

FORȚA DE MUNCĂ DIN APARATUL GUVERNAMENTAL ÎN ROMÂNIA INTERBELICĂ

Valentina Vasile

1. Funcționarul public - componenta majoră a aparatului guvernamental

Asigurarea funcționării infrastructurii statului, organizarea și păstrarea climatului social și de muncă, activitatea sa economică, precum și cea culturală, de pregătire, perfecționare și dezvoltare a colectivității naționale implică existența și acțiunea optimă a aparatului și a mecanismului său administrativ.

"Statul își îndeplinește funcțiile sale cu ajutorul unei organizații tot mai complexe alcătuite din servicii publice, cu ajutorul cărora poate legifera, poate administra și poate împărtăji justiția."¹

Eficiența funcționării serviciilor publice² depinde de doi factori: politica guvernamentală promovată și cei care asigură transformarea acesteia în practică.

Activitatea serviciilor se desfășoară prin intermediul unor persoane specializate - funcționarii publici. I.M. Stan aprecia că "ele-

mentul om este totul în administrație, de el depinde rândamentul și calitatea aparatului administrativ".

Legile și regulamentele, oricăr ar fi de bune, de avansate, dacă nu sunt corect interpretate și aplicate rămân simpledeziderate, iar politica guvernamentală, neavând un suport real, rămâne declarativă.

Funcționarul public reprezintă "persoana care, în schimbul unei remunerații, îndeplinește sau colaborează în mod permanent la îndeplinirea unui serviciu public, depinzând de autoritatea administrativă a statului sau județului".³ În fapt, eficiența aparatului administrativ presupune intercondiționarea optimă a trei elemente: conținutul activității serviciilor administrative și modul lor de organizare, funcționarul public și statutul legal al acestuia, politicile de remunerare a muncii angajaților statului.

2. Relația serviciu public - funcționar de stat

Legătura dintre serviciul public și funcționarul de stat este biunivocă, permanentă, cu un grad ridicat de mobilitate. Rezultatele acestei relații se reflectă în calitatea și eficiența serviciului public prestat.

2.1. Pentru a funcționa normal, indiferent de obiectul activității sale, serviciul public solicită concomitent individualizarea clară a funcțiilor și a modului de ierarhizare a acestora, precum și determinarea volumului de muncă necesar pe funcții, respectiv a numărului de salariați din fiecare grad ierarhic. Acestea presupun construirea unei scheme structurale a serviciilor statului și asigurarea funcționării ei.

Primi război mondial și refîntregirea teritorială a României au creat numeroase probleme privind reorganizarea serviciilor publice; teritoriile vremelnic separate veneau cu structuri relativ diferite de organizare a administrației de stat, cu specificități ale cadașului organizatoric al statelor care le-au anexat; totodată, condițiile economice și sociale existente în primii ani postbelici cereau anumite modificări, inclusiv în modul de organizare a administrației din vechiul regat.

Pentru a asigura continuitate în funcționarea sistemului s-au produs o serie de modificări și de adaptări, de regulă "cerute de moment" care, de cele mai multe ori, nu urmăreau nici în subsidiar asigurarea unei coherente a schemei de ansamblu.

Abia în 1926, problema salariajilor de stat a suscitat într-o mai mare măsură atenția guvernantilor, mai ales datorită disfuncționalităților create în sistem prin ajustările partițiale ale acestuia. S-a apreciat că există un adevarat "haos în sistemul de organizare a personalului de stat și în modalitățile de salarizare ale acestuia."⁴ E.N.Giurgea a prezentat în mod sistematic principalele anomalii care, în fapt, au avut un numitor comun - "crearea de noi funcții".

Astfel, în unele ministeri, cu predilecție în cele nou constituite, s-au înființat numeroase posturi, fără a se studia în prealabil necesitatea celor existente în raport cu interesele generale ale țării.

În altele, locurile de muncă noi au reprezentat, în fapt, grade de avansare pentru salariații de stat, fiind orientate mai mult spre partea superioară a ierarhiei posturilor. De asemenea, s-au creat multe posturi în teritoriile temporar separate, uneori în paralel cu cele deja existente, dar care erau grefate pe structurile organizatorice ale statelor la care au fost anexate.

Datorită faptului că "noile funcții ... nu sunt create cu o sistemă bine definită în diversele servicii publice"⁵ s-a produs și o schimbare a raportului dintre numărul posturilor din serviciile centrale ale ministerelor și cel din teritoriu - s-a creat un surplus în primele și o lipsă însemnată de personal la administrațiile financiare și perceptiei.

Un alt efect a vizat echivalența funcțiilor; privită atât din punctul de vedere al conținutului muncii, cât și al modului de valorizare a activității desfășurate, practic, aceasta nu mai funcționa.

2.2. Calitatea și eficiența serviciului public prestat este dată de activitatea funcționarului de stat.

3. Atribute calitative ale forței de muncă ocupate în sectorul de stat

"Orice aparat administrativ valorează exact atât cât personalul din care e compus."⁶

Extinzând sfera de abordare a acestei probleme, M.Manoleșcu consideră că obți-

Aceasta, la rândul ei, este funcție de doi parametri ce trebuie asigurați simultan.

Primul se referă la nivelul de pregătire generală și de specialitate a funcționarului public, care trebuie să corespundă cu acela cerut de locul de muncă ocupat. Acest principiu a fost deseori nerespectat - prevalau considerentele subiective, de conjunctură și nu cele de asigurare a profesionalității și calității serviciului prestat. S-a ajuns astfel ca la ministerie cu profil social-economic (finanțe, industrie și comerț etc.) să funcționeze absolvenți ai seminarului teologic, să întărim agromoni în administrație pur burocratică; juriști, tineri absolvenți, ocupau posturi pentru care erau necesare doar studii medii, tot așa cum persoane fără pregătire superioară și de o anumită specialitate defineau posturi de conducere și coordonare a unor servicii unde, firește, se impunea un anume orizont profesional.

Al doilea parametru îl constituie elementele de stimulare.

"Distribuirea normală a justiției, asigurarea progresului cultural și moral, păstrarea ordinii și apărarea națiunii cer slujitorii devotați și capabili, care să găsească în îndeplinirea cinstită a datoriei lor nu numai mulțumirea sufletească, dar și asigurarea materială a mijloacelor de trai pentru ei și pentru familia lor."⁷

Acstea deziderate, recunoscute ca necesare de cei în drept, erau deseori eludate în practică prin acțiuni cum ar fi: angajarea în funcții de conducere a unor persoane cu pregătire inferioară celei a subordonatelor; salarizarea diferențiată prin buget pentru același post sau grad, funcție de minister și nu de conținutul muncii - "în buget, unuia și același grad din statut îl corespund ieșiri primitoare cu totul inegale, diferind cu 47% una de alta".

nerea unei calități optime a activității aparatului administrativ implică "asigurarea soartei funcționarilor de orice fel ai statului".⁸

Din punct de vedere legislativ, această problemă extrem de importantă a implicat

două acte juridice: Statutul funcționarilor publici și Legea armonizării salariilor. Acestea vizau în principal permanentizarea funcțiunii publice și profesionalizarea acesteia, specializarea funcționarilor după natura atribuțiilor și salarizarea corespunzătoare a lor.

Statutul funcționarilor, act ce a precedat Legea armonizării salariilor, a încercat să pună o anumită ordine în situația angajaților pe posturile administrative propriu-zise din componenta aparatului central de stat. Stabilirea legală a drepturilor și datorierilor funcționarilor, a condițiilor de selecționare, stabilitate și întreținere, s-a rezolvat parțial prin Legea din 15 iunie 1923; ulterior, Legea armonizării a urmărit să asigure cadrul general de remunerare a personalului din serviciile publice, sistemul urmând a fi întregit și completat prin legi speciale.

După prevederile Statutului funcționa-

rilor publici, salariații statului se regăsesc în 3 tipuri și anume:

a) exceptații, cărora nu li se aplică statutul; în această categorie erau inclusi funcționarii politici, mitropoliții și episcopii, funcționarii corporilor legiuitoroare, specialiștii străini cu contract și lucrătorii cu contract pe termen delimitat;

b) parțial exceptații, respectiv funcționarii cărora li se aplică parte din statut. Pentru aceștia erau prevăzute criterii și condiții generale, cele specifice rămânând reglementate prin legile anterioare statutului. În această categorie intrau circa 92% din totalul funcționarilor statului (tabelul nr. 1);

c) funcționarii asupra cărora acționează statutul în integralitatea sa; este vorba de personalul administrativ propriu-zis care, în bugetul anului 1926, de pildă, reprezenta 7,73% din total.

Structura personalului statutar și nestatutar pe minister, după bugetul din anul 1926

Tabelul nr.1

- % -

Ministere	Total funcționari statutar/ personal nestatutar	Raport din care: STATUTAR +/- Rap. față de ad-ția medie centr./ ad-ția exterioară	din care:		
			NESTATUTAR +/- Rap. față de ad-ția medie	ad-ția centr./ ad-ția exterioară	%
TOTAL,	100,0	8,4	7,73	29,8	92,27
din care:					1,8
- Război	12,68	2,7	-66,2	(#)	+5,5
- Finante	9,60	34,7	+31,5	15,3	-19,9
- Instructie	27,19	2,9	-65,0	17,1	+5,4
- Culte și Arte	10,13	1,7	-79,0	72,7	+6,6
- Interne	13,49	4,6	-43,4	23,9	+3,8
- Lucrări Publice	0,48	28,2	+184,4	68,1	-15,5
- Justiție	5,20	44,9	+301,0	3,6	-25,2
- Domenii	6,32	12,7	+46,1	32,9	-3,9
- Industrie	0,57	87,3	+502,8	234,8	-42,1
- Externe	0,16	5,8	-29,3	(#)	+2,5
- Sănătate Publică	3,14	4,7	-42,2	151,6	+3,6
- Muncă	0,37	127,0	+623,8	134,9	-52,3
- Comunicatii	10,30	1,9	-76,4	17,7	+6,4
- Președinția Consiliului de Miniștri	0,01	-	+829,8	(#)	- 86,5
					(#)

(#) nu există această categorie de personal în administrația exterioară.

Sursa: Prelucrat după M. Manoilescu, Salarizare și armonizare, București, 1927, pag. 8.

Repartiția pe ministere a tipurilor de funcționari avea la bază natura activității desfășurate în cadrul ministerului. Ponderi mai ridicate ale personalului statutar dețineau ministerele: Muncă, Industrie, Lucrări Publice, Domenii, Finanțe; personalul nestatutar era superior mediei în ministere: Comunicații, Sănătate Publică, Externe, Interne, Culte și Arte, Instrucție, Război. Cel mai numeros personal nestatutar se găsea la Ministerul Instrucției Publice (59877 persoane), iar cei mai mulți "statutari" la Finanțe; Președinția Consiliului de Ministri dispunea numai de personal statutar.

Pentru a aprecia gradul de aplicabilitate al statutului în cadrul ministerelor se impune analiza raportului dintre personalul statutar și cel nestatutar pe fiecare subdiviziune a aparatului guvernamental. Cu o singură excepție (Ministerul Muncii), acest raport este subunitar. Înseamnă că, în cadrul ministerelor, de regulă, numai o parte din funcționarii statului aveau obligația respectării integrale a statutului. În fapt, aceasta a fost cauza principală care a impus adoptarea unor legi speciale pentru fiecare minister în parte. Lipsa unei legi organice generale în domeniul și îngreunat și obstrucționat unificarea administrativă. Statul a asigurat, deci, doar apariția primilor germei ai reorganizării aparatului administrativ, ai definirii atribuțiilor fiecărui departament și a fiecărui serviciu public.

Pentru funcționarii de carieră (propriu-zisi), statutul s-a dorit a fi, prin obligațiile și avantajele stipulate, un factor de stabilitate în serviciul statului și, în același timp, unul de garantare a calității muncii.¹⁰ Prima condiție indispensabilă oricărui proces de eficientizare a activității administrațiilor - după F.W.Taylor și Henry Fayol - este aceea a calității personalului desemnat să realizeze acest tip de servicii.

Atestarea pe post, potrivit statutului, presupunea, pe lângă pregătirea profesională

adecvată și dovedirea abilității și randamentului în desfășurarea activității cerute de locul de muncă; aceasta se testa pe parcursul unei perioade de până la un an, după care funcționarul se numea pe post. Prin asemenea măsuri statutare s-a încercat asigurarea concordanței dintre calitățile, aptitudinile și pregătirea funcționarului public și cerințele locului de muncă. Aplicarea practică a fost însă deficitară și/sau trunchiată.

O imagine globală asupra calității potențialului uman din instituțiile publice poate fi pusă în evidență prin cel puțin două aspecte:

a) primul are în vedere compararea, față de media națională, a unor indicatori ce reflectă calitatea persoanelor antrenate în activitățile din administrația de stat. Sectorul public reprezinta din punct de vedere numeric doar 1/20 din populația activă a țării, din care circa 3/4 urmăresc diverse forme de pregătire; din punct de vedere al calității, dacă în România aproximativ 13% din populație aveau studii medii și superioare, în cadrul populației aferente instituțiilor publice aceștia dețineau 45,6%;

b) al doilea aspect l-ar putea reprezenta repartitia angajaților statului pe grupe de funcții și pe ministere (tabelul nr.2).

Este de remarcat preponderența personalului de specialitate și a celui administrativ care, împreună, reprezintă circa 2/3 din totalul salariaților statului.

Repartiția pe ministere este dependentă, în primul rând, de natura activității desfășurate; personalul de specialitate predomină la Instrucție, Culte și Arte, Apărare Națională, Afaceri Străine, iar cel administrativ la Finanțe, Industrie și Comerț, Interne.

După bugetul statului pe exercițiul 1934/35, circa 19% din personalul auxiliar și inferior era înregistrat în cadrul Ministerului Muncii, Sănătății și Ocrotirilor Sociale; pondera cea mai redusă apărea la Justiție și Afaceri Străine.

Tabelul nr.2

Funcționarii statului pe grupe de funcții și pe minister,
după bugetul anului 1934/35

- % -

Ministerul	Total personal	din care:			
		adminis-trativ	de speci-alitate	auxiliar si inferior	de intendență si servicii
TOTAL, din care:	100,0	21,1 A	42,4 B	19,7	16,8
+/- față de medie:					
- Finanțe	9,18	+297,3	-92,8	-77,7	-48,0
- Interne	12,42	+71,5 C	-94,0	+40,2	+100,3
- Justiție	5,52	-46,4 D	-51,1	-96,7	+49,0
- Afaceri Străine	0,18	-62,2	+6,9	-94,2	-6,0
- Agricultură și Domenii	4,87	-19,2	-55,7	+1,4	+163,0
- Muncă, Sănătate și Ocrotiri Sociale	3,13	-6,4	-17,3	-3,3	+55,6
- Industrie și Comerț	0,68	+97,0	-45,5	+5,9	-14,0
- Apărare Națională	14,11	-89,2	+13,5	+140,1	-86,4
- Lucrări Publice și Comunicații	17,57	-19,2	-41,5 B	+23,3	+101,5
- Instrucție, Culte și Arte	32,33	-88,4	+99,0	-50,3	-80,0
- Președinția Consiliului de Miniștri	0,01	+142,5	-94,5	-88,2	+163,0

A = inclusiv Poliția și funcționarii judecătoreschi; fără personalul administrativ CFR; B = inclusiv personalul administrativ din regia CFR; C = inclusiv Poliția; D = inclusiv funcționarii judecătoreschi.

Sursa: Prelucrat după Anuarul Statistic al României, 1939 și 1940.

În ceea ce privește personalul de intență și servicii, acesta reprezinta între 2,3%

la Apărare Națională și 27,4% la Agricultură și Domenii.

4. Dimensiunea aparatului guvernamental în România interbelică

4.1. Factori de influență

Aprecierea dimensiunii aparatului guvernamental presupune o analiză complexă și multilaterală a numărului funcționarilor publici în raport de extinderea atribuțiilor statului și/sau de perfecționarea angrenajului său administrativ.

În general, evoluția numărului funcționarilor publici depinde de factori direcți și indirecți.

În prima categorie se numără:

- modificările în suprafața totală a zonei administrative; pentru România, după primul război mondial, acest factor a jucat un rol important. O caracteristică a evoluției numărului funcționarilor publici pe seama

reîntregirii teritoriului românesc, a fost aceea că numirea de noi salariați de stat s-a făcut în paralel cu restructurarea, respectiv adaptarea și apoi rationalizarea structurii deja existente în aceste teritorii;

- evoluția socială. Aceasta a determinat statul să-și lărgescă atribuțiile de natură economică sau culturală, augmentând numărul funcționarilor. Schimbarea structurii sociale și necesitatea refacerii rapide după război a economiei, au determinat creșterea gradului de implicare a statului și mărirea aparatului său administrativ. În paralel, prin noile posturi s-a realizat și creșterea nivelului mediu de pregătire și profesionalitate a angajaților statului;

- norma "optimă" de funcționari, pe diferențele tipuri de activități ale statului;
- calitatea și randamentul serviciului public.

Cealaltă categorie, a factorilor indirecti, cuprinde o serie de elemente-parametri, care dău specificitate dimensiunii aparatului guvernamental al unei țări, în raport de celelalte. Între aceștia amintim: tipul de economie și structura acestea; nivelul general ai dezvoltării economice și sociale; structura proprietății; fiscalitatea; gradul de urbanizare; nivelul de civilizație etc.

O categorie aparte a factorilor o reprezintă fenomenele de conjunctură precum crizele economice și sociale, războiele, regimurile dictatoriale etc., care au produs mutații relativ rapide în aparatul guvernamental, dar care nu sunt de durată; odată dispărută cauza care le-a generat apar din nou preocupări de redimensionare, reorganizare, restructurare.

4.2. Evoluția numărului funcționarilor statului

a. În primii ani ai perioadei interbelice a avut loc o creștere a dimensiunii aparatului de stat. Sporirea arbitrară a numărului diferențelor categorii de funcționari publici, fără calcule de necesitate, oportunitate și posibilitate, neuniformă sau neproporțională în teritoriul și/sau pe ministere și tipuri de servicii publice, a suscitat interesul specialiștilor pentru determinarea numărului "normal" al salariaților administrative de stat.¹¹

Analiștii vremii care s-au ocupat de această problemă, nu puțini la număr, au apelat la diverse comparații pentru a-și susține punctul de vedere pro și contra privind "inflația de funcționari publici". Unii dintre aceștia au sesizat slaba relevanță a unor asemenea judecăți, iar realitatea a confirmat-o.

O comparație a numărului funcționarilor publici din România cu acela din alte state poate oferi numai o serie de repere generale privind dimensiunea necesară a aparatului administrativ într-un stat modern. Diferențele mari de la o țară la alta în ceea ce privește structura serviciilor publice, funcțiunile plătite de stat și sursele de alimentare - de la nivel central sau local -, dar și stadiul și

nivelul de dezvoltare a societății și gradul de civilizație, fac imposibilă acceptarea unor "șabloane" sau "norme".

Secizând aceste aspecte, analizele comparative au urmărit două planuri generale, și anume:

- a) cel internațional, unde s-a pus accentul pe indicatori de densitate exprimăți prin numărul de funcționari la 10000 de locuitori și respectiv pe kmp.

Potrivit statisticilor vremii¹², cu un total de 323566 salariați de stat în 1924, România avea o medie de 196 angajați ai statului la 10000 de locuitori. Dacă excludem trupa de jandarmi, atunci întregul aparat funcționăresc al statului numără 297524 persoane, din care 147 funcționari politici, iar restul funcționari de carieră. Deci, cu circa 180 de funcționari de stat la 10000 de locuitori, România se situa, de exemplu, înaintea Prusiei și Olandei, dar era depășită de Elveția, Bulgaria și Polonia (graficul nr.1).

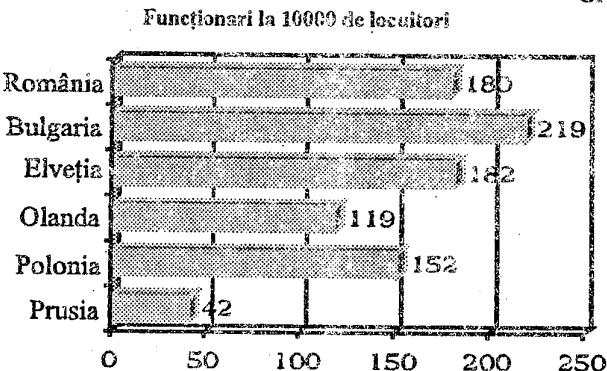
Dacă comparăm totalul populației și al numărului de funcționari publici ai României cu al celorlalte țări europene, vom avea un tablou foarte diversificat (tabelul nr.3).

Elveția, cu o populație și un număr de funcționari publici de circa 4 ori mai reduse, dispunea de aceeași proporție a angajaților statului la 10000 de locuitori ca și România; Prusia, cu o populație de 2 ori mai mare și doar jumătate din numărul funcționarilor României, avea de 4,3 ori mai puțini salariați publici la 10000 de locuitori, iar Bulgaria, cu o populație de peste 3 ori mai redusă și cu circa 1/3 din angajații publici de care dispunea țara noastră, înregistra o rată cu peste 20% mai ridicată. Deci, amplierea aparatului de stat este doar parțial dependentă de dimensiunea demografică a unei țări.

În ceea ce privește suprafața, din nou legătura cu numărul total al funcționarilor publici este indirectă, neconcluzentă sau limitată și parțială, datorită condițiilor naturale de relief, de climă și nu numai. Dacă comparăm, de exemplu, România cu Franța, în anul 1934 revineau 0,82 funcționari publici pe kmp. pentru țara noastră și respectiv 1,20 pentru țara de referință, deci, de circa o

dată și jumătate mai mult. Cum funcționarii publici francezi aveau și un salariu mediu de circa 2,5 ori mai mare, contribuabilul supărătoare pentru plata acestora, de peste 4 ori mai mult decât cel român.

Graficul nr. 1



Tabelul nr.3

Populația totală și numărul funcționarilor publici,
în România față de unele țări europene

Țară	Anul	Populația totală (%)	Număr de funcționari publici (%)	Funcționari publici la 10000 de locuitori
- ROMANIA	1924	100	100	180
- Bulgaria	1922	29	36	219
- Elveția	1923	24	24	182
- Olanda	1922	42	27	119
- Polonia	1923	165	139	152
- Prusia	1923	232	54	42

Sursa: Prelucrat pe baza datelor din Buletinul Statistic al României nr.4/1924, București, 1925.

Dacă elemente precum cele prezentate nu pot fi apreciate ca determinante în definierea dimensiunii aparatului de stat, înseamnă că intervin și alți factori: nivelul de civilizație și de cultură, gradul de urbanizare a teritoriului, proporția analfabetilor, natura și repartitia proprietății, nivelul de dezvoltare economică, structura socială etc. De fapt, aceștia ajustează în cea mai mare măsură dimensiunea aparatului public al unui stat.

b) în plan național, în cazul României interbelice, este interesant de apreciat impactul schimbărilor impuse de reîntregirea teritoriului.

Pornind de la modificarea suprafeței României, în statistică vremii s-a calculat numărul "normal" al salariaților publici din administrația ministerelor și instituțiilor autonome, rezultat din dezvoltarea teoretică a țării (tabelul nr.4).

Tabelul nr.4

**"Norma de funcționari publici", ca urmare
a modificării suprafeței țării**

	1934/1935	1914	Personal "normal"	Diferență teoretică
	(col.1)	(col.2)	(col.3) = (col.2) * 2,14	(col.4) = (col.1) - (col.3)
TOTAL, din care:	235846	94300	203689	+32157
- ministerie	198175	76388	164998	+33177
- instituții autonome	37194	17912	38691	-1497
- cadrul auxiliar și cadrul disponibil	477	-	-	+477

Sursa: Ovidiu Al. Vlădescu - *Organizarea aparatului de stat în volumul "Aspecte ale economiei românești", 1939, pag. 44-45.*

Dimensiunea "normală" s-a considerat a fi numărul de funcționari din administrația publică în anul 1914, multiplicat cu coeficientul 2,14 care reprezenta indicele suprafeței României. Inițial s-a pornit de la ideea că dimensiunea aparatului guvernamental și structura sa din 1914 pot constitui un etalon, aducându-se în acest sens două argumente: serviciile statului "funcționau bine"; activitățile statului de la începutul perioadei interbelice nu erau foarte diferite de cele anterioare primului război mondial. Faptul că, nici în anul bugetar 1934/1935 nu s-a putut "respecta" această "normă", relevă că principiul de la care s-a pornit era gresit. În acest sens, încă din 1927, prof. Giurgea, fost Raportor general al bugetului, remarcă faptul că "suprafața nu este totdeauna direct proporțională cu bogăția sau civilizația". Chiar dacă se face abstracție de deosebirile, destul de însemnante, dintre provinciile reunificate - Transilvania mai industrializată, Basarabia preponderent agrară etc. -, situația din 1914 nu poate fi considerată drept etalon. Participarea directă la primul război mondial, implicațiile profunde ale acestuia în diversele domenii ale dezvoltării umane - economic, social, psihologic, cultural etc. - ca și noile orientări din viața economică (dezvoltarea industrială) și socială (consolidarea sistemului capitalist), neagă rolul de moment de comparabilitate al anului 1914, în absolut toate domeniile.

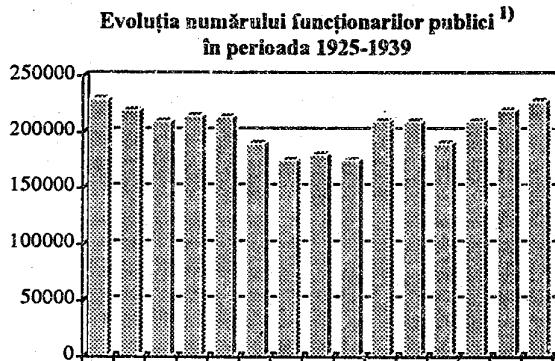
Această paralelă în timp, mult uzitată în epocă, a îngreunat procesul firesc al schimbării schemei și structurilor de organizare a

aparatului de stat, potrivit noii dezvoltări. Practic, o astfel de găndire a generat și măsurile arbitrale de limitare a cheltuielilor bugetare, în perioada de criză, prin măsuri de reducere "automată" de personal (crearea cadrului disponibil).

b. Mai mult sau mai puțin condiționat de unele criterii "obiective" sau de "rațiuni" politice, conjuncturale etc., numărul funcționarilor publici în România a cunoscut o evoluție care, în ansamblu, poate fi considerată firească (graficul nr.2).

După perioada relativ agitată de după război și după Unire, când s-a urmărit, în principal, stabilirea controlului prin organismele statale asupra întregului teritoriu, au urmat câțiva ani de reorganizare, de selectivitate și redimensionare a aparatului de stat, care au continuat cu unele deplasări - în nivel și structură - cerute de amplificarea rolului și atribuțiilor aparatului guvernamental și instituțiilor sale. Pe ansamblu, evoluția numărului funcționarilor publici a fost fluctuantă. Până în 1926-1927 numărul salariaților statului a crescut. Dacă avem în vedere totalitatea angajaților statului, inclusiv a celor din regiile autonome, putem aprecia că anul de vîrf l-a reprezentat 1927, cu 248280 persoane (inclusiv administrația locală).¹³ Dintre aceștia, 16-17,5% erau salariați ai regiilor autonome ale statului, iar restul reprezentau funcționari în ministerie și aparatul executiv al statului.

Grăficul nr.2



I) Potrivit schemei de funcții pe ministerie aprobată prin Bugetul general al statului.

Cresterea de până în 1927 s-a datorat, în principal, acțiunii conjugate a trei factori: unirea, dezvoltarea serviciilor administrative ale statului și amplificarea economiei publice.

În perioada de criză, urmăre și a demarării procesului de reorganizare a ministerelor și departamentelor, are loc o reducere a numărului funcționarilor statului. Bugetul anului 1933/34 înregistrează cel mai mic număr, respectiv 224437 funcționari de stat, din care 16,9% sunt angajați ai regiilor autonome.

În continuare are loc o nouă creștere a efectivului salariaților statului; dacă avem în vedere doar angajații ministerelor, potrivit bugetului de stat pe exercițiului 1939/40, cifra totală a funcționarilor publici a depășit ușor nivelul maxim din perioada anterioară crizei, și anume cu 0,2% față de efectivul din anul 1925. Un asemenea comportament confirmă trendul evoluției aparatului guvernamental de stat, respectiv creșterea dimensiunii sale odată cu dezvoltarea de ansamblu a societății. Nu trebuie omis însă faptul că modernizarea sistemului de organizare, conducere și administrare a activităților statului a determinat o reducere sau o stagnare a numărului angajaților publici.

Analiza evoluției aparatului guvernamental de stat, sub aspectul numărului persoanelor angajate în acest tip de activitate presupune atât o abordare cantitativă cât și una calitativă:

a) aspectele cantitative se referă, în special, la dinamica și structura pe ministerie a numărului funcționarilor statului.

Dinamica numărului total al salariaților publici a înregistrat un ritm mediu anual doar de 0,02% în perioada 1925-1939/40. Față de această evoluție, pe ministere modificările au fost mai însemnate, fiind însoțite și de unele fluctuații (tabelul nr.5).

Cu excepția Ministerului Agriculturii și Domeniilor, a Ministerului Industriei și Comerțului și a Ministerului Lucrărilor Publice și Comunicațiilor, numărul funcționarilor publici a crescut cu 6-42%, iar în cazul Președinției Consiliului de Miniștri s-a triplat. Scăderea cea mai însemnată a populației ocupate s-a înregistrat în Ministerul Lucrărilor Publice și Comunicațiilor, prin desprinderea personalului CFR și transformarea în regie autonomă. Trebuie subliniat faptul că pentru patru ministerie (Agricultură și Domenii; Muncă, Sănătate și Ocrotiri Sociale; Lucrări Publice și Comunicații; Președinția Consiliului de Miniștri) nu putem vorbi de ritm mediu anual de evoluție, întrucât modificările s-au făcut brusc, ca urmare a unor măsuri administrativ-organizatorice, într-un singur an uneori, sau în mai mulți, dar de sensuri diferite (graficul nr.3).

Pentru celelalte ministerie ritmul de evoluție a fost relativ modest, respectiv a

oscilat între -0,01% pentru Ministerul Industriei și Comerțului și 2,35% pentru Ministerul Apărării Naționale.

Aceste aprecieri trebuie analizate în paralel cu evoluția repartiției pe ministere a funcționarilor.

Urmărind structurarea pe cele trei mari domenii de activitate ale statului a repartiției numărului funcționarilor publici ai aparatului guvernamental, se remarcă constanța preocupărilor acestuia pentru realizarea rolului său politic și social (tabelul nr.6).

Antrenând circa 1/2 din numărul total al angajaților săi în acest tip de activități, statul a urmărit menținerea cadrului general necesar pentru dezvoltarea societății românești.

O imagine globală în acest sens se cuvine să fi completată cu evidențierea structurii pe minister. Astfel, în anii extremi ai perioadei analizate, ritmurile de evoluție prezентate se aplică la ponderi cuprinse între sub 1% și peste 1/3, ceea ce ne conduce la ideea unei variații controlate în interiorul unei structuri "normative".

Raportia pe ministere a angajaților statului a urmărit asigurarea bunei funcționări a tuturor activităților sale. Potrivit acestui deziderat, ponderea salariajilor publici pe minister era între 0,01% (Președinția Consiliului de Miniștri), în 1925 și 46,38% (Instrucție, Culte și Arte), în 1930 (graficul nr.4).

Tabelul nr.5

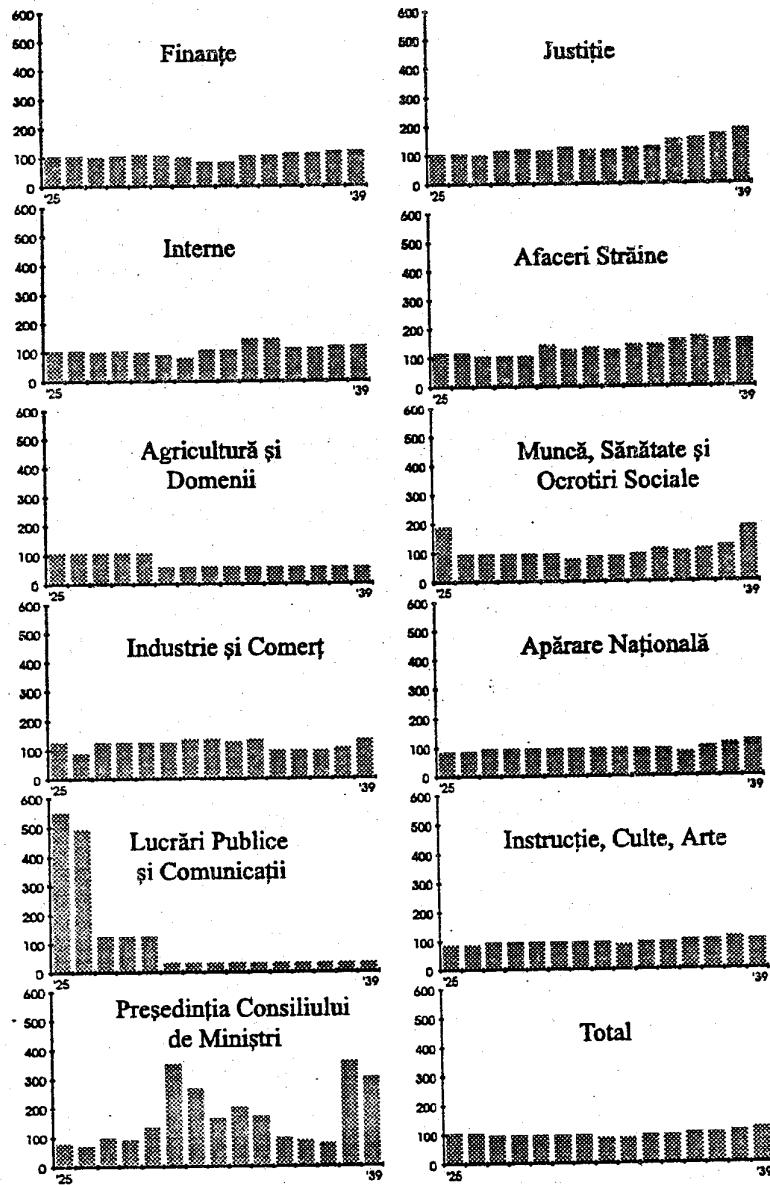
**Evoluția numărului funcționarilor publici pe ministere,
în perioada 1925-1939/40**

Ministere	Dinamica numărului 1939/40 față de 1925 (%)	Ritm mediu anual 1925- 1939 (%)	Repartiția numărului funcțio- narilor pe ministere	
			1925	1939/40
TOTAL, din care:	100,23	+0,02	100,00	100,00
- Finanțe	108,55	+0,5	9,35	10,13
- Justiție	134,27	+2,0	4,99	6,69
- Interne	118,36	+1,1	12,31	14,53
- Afaceri Străine	106,01	+0,4	0,16	0,17
- Agricultură și Domenii	40,80	-5,8	6,11	2,49
- Muncă, Sănătate și Ocrotiri Sociale	105,88	+0,4	6,90	7,29
- Industrie și Comerț	99,88	-0,01	0,75	0,74
- Apărare Națională	141,76	+2,35	12,66	17,91
- Lucrări Publice și Comunicații	2,01	-22,9	12,14	0,24
- Instrucție, Culte și Arte	115,14	+0,94	34,62	39,77
- Președinția Consiliului de Miniștri	331,25	+8,31	0,01	0,05

Sursa: Prelucrat pe baza informațiilor din Bugetul general al statului pe exercițiul 1925...1939/40.

Graful nr.3

Dinamica numărului funcționarilor publici
în perioada 1925-1939



Tabelul nr.6

**Repartizarea pe domenii de activitate a funcționarilor publici din aparatul
guvernamental de stat, în perioada 1925-1939**

- Total ministere = 100 -

Anul	Repartiția funcționarilor după domeniile de activitate ale ministerelor		
	militare (1)	economice (2)	social-politice (3)
1925	24,97	28,35	46,68
1926	26,43	27,17	46,40
1927	28,76	20,18	51,05
1928	28,58	20,44	50,98
1929	27,51	20,66	51,83
1930	28,56	14,57	56,87
1931	30,20	13,52	56,28
1932	33,52	13,55	52,93
1933	34,14	15,89	49,96
1934	36,84	14,00	49,16
1935	35,93	14,54	49,53
1936	32,17	14,99	52,83
1937	32,96	14,56	52,49
1938	32,84	13,98	53,18
1939	32,44	13,60	53,96

1) Apărare Națională; Interne.

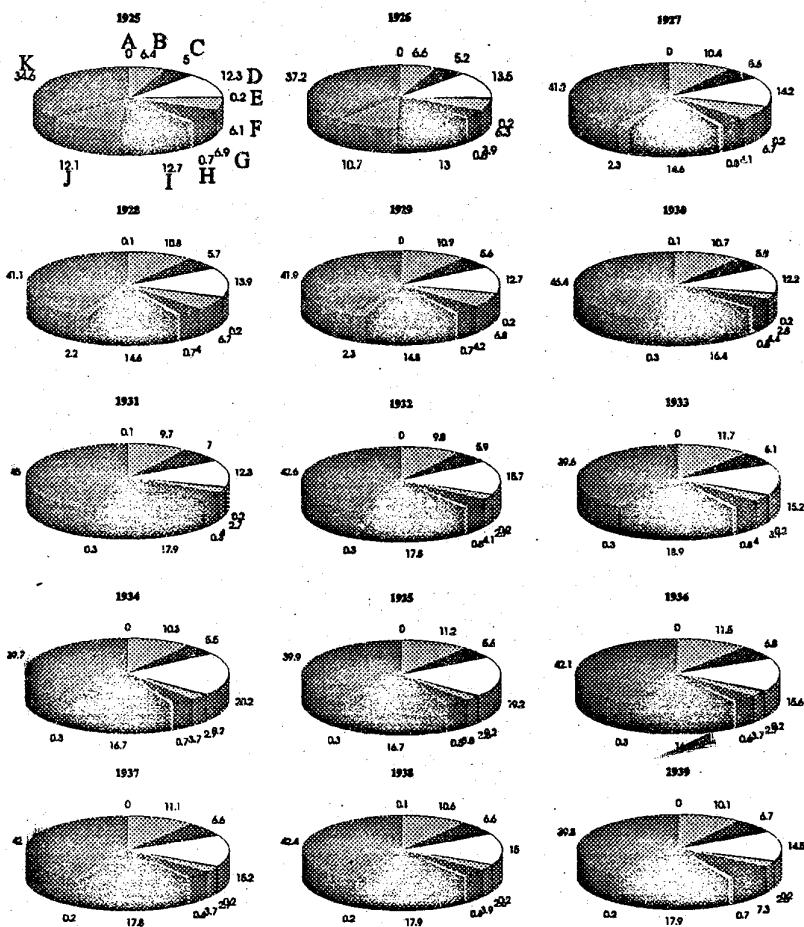
2) Industrie și Comerț; Agricultură și Domenii; Lucrări Publice și Comunicații; Finanțe.

3) Muncă, Sănătate și Ocrotiri Sociale; Instrucție, Culte și Arte; Justiție; Afaceri Străine; Președinția Consiliului de Miniștri.

Sursa: Prelucrat după Bugetul general al statului pe exercițiul 1925...1939.

Graficul nr.4

Structura personalului pe ministere
pentru anii 1925-1939



A: Președinția Consiliului de Miniștri;

B: Finanțe;

C: Justiție;

D: Interne;

E: Afaceri Străine;

F: Agricultură și Domenii;

G: Muncă, Sănătate și Ocrotiri Sociale;

H: Industrie și Comerț;

I: Apărare Națională;

J: Lucrări Publice și Comunicații;

Există o anumită proporție între ministerii care, cu o singură excepție (Ministerul Lucrărilor Publice și Comunicațiilor), se păstrează pe parcursul întregii perioade considerate. Ierarhizarea ministerelor după numărul persoanelor ocupate relevă faptul că, în învățământ, cultură și artă sunt cuprinși peste 1/3 din funcționarii statului, în Ministerul de Interne și în armată câte 1/5, iar în Finanțe circa 1/10. În celelalte activități ponderea este mai scăzută, respectiv 6% în Justiție, 3-7% în Ministerul Muncii, Sănătății și Ocrotirilor Sociale, ca și în Agricultură și Domenii și sub 1% în Industrie și Comerț, Afaceri Straine, Președinția Consiliului de Ministri, și din 1930 și în Lucrări Publice și Comunicații.

Evoluția repartitionei pe ministere a funcționarilor statului, coroborată cu fenomenele din economie și cu schimbările în planul politicilor guvernamentale, ne permit să apreciem că repartitionea pe ministere a funcționarilor statului a cunoscut o anumită ciclicitate.

Până în 1930 s-a urmărit dezvoltarea învățământului, largirea problematicii și acțiunilor în domeniul ocrotirilor sociale, a

relațiilor de muncă, refacerea și dezvoltarea agriculturii și stimularea industriei, precum și întărirea capacitatii de apărare a țării.

Anii 1930-1934 reflectă o oarecare restrângere a implicării directe a statului în economie, dar și o preocupare crescută pentru întărirea ordinii publice și a disciplinei financiare.

După 1934 apare din nou mai pregnantă tendința spre dezvoltarea generală a societății, spre instrucție și cultură, spre întărirea finanțelor, promovarea ordinii și justiției în stat. De asemenea, se mențin și se amplifică preocupările în direcția întăririi capacitatii de apărare a țării.

Dacă luăm ca punct de referință anul 1927¹⁴ și comparăm apoi situația repartitionei funcționarilor statului în 1939, exceptând irentele influențe ale viitorului război, se confirmă a firmația anterioară privind accentuarea preocupărilor statului pentru asistență și ocrotiri sociale, îmbunătățirea activității în domeniul finanțelor, justiției și dezvoltarea relațiilor externe. Aceste aprecieri sunt susținute și de evoluția raportului dinamicilor numărului funcționarilor statului pe ministere, față de medie (tabelul nr.7).

Tabelul nr.7

Raportul dinamicilor numărului funcționarilor statului pe ministere,
față de medie, în perioada 1925-1939

- Total ministere = 100 -

Anul	MINISTERE										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1925	90	90	87	100	91	168	98	87	526	84	74
1926	92	93	95	103	93	94	74	89	466	90	76
1927	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1928	104	103	98	97	99	98	97	101	97	100	93
1929	105	100	89	97	100	101	97	102	99	102	106
1930	103	104	86	148	41	107	105	112	14	113	384
1931	93	127	87	140	40	97	108	123	14	109	312
1932	94	107	111	131	39	101	109	122	13	103	153
1933	113	110	107	130	46	97	103	130	13	96	196
1934	99	99	142	132	41	90	91	114	12	96	159
1935	108	100	135	132	37	93	72	115	11	97	105
1936	110	122	110	147	40	89	75	114	11	102	100
1937	107	118	107	144	40	91	77	122	11	102	95
1938	102	120	105	113	38	96	73	123	11	103	353
1939	98	120	102	106	37	177	98	123	11	96	245

A = Finanțe; B = Justiție; C = Interne; D = Afaceri Straine; E = Agricultură și Domenii; F = Muncă, Sănătate și Ocrotiri Sociale; G = Industrie și Comerț; H = Apărare Națională; I = Lucrări Publice și Comunicații; J = Instrucție, Culte și Arte; K = Președinția Consiliului de Ministri.

Sursa: Prelucrat pe baza Bugetului general al statului pe exercițiu 1925...1939/40.

Adâncind analiza modificărilor structurale ale numărului funcționarilor statului,

constatăm o fluctuație relativ însemnată la nivel de minister (tabelul nr.8).

Evoluția coeficientului modificărilor structurale (Cms) și a gradului de concentrare (Gc)

Perioada	Cms	Indicele Cms (%)	Anul	Gc	Indicele Gc (%)
1925	-	-	1925	45,18	100,00
1925-1926	4,42	100,00	1926	47,15	104,38
1925-1927	9,56	216,39	1927	50,51	107,11
1925-1928	0,52	5,48	1928	50,42	99,83
1925-1929	1,54	293,04	1929	50,91	100,97
1925-1930	6,50	423,59	1930	54,93	107,89
1925-1931	2,63	40,40	1931	54,11	98,51
1925-1932	4,26	161,99	1932	52,82	97,62
1925-1933	3,78	88,82	1933	50,97	96,49
1925-1934	5,66	149,63	1934	51,60	101,25
1925-1935	1,41	24,89	1935	51,60	99,99
1925-1936	4,41	312,69	1936	52,36	101,47
1925-1937	1,41	32,05	1937	52,38	100,04
1925-1938	0,68	47,93	1938	52,61	100,45
1925-1939	4,29	633,71	1939	50,52	96,03

$$Notă: C_{cas} = \sqrt{\sum_{i=1}^n (p_i - p_0)^2}; G_c = \sqrt{\frac{n \sum_{i=1}^n p_i^2 - 1}{n-1}}$$

p = ponderarea în total;

n = numărul grupelor.

Sursa: Prelucrat pe baza datelor din Bugetul general al statului pe exercițiul 1925...1939/40.

Coefficientul modificărilor structurale pentru întreaga perioadă analizată este de 4,29; se observă un fenomen de ciclicitate în raport cu o perioadă a cărei durată crește (9,56 în 1925-1927; 6,50 în 1925-1930; 5,66 în 1925-1934). Asociind acestui indicator și pe cel ce reflectă gradul de concentrare a numărului funcționarilor statului pe minister, se constată că, în perioada până în 1930, modificările structurale ce au avut loc au urmărit, în principal, dezvoltarea anumitor activități ale statului. Ulterior, modificările au fost de mai mică amploare, fluxurile au avut ca motivăție, mai ales mișcările unor activități ale statului între minister și mai puțin ajustarea numărului de personal alocat fiecărei activități în parte.

Pe fondul creșterii ușoare a numărului funcționarilor publici, cu oscilații însemnante în interiorul perioadei considerate, se observă o fluctuație importantă a dimensiunii vectorului de structură de la 100058 în 1925 la 89732,80 în 1933 și 112158,40 în 1939.

Acest fapt ne semnalează modificări în repartitia pe minister a salariaților statului, fără a permite însă o diferențiere clară a naturii factorilor de influență.

Pe de altă parte, reducerile de personal din perioada crizei produc, mai întâi, o creștere a gradului de concentrare, raportul între lungimea vectorului de structură și cel minim ajungând la peste 1,7 în 1930-1931; după 1932, raportul scade la circa 1,6, deci s-a înregistrat o dezagregare a structurii,

menținându-se la această valoare până la finele intervalului de timp considerat.

Dacă delimităm factorii de influență ai modificării repartiției funcționarilor publici pe ministere în raport de natura lor, respectiv grupa celor cantitativi, ai mișcărilor, și alta a diferențierilor calitative, se poate stabili "responsabilitatea" acestor mutații.

În cazul nostru, prima grupă a deplasărilor inerțiale înregistrează valori minore pentru întreaga perioadă 1925-1939, respectiv sub 4%. Deci, modificările de structură, rezultat al deselor schimbări ale echipelor de guvernare și a unei permanente transformări și adaptări a concepției privind arhitectura aparatului de stat, au contribuit hotărâtor la determinarea influenței finale. În interiorul intervalului de analiză se remarcă tendința de creștere a importanței factorului structural, cel inerțial căpătând tot mai net caracterul de influență reziduală, în special datorită evoluției rolului și atribuțiilor statului în viața economică.

Separând ministerele în funcție de natura activității, desfășurate în două mari grupe și reluând analiza pe fiecare din aceste segmente, rezultatele se nuanțează. Criteriul de grupare ales reunește, pe de o parte, activitățile cu caracter economic și social-cultural, respectiv ministerale: Finanțe, Agricultură și Domenii, Muncă, Sănătate și Ocrotiri Sociale, Industrie și Comerț, Lucrări Publice și Comunicații, Instrucție, Culte și Arte; pe de altă parte, domeniile de administrație și apărare, respectiv: Justiție, Interne, Apărare Națională, Președinția Consiliului de Miniștri. Între constatările ce rezultă dintr-o asemenea abordare amintim:

- menținerea preponderenței funcționarilor publici în departamentele social-economice ale administrației de stat, pe întreaga perioadă analizată. Aceștia au reprezentat între 57,4% în 1934 și 69,6% în 1926; după 1936 inclusiv au avut loc o relativă stabilizare a greutății specifice a acestora în jurul a 61%;

- cele două tipuri de minister au prezentat, în timp, un comportament diferit.

Astfel, până în 1929, departamentele social-economice au înregistrat o dinamică superioară celor administrativ-militare. După acest an, raportul s-a inversat și, totodată, s-a mărit. În 1939/40, față de 1927, dinamica ultimei grupe a fost crescătoare (123,11%), pe când pentru prima a fost negativă (-0,03%);

- modificarea anuală a repartiției numărului funcționarilor statului a fost mai accentuată în cazul departamentelor administrativ-militare, respectiv între -6,01% și +8,51%, față de -4,35% și +4,3% pentru cele social-economice;

- pentru ambele categorii, personalul era mai numeros în activitățile tradiționale ale statului, respectiv în Finanțe și Instrucție, pe de o parte, și Ordine Publică și Apărare Națională, pe de altă parte;

- intensitatea modificărilor structurale a fost mai mare în cazul ministerelor social-economice, unde și gradul de concentrare era mai ridicat. Față de grupa activităților administrativ-militare, la care indicele gradului de concentrare a rămas relativ constant, pentru celelalte ministerе acest indicator a crescut de circa 1,5 ori. Aceste evoluții reflectă dependența mai puternică a activităților social-economice proprii statului, de schimbările ce au loc în economie. Totodată, se remarcă o constanță în preocupările pe linia asigurării apărării și protecției teritoriului statului român;

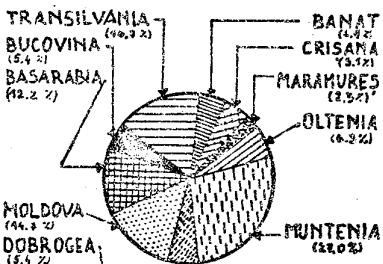
- contribuția celor două tipuri de factori (inerțiali-cantitativi și de structură-calitativi) la modificarea distribuției pe ministere a personalului administrației de stat a fost diferită, atât în funcție de natura activității, cât și în cadrul grupelor, în funcție de gradul de implicare al statului în diferitele segmente ale vieții economico-sociale. Comparativ, pe cele două "tipuri" de minister se observă o înclinație mai mare spre modificări cantitative, în cazul activităților social-economice și culturale. Raportul a fost de 3/4 la 1/4 - ca mărime relativ același, dar diferit în ceea ce privește repartitia pe factori: influențele inerțiale contribuie cu 1/4 în cazul ministerelor social-economice și cu 3/4 în cazul celor

militar-administrative. În cadrul ultimei grupe, repartitia factorilor este inversă pentru Președinția Consiliului de Miniștri, unde predomină schimbările de structură, comparativ cu modificările din Industrie și Comerț care au fost cauzate mai ales de elementele inerțiale.

b) Dezvoltarea activităților statului și a serviciilor sale este diferită în teritoriu unde factorii geografici, gradul de urbanizare, intensitatea și amplitudinea activităților economice și sociale impun o anumită "rată" de reprezentativitate a administrației publice. Aceasta face ca, în anul 1930 de exemplu, cele 485947 persoane active din instituțiile publice să se distribuie diferit în teritoriu: de la 2,3% în Maramureș la 27,0% în Muntenia (graficul nr.5).

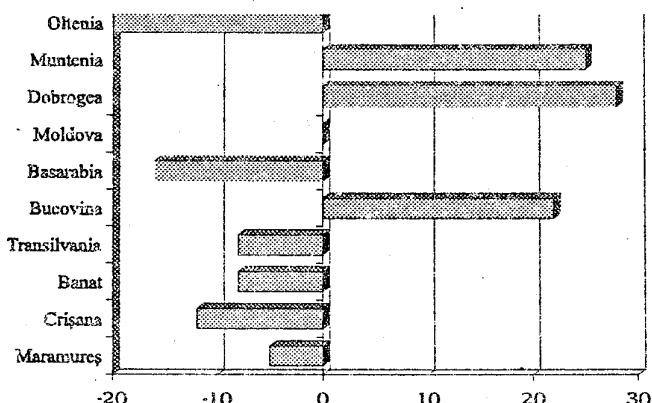
Graficul nr.5

POPULAȚIA ACTIVĂ DIN INSTITUȚIILE PUBLICE, PE REGIUNI ÎN 1930



Analizând proporția funcționarilor din instituțiile publice în total populație activă pe regiuni istorice se constată că, față de nivelul mediu pe țară - considerat egal cu 100 - diferențele sunt relativ însemnante, respectiv se situează între +28% și -20% (graficul nr.6).

Graficul nr.6



Notă: 1. Oltenia 80%; 2. Muntenia 124%; 3. Dobrogea 128%; 4. Moldova 100%; 5. Basarabia 84%; 6. Bucovina 124%; 7. Transilvania 92%; 8. Banat 92%; 9. Crișana 88%; 10. Maramureș 96%.

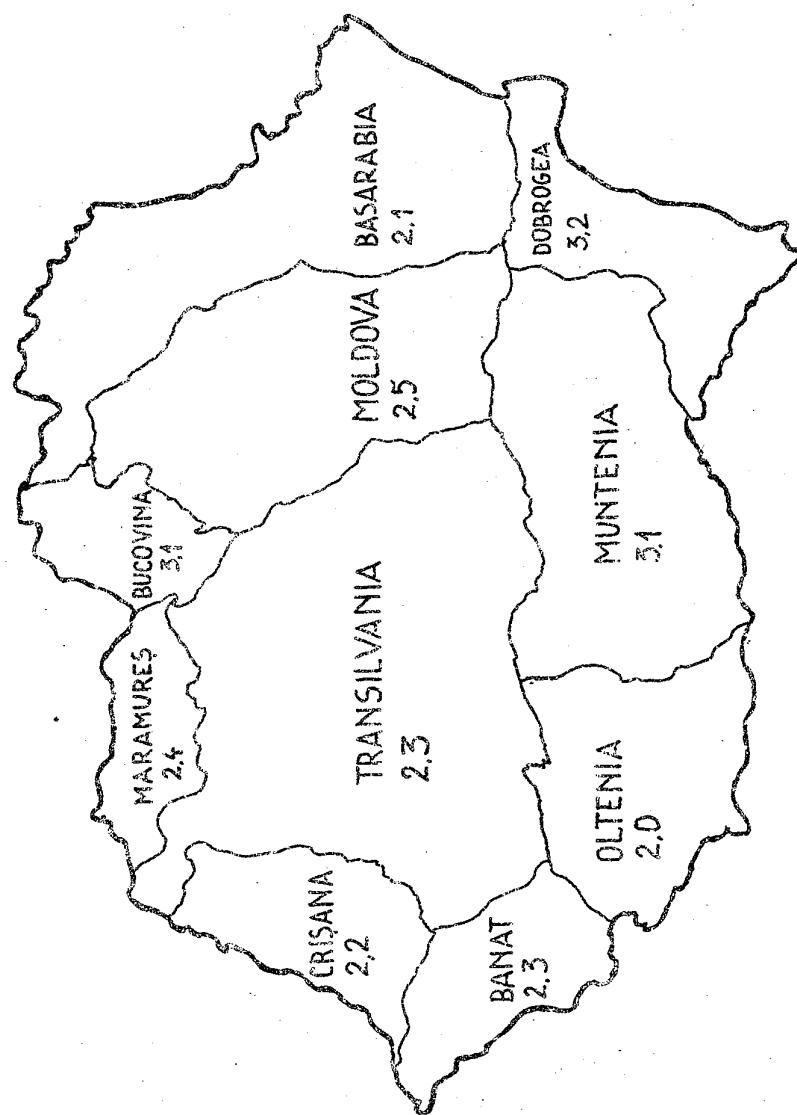
Zonele cel mai bine reprezentate sub aspectul existenței organizațiilor și funcționariilor statului au fost Dobrogea și Muntenia, cu o medie de 3,2 și, respectiv, 3,1 salariați la 100 persoane populație activă. Proporția cea mai redusă s-a înregistrat în Oltenia (2,0) și

Basarabia (2,1) - (graficul nr.7).

Pe județe, ca unitate teritorială reprezentativă pentru aparatul administrativ al statului, diferențele sunt mult mai mari (graficul nr.8).

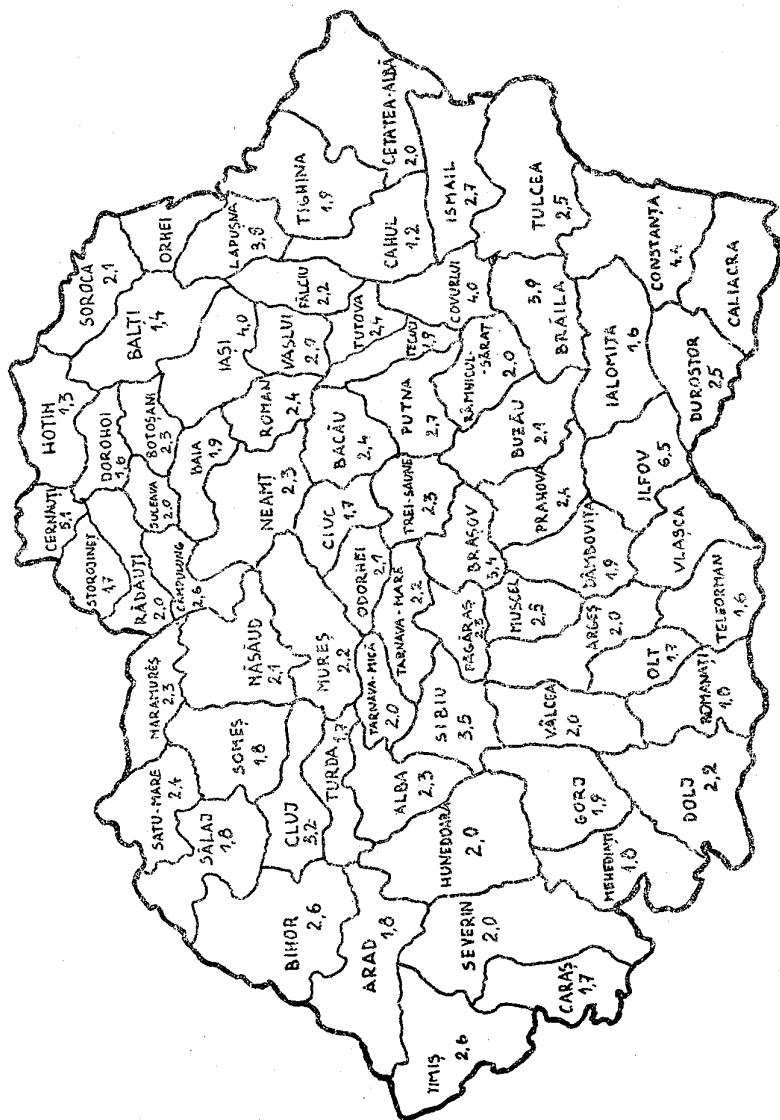
Graficul nr.7

Ponderea funcționarilor din instituțiile publice în total populație activă,
pe provincii istorice, în anul 1930



Sursa: Recensământul general al populației României, București, 1930.

Cărătul nr.8



Recensământul general al populației României, București, 1930, vol.IX.

În anul 1930, cel mai mic număr de funcționari publici se înregistra în județul Cahul, iar cel mai mare în Ilfov, unde se concentra majoritatea populației ocupate în administrația centrală a statului; dacă facem abstracție de acest județ, atunci ponderile cele mai ridicate s-au înregistrat în Cernăuți (5,1%), Constanța (4,4%), Iași și Covurlui (4,0%). Interesant de semnalat este faptul că, dintre județele menționate, Cernăuți și

Covurlui se învecină cu cele în care reprezentarea era cea mai redusă, respectiv Hotin (1,3%) și Cahul (1,2%). Această situație este generată de regionalizarea unor instituții ale statului în orașele mai mari care polarizau diverse activități.

Diferențierile pe județe din componența fiecărei provincii istorice sunt foarte mari în Muntenia (412,7%) și extrem de reduse în Maramureș (103,4%) - (tabelul nr.9).

Tabelul nr.9

Diferențieri între județele din componența regiunilor la indicatorul populație ocupată în instituțiile publice la 100 persoane active, în anul 1930

Regiunea	Număr județe compo- nente	Județe cu concentrare maximă minimă		Dacă sunt vechi	Raportul ratelor (%)		
		Denumire	Rata (%) [#]		Denumire	Rata (%) [#]	max/ min
Oltenia	5	Dolj	2,2	Romanăți	1,8	Da	120,6 108,5 90,0
Muntenia	12	Ilfov	6,5	Teleorman	1,6	Nu	412,7 209,0 50,6
Dobrogea	4	Constanța	4,4	Tulcea	2,5	Da	178,2 138,1 77,5
Moldova	13	Iași	4,0	Dorohoi	1,6	Nu	243,6 158,8 65,2
Basarabia	9	Lăpușna	3,8	Cahul	1,2	Da	313,9 182,4 58,1
Bucovina	5	Cernăuți	5,1	Storojina	1,7	Da	293,7 164,8 56,1
Transilvania	16	Sibiu	3,5	Turda	1,7	Nu	209,0 150,9 72,2
Banat	3	Timiș	2,6	Caraș	1,7	Da	154,8 113,0 73,0
Crișana	2	Bihor	2,6	Arad	1,8	Da	145,0 118,6 81,8
Maramureș	2	Satu Mare	2,4	Maramureș	2,3	Da	103,4 100,0 96,7
ROMÂNIA	71	Ilfov	6,48	Cahul	1,22	Nu	531,1 259,2 48,8

- respectiv populația ocupată în instituțiile publice la 100 persoane active, pe județ.

Sursa: Prelucrat pe baza datelor din "Recensământul general al populației României", 1930, vol.IX.

Dintre regiunile cu un număr mic de județe, Maramureșul (cu 2 județe), prezintă cel mai mare grad de omogenitate în repartitia funcționarilor statului, situându-se aproximativ la nivelul mediei naționale. Transilvania, zona ce cuprinde cele mai multe unități administrativ-teritoriale (16), reprezintă cea mai echilibrată regiune din grupa celor cu un număr mare de județe - raportul maxim/minim este cel mai redus, 209,0%; județul Turda are cel mai mic număr de funcționari la 100 persoane active (1,7%), iar Sibiu, cel mai mare (3,5%) și se află în apropierea mediei naționale (92%). O situație relativ similară se întâlnește și în cazul

Moldovei, care se situează la nivelul mediei naționale.

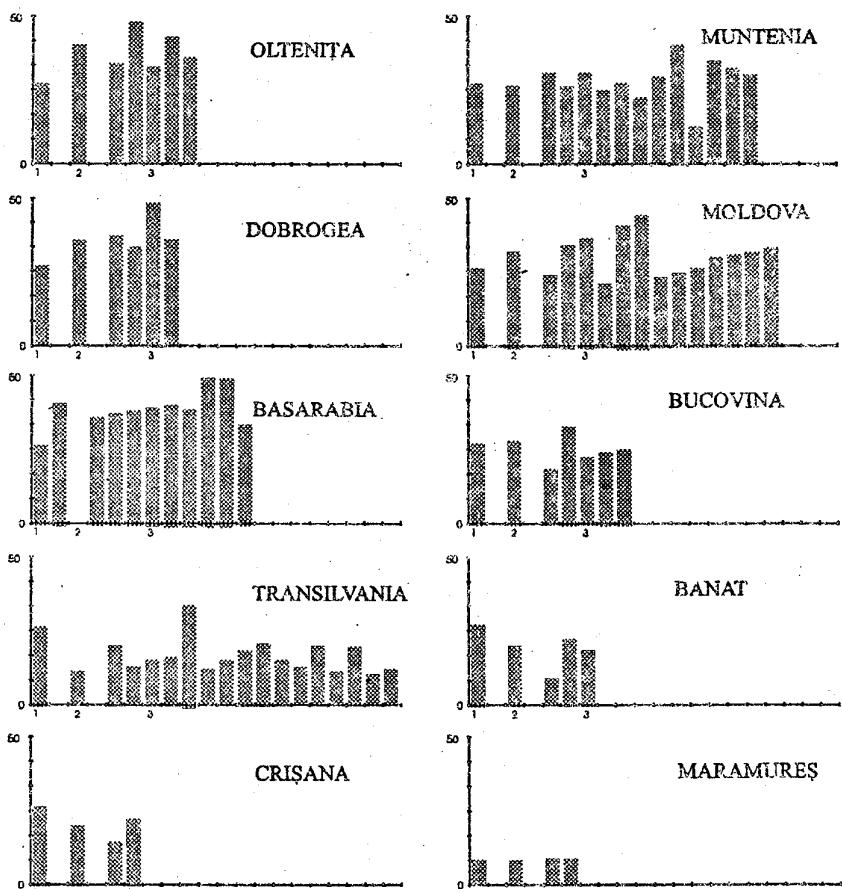
Și în cazul analizei județelor componente ale regiunilor, se constată vecinătatea unităților administrativ-teritoriale cu concentrare maximă și minimă; din cele zece regiuni istorice ale României, în șapte apare acest fenomen, exceptie făcând zonele cel mai bine structurate administrativ (Muntenia, Moldova și Transilvania). Dar și în aceste regiuni apar situații similare, însă la o scară ceva mai redusă - de exemplu Ilfov (6,5%) cu Ialomița (1,6%) și Vlașca(1,6%); Cluj (3,2%) cu Turda (1,7%); Covurlui (4,0%) cu Tecuci (1,9%).

În fine, dacă analizăm dispersia numărului salariaților din economie și calculăm rata celor din administrația de stat, față de total, apar unele diferențieri destul de însemnate. Astfel, Basarabia, cu cel mai mic număr de salariați în populația activă, are cea mai mare parte din aceștia angajați în administrația de stat (graficul nr.9).

Față de media pe țară a numărului funcționarii publici la 100 salariați, centrul țării, zonele din nord-vest, din vest și Muntenia se plasază sub această lină. În celelalte, unde ponderea salariaților în populația activă este mai redusă, funcționarii publici ajung până la jumătate (Orhei și Soroca în Basarabia).

Graficul nr.9

Ponderea salariaților publici în total salariați, în anul 1930



1. Media pe țară.

2. Media pe regiune

3. Ponderea salariaților publici în totalul salariaților județului; ordinea județelor este cea prezentată în Recensământul general al populației României în anul 1930.

Note și referiri bibliografice

1. *XXX Aspecte ale economiei românești*, Consiliul Superior Economic, București, 1939.
2. Potrivu conceptiilor epocii, serviciul public reprezintă "o serie activități create pentru satisfacerea unor interese colective care se realizează după procedura specială a dreptului public, la nevoie cu concursul forței publice". Iar "serviciul public dotat (printr-o lege specială) cu un patrimoniu distinct devine o persoană morală de drept public care se numește stabilitum public"; este vorba de regile autonome, CFR, Casa Scaalelor, Casa de Depuneri etc. (I.M.Stan, Contribuții la cunoașterea evoluției economiei publice românești, București, 1945).
3. *XXX Aspecte ale economiei românești*, Consiliul Superior Economic, București, 1939.
4. Eugeniu N.Giurgea, Salarizarea funcționarilor de stat, Buletinul Statistic al României, nr.3/1926.
5. Proiectul și expunerea de motive la bugetul pe 1932.
6. *XXX Aspecte ale economiei românești*, Consiliul Superior Economic, București, 1939.
7. *XXX Aspecte ale economiei românești*, Consiliul Superior Economic, București, 1939.
8. I.M.Stan, Contribuții la cunoașterea evoluției economiei publice românești, București, 1945.
9. M.Marcoilescu, Salarizare și armonizare, București, 1927.
10. Funcționarul public, în accepțiunea legii, era cetățeanul român fără deosebire de sex, care îndeplinea un serviciu public permanent la stat, județ, comună sau în cadrul instituțiilor al căror buget era supus aprobării Parlamentului, Guvernului sau Consiliilor județene sau comunale. Trebuia să întrunească un cumul de condiții: de vîrstă (peste 21 de ani), de sănătate, de probitate morală (fără condamnări), de reședință (domiciliul în localitatea unde lucrează), iar bărbații trebuiau să aibă serviciul militar satisfăcut. Dejucare juriunță de credință Regelui și legilor țării, fiind numit pe post după susținerea unui examen și efectuarea unui stagiu în activitate de un an. Ziua de lucru era de 7 ore; beneficia de un concediu anual de o lună; vîrsta medie de pensionare era de 60 de ani; salariul era fixat prin legi și regulamente; la fel și înaintarea în funcție.
- Aplicarea acestei legi s-a făcut sporadic și trunchiat, apariția numeroaselor derogări pentru anumite funcții sau în cadrul unor ministere producând distorsionarea schemei generale de funcționare; eludarea echivalențelor și a ierarhiilor din interiorul aparatului de stat, asociată cu ecartul tot mai mare între condițiile generale de muncă și remunerare, între funcționarul public și cel din sectorul privat, au provocat două fenomene. Pe de o parte s-a produs migrația personalului funcționaresc, în special al celui calificat, mai întâi către ministerialele "favorizate" și apoi către sectorul privat. Pe de altă parte, remunerarea relativ mai slabă comparativ cu cea a salariatului din sectorul privat și avantajul unei stabilități mai mari pe post, au plecat pentru apariția și dezvoltarea corupției. Prof. Anibal Teodorescu spunea că salariul "este echivalentul în bani și obligația de a servi, creată prin numire și datorat în proporție cu durata acestei obligații". Calitatea serviciului rămânea însă la latitudinea salariatului. De aceea - după Gaston Jeze - "într-o administrație unde agentii serviciului public nu sunt plătiți sau sunt insufițient plătiți înfloreste bacisul, delapidarea și frauda. Aceste abuzuri nu se pot reprosa agenților publici. Ei au o scuză: statul nu-i plătește". (Vezi și I.Bungărzeanu - Problema clasificării cheltuielilor publice, București, 1939).
11. În multe țări europene, din cauza diminuării resurselor bugetare din impozite și taxe, problema numărului funcționarilor publici a fost mult discutată. Au fost adăvărate campanii pe tema inflației de funcționari publici și a ponderii salariailor acestora în cheltuielile bugetare. S-au calculat și stabilit diverse "norme", s-a procedat la comparații internaționale pentru unii indicatori cum ar fi numărul de funcționari pe locuitor, pe suprafață, nivelul salariatului mediu, cantumul sarcinii contribuabilului pentru plata acestora etc. S-au discutat, de cele mai multe ori, rezultatele, nu și cauzele ce au determinat evoluția numărului funcționarilor publici și ale salariailor acestora (Vezi și I.M.Stan, Contribuții la cunoașterea evoluției economiei publice românești, București, 1945).
12. Eugeniu N.Giurgea, Statistica funcționarilor publici salariați de stat pe anul 1924, Buletinul Statistic al României, nr.4/1924, București, 1925.
13. I.M.Stan, Contribuții la cunoașterea evoluției economiei publice românești, București, 1945.
14. Anul 1927, ca an de referință, a fost ales de autor. În opinia sa, acest an, în general nu reflectă modificări substantiale nici în evoluția economiei naționale, nici în politica guvernamentală. Poate fi apreciat, deci, ca un an relativ "normal".