echitate perfectă, care răsplătește pe fiecare după meritele lui și care ține samă puțin și de ceeace el dă țării prin însăș condițiile de alcătuire și de îngrijire a familiei sale. El ajunge ceva vag și anonim, nestabil și descurajat, care nu știe cui să vorbească și față de cine este într'adevăr răspunzător pentru meritele și demeritele sale.

La noi, după organizarea funcționării prin Regulamentul Organic, s'a introdus pentru funcționari noțiunea de slugă. Nici măcar slugă a publicului, ci slugă a aceleia care l-a numit și l-a numit pentru legăturile lui cu dânsul. Ca în Albania șefilor de clan, fiecare e ținut să-și servească patronul; toate datoriile celelalte vin pe urmă și patronul, servit de funcționarul pe care l-a numit, nu crede că-i datorește nici o recunoștință, fiindcă nu face decât să-i execute condițiile unei convenții tacite între acel care i-a intrat în partid pentru o funcție sau o înaintare și el însuș care s'a apucat să dea funcția sau înaintarea, cel puțin întrucât îi îngăduie împrejurările.

IV

O reformă *trebuie* să se introducă, și în statutul funcționarilor găsemc că sunt elementele trebuitoare pentru a o întreprinde, recurgând însă nu numai la experiența oamenilor distinși, cari au făcut o carieră în funcțiuni, dar și la tot ceeace poate da priveliștea însăș a condițiilor în cari trăiește societatea de astăzi. Este o necesitate absolută să se scoată funcționarul din orice atârnare politică. Înțeleg funcționarul în calitatea lui de funcționar, căci cetățean fiind, el are absolut acelaș drept ca oricare cetățean. El poate vota contra guvernului fără ca nimeni să-l țină de rău, dar el poate fi ținut de rău și pedepsit atunci când nu îndeplinește în marginele legilor și regulamentelor sarcina care i s'a dat; prin urmare, în loc ca el să fie prigonit, când și-a făcut datoria în marginea acestor legi și regulamente și laudat când le-a călcat pentru interesele partidului său, contrariul trebuie să se întâmple pentru demnitatea lui ca și pentru binele Statului și pentru morala publică. Din om ai luat o parte, partea aceea o întrebuițezi și ești dator s'o men-

ții potrivit cu demnitatea lui și cu demnitatea Statului însuș; s'o răsplătești potrivit cu inteligența lui, cu meritul lui și cu ceva mai mult decât aceasta.

Iată anume în ce constă acest „ceva mai mult“:

Șeful de familie, când are curajul de a o întemeia, aduce Statului un neprețuit serviciu prin aceea că pregătește viitori contribuabili, viitori muncitori, viitori soldați capabili de a-și îndeplini datoria, viitoare mame de familie cari vor crește alte generații. El face din punct de vedere egoist un mare sacrificiu și Statul nu poate trece indiferent pe lângă orice sacrificiu de această natură, și cu atât mai puțin față de sacrificiul pe care-l face funcționarul adeseaori rău plătit, care este în continuă legătură cu dânsul, pe care-l vede prin urmare la munca lui și trebuie să-l vadă și la nevoile cari întovărășesc această muncă. O normă unică de răsplătire este tot ceea ce poate fi mai nedrept, căci aici nu poate fi vorba de un simplu schimb de servicii de o parte, de leafă de altă parte. Funcționarul sărac, care n'a moștenit nimic și care n'a luat nici o zestre, merită desigur mai mult interes din partea Statului decât acel care socoate funcțiunea lui ca un adaus la o moștenire importantă și la o zestre spre care au tins silințele lui. Funcționarul care evită să dea Statului sporul nelimitat al familiei sale trebuie să fie mult mai puțin simpatice decât acel care ia asupra lui toate greutatea pe cari le dau condițiile firești ale vieții. Dacă din acești copii ai funcționarilor răsar oameni stricători societății din cauza mizeriei de acasă, vinovat este numai cine a putut să ușureze această mizerie, să împiedice această stricăciune și n'a făcut-o.

Știu că un sistem care ar ține seama de condițiile în-suș ale vieții funcționarului este mult mai greu decât acel care fixează odată pentru totdeauna funcția, leafa, gradația și nu vrea să știe nimic mai mult decât atâta. S'ar cere un sistem complicat de fișe în care să se găsească oricând statul personal al oricărui funcționar. Că lucrul nu e imposibil, o dovedește felul cum Germania imperială avea în orice moment fișa oricărui cetățean al ei sub toate raporturile. O știu ca străin care trebuia să mă prezint la anume date poliției, pentru ca imediat să mi se înfățișeze fișa cuprinzând toate lămuririle privitoare la persoana și situația mea. Puținței de a ține

seama de greutățile familiei i s'a dat o soluție în Franța unde, nu fără admirație am văzut cum soția rectorului Universității din Strasbourg, chemată de o nenorocire de familie, a exhibat înaintea conductorului de tren biletul care îi dădea drept la o reducere esențială ca mamă a cinci copii, în proporția acestui număr de copii pe care îi dăduse societății. Poate că ea era în măsură să plătească biletul întreg; dar din fața ei se vedea mulțumirea care i-o da acest titlu de onoare: biletul redus pentru truda aceasta a trupului ei.

În acest sens trebuie să se îndrepte orice reformă sănătoasă în ce privește funcționăria. Leafă fixă trebuie să plătească în chip onest serviciile aduse; alături de dânsa orice spor de capacitate, de merit, de sacrificiu, trebuie să fie avut în vedere de superiori atenți și iubitori. Iar peste această leafă fixă, peste recompensa pentru merit în funcție, trebuie să fie acea îmbunătățire a condițiilor de viață fără de care funcționarul obosit, nemulțumit, va îndeplini în chip firesc mult mai slab misiunea sa decât altul care dispune de toate mijloacele trebuitoare pentru întreținerea-i omenească și pentru păstrarea demnității lui.

Dacă se va ajunge sau ba la această reformă, aceasta o vor hotări funcționarii înșiși și anume dacă vor ști să se ridice peste interesele de partid pentru a servi în acelaș timp clasa lor și nevoile adevărate ale țării. Respectând legalitatea, și prin valoarea lor de cetățeni, ei pot să ajungă la îndeplinirea unor deziderate cuminți, dar, pentru ca situația dobândită să nu fie privită cu ochii răi în societatea aceasta modernă, în care muncitorul își inchipue că este un singur fel de a fi folositor, anume prin muncă materială și prin munca materială exercitată în anume condiții de anume organe, trebuie ca funcționarul să se arate vrednic de însăș funcția pe care o ocupă.

Cine nu-și simte chemarea unei sarcini pe care o îndeplinește să o lase altora. Atâtea profesii se deschid în societatea modernă care are nevoie, după războiul, de brațe în toate direcțiile. Numai cine-și dă seama că participarea la funcțiunea de Stat în orice grad este totuș o onoare, numai aceia să rămână în rândurile funcțio-

narilor. Și toți acei cari își îndeplinesc datoria în acest fel, cu această conștiință, trebuie să înceapă prin a ușura situația lor, lucrând pentru înlăturarea din mijlocul funcționării oneste a elementelor parazitare, cari secătuesc bugetul public, împiedecând de a răsplăti adevăratele valori și serviciile autentice.

Acestea sunt sfaturile pe cari le poate da un vechiu funcționar, care ar dori să vadă sporul de remunerație de care vă vorbesc, în alte domenii decât în domeniul lefii, fiindcă orice creștere de lefă — experiența guvernului liberal din 1919 o arată — aduce după sine imediat într-o societate, unde specula nu poate fi înfrânată, neexistând organe destul de curagioase și de oneste pentru aceasta, o scumpire a tuturor mijloacelor de hrană și de întreținere. Statul însă care are moșii, care are întreprinderi, care a creat monopoluri și care prosperează, care se arată prin felul acesta capabil de a fi bun gospodar pentru veniturile sale, trebuie să caute a fi bun gospodar și pentru folosul acelor cari îl ajută în opera sa. Depozite de hrană, depozite de îmbrăcăminte, de lemne, acestea sunt lucruri cari se pot face foarte ușor, între altele pentru că s'au mai făcut în atâtea domenii atunci când a fost vorba de ajutat anumite categorii cari se arătau prea nemulțumite.

Știu că mi se va obiecta reaua conducere pentru aceste depozite, cum sunt cele dela căile ferate.

Un principiu n'a putut fi înlăturat pe drept numai pentru abuzurile pe cari, în anume momente, căzând în anumite mâini, a putut să le înfățișeze. În sine acest principiu al întreținerii de favoare, prin mijloacele de cari Statul poate să dispue, este un principiu foarte sănătos, și, dacă aplicarea e bună sau rea, aceasta depinde de înșiși funcționarii cari sunt însărcinați cu adunarea, distribuția și controlul, așa încât solidaritatea funcționarilor îi poate menține totdeauna în marginile datoriilor lor.



VERIFICAT
1987