

REORGANIZAREA MINISTERULUI DE INSTRUCȚIE PUBLICĂ, CULTE ȘI ARTE ȘI TRASFORMAREA LUI ÎNTR-UN MINISTER AL CULTURII NAȚIONALE¹

(Referat general)

Întru îndeplinirea însărcinării verbale date în luna martie 1933, de a studia modificările ce trebuiesc aduse actualei organizațiuni a Ministerului de Instrucție Publică, Culte și Arte, spre a o pune de acord cu cerințele administrației moderne și cu noua orientare din legiurile școlare proiectate – am onoarea a prezenta referatul următor, împărțit după cum urmează:

I. *Arătarea materialului care a servit la bază prezentului referat, a personalului folosit pentru culegerea și prelucrarea acestui material, precum și a felului în care s-a efectuat această lucrare.*

II. *Expunerea principiilor organizației actuale și a defectelor constatate în funcționarea ei. Lămurirea genezei acestor defecte și punerea în evidență a factorilor cari contribuie la menținerea lor.*

III. *Expunerea principiilor care stau la baza modificărilor propuse.*

IV. *Expunerea și discuția critică a fiecărei modificări, și anume:*

1) *Definirea din nou a misiunii Ministerului, devenit Minister al Culturii Naționale, în conformitate cu concepția sociologică a relațiunilor dintre cultură și instrucție;*

2) *Armonizarea și omogeneizarea serviciilor de administrare a învățământului și a culturii provenite de la departamente diferite, tot pe temeiul acestei concepții;*

3) *Organizarea conducerii departamentului, diviziunea rațională a atribuțiilor Ministrului, Subsecretarului de Stat și Secretarului General;*

4) *Regruparea și reorganizarea serviciilor atârând actualmente de Secretariatul General, separarea organelor consultative de cele executive și de cele de control, în special.*

a) *Reorganizarea organelor consultative ale Ministrului;*

b) *reorganizarea controlului de toate gradele;*

c) *reorganizarea gradelor de disciplină și judecată;*

d) *reorganizarea secției de studii și statistică de la Secretariatul General și transformarea ei într-un Oficiu de studii, documentare și statistică la dispoziția Ministrului;*

e) reorganizarea secției statelor personale de la Secretariatul General și unificarea ei cu serviciile de personal în special ale direcțiilor de învățământ;

f) reorganizarea ordonanțării.

5) *Regruparea și reorganizarea direcțiilor Ministerului în conformitate cu noua concepție a învățământului și a culturii precum și cu cerințele unei bune administrații adaptată noilor legiuri.*

6. *Reorganizarea serviciilor locale de învățământ în vederea asigurării unei descentralizări efective și a unei mai bune administrări, și anume:*

a) transformarea actualelor inspectorate școlare regionale în *direcții culturale regionale*;

b) reorganizarea subvizoratorilor școlare actuale și transformarea lor în *administrații culturale județene*.

7. *Reorganizarea Casei Școalelor.*

8. *Definirea situației personalului administrativ al Ministerului de orice grad și funcții.*

I

Material, personal, executarea lucrărilor

Referatul de față a fost alcătuit pe temeiul unui material informativ inedit, cuprinzând două categorii de lucrări:

A. *Prima categorie* cuprinde o *expunere a organizației actuale a Ministerului*, indicând structura serviciilor și compunerea birourilor în cele mai mici amănunte.

Materialul din această categorie e cuprins în *trei dosare*, și anume:

1) *un dosar* referitor la organizarea serviciilor din *administrația centrală* a Ministerului, cuprinzând *11 scheme* de organizare, și anume:

a) *schema organizării serviciilor Secretariatului General*;

b) *opt scheme* de organizare ale *direcțiilor Ministerului*;

c) *două scheme* de organizare: una a *Casei Școalelor* și alta a *Casei de Credit a Corpului Didactic*;

d) o *schemă generală grafică* rezumă organizația de ansamblu a administrației centrale;

2) *un dosar* referitor la organizarea celor *cinci servicii locale de învățământ*;

3) *un dosar* privitor la organizarea a *62 de subvizorate școlare* (din 71).

Dosarul nu cuprinde organizarea revizoratorilor din cele opt județe următoare: Argeș, Brăila, Ialomița, Putna, Suceava, Mureș, Iași, Neamț și Vâlcea, care n-au răspuns la ordinul Ministerului.

Expunerea organizării se compune, în fiecare dosar, din:

a) *Scheme grafice* ale organizării serviciilor și birourilor, însoțite de elemente pentru aprecierea acestei organizații sub raportul omogeneității și al randamentului, și anume de:

b) *fișe* indicând:

– numele

– gradul

– vechimea

– titlurile și

– atribuțiile, fiecărui funcționar;

c) *referate* indicând:

– numărul școlilor, sau al organelor în subordine, și tipul lor,

– al profesorilor,

– al elevilor și

– al hârtiilor intrate și ieșite, corespunzătoare fiecărui serviciu.

B. A doua categorie de lucrări cuprinde o *analiză a insuficiențelor organizației actuale* din îndoitul punct de vedere: al *doctrinei administrative* și al organelor *însărcinate cu aplicarea legilor de organizare existentă*.

Acest material se compune din:

1) *referat de ansamblu* întocmit de d-l ing. Ionescu-Heroiu, din care:

a) parte privitor la *principiile generale* de administrație ce trebuiesc avute în vedere la organizarea Ministerului, și

b) parte, privitor la *anomaliile organizației actuale* față de principiile doctrinei administrativ-fayoliste.

2) *Referate ale direcțiilor și serviciilor Ministerului* din Administrația centrală atașate la Secretariatul General, și anume:

a) *un referat al direcției a II-a* a învățământului secundar, întocmit de d-l director Bratu;

b) *un referat al Direcției a IV-a* a învățământului profesional, întocmit de d-l director Purcaru;

c) *un referat al Direcției a VI-a a Cultelor*, întocmit de d-l director Brădișteanu;

d) *un referat al Direcției Generale a Teatrelor*, întocmit de d-l director Mavrodi;

e) *un referat al Consiliului permanent al comisiei centrale de judecată*, întocmit de secretarul comisiei, grefier al comisiei de judecată²;

f) *Referate asupra Serviciului de studii, documentare și statistică*, din care:

– *unul* întocmit de d-l Danielopol, șeful serviciului, asupra organizării acestuia³;

– altul întocmit de d-l ing. Measnicov asupra recensământului copiilor în vârstă de școală;

– acesta, însoțit de un referat al d-lui Petre Ghițescu, directorul învățământului primar;

– ultimul, întocmit de d-l profesor Iorgu Stoian, asupra materialului documentar aflat în bibliotecile Ministerului;

g) *Un referat asupra secției personalului*, depinzând de Secretariatul General, întocmit de d-l Niculescu, șeful serviciului.

Direcțiile: I-a a învățământului primar, a III-a a învățământului superior, a V-a a învățământului confesional și particular și a VIII-a a contabilității nu au făcut referate scrise.

3) *Patrusprezece referate de ale subvizoratorilor școlare*, răspunzând chestionarului adresat au făcut și propuneri asupra reorganizării serviciilor de administrare a învățământului primar județean.

Notăm în ordinea importanței răspunsurile subvizoratorilor din județele: Cluj, Trei Scaune, Tulcea, Râmnicul-Sărat, Târnava-Mică, Lugoj, Alba, Sălaj, Covurlui, Buzău, Dolj, Târnava-Mare, Teleorman și Soroca.

Materialul de mai sus a fost cules în chipul următor:

A. *Schemele de organizație* ale serviciilor din administrația centrală, Casa Școalelor și Casa de Credit cu anexele lor, au fost executate de d-nii Eugeniu Vatau, subșef de birou, și Morărescu, impiegat, ambii de la secția de Studii, documentare și statistică a Ministerului.

Pentru *serviciile exterioare*, materialul a fost întocmit direct de aceste servicii, pe temeiul adreselor alcătuite de semnatarul acestui referat și trimise de d-nii E. Vatau și Morărescu împreună cu modelele de scheme și fișe privitoare la situația fiecărui funcționar⁴.

B. *Referatele asupra imperfecțiunilor constatate în actuala organizație* au fost întocmite după cum urmează:

1) Referatele asupra *organizării de ansamblu* au fost întocmite precum am spus de d-l ing. Ionescu-Heroiu, din însărcinarea d-lui secretar general I. C. Petrescu.

De acestea ne-am folosit în multe privințe, deși rigiditatea lor tehnică necesită o adaptare și o transpunere a principiilor doctrinei administrative de la administrarea unei întreprinderi cu caracter comercial sau industrial la administrarea unei întreprinderi cu scop cultural nelucrativ.

2) Referatele asupra imperfecțiunilor constatate în *organizația actuală a diferitelor servicii* și propunerilor în vederea remedierii lor au fost întocmite de către conducătorii direcțiilor și serviciilor respective din minister, răspunzând ordinului ministerial cu nr. 45.678 din 1933.

Informațiile privitoare la insuficiențele actualei organizații a Direcției a VIII-a a contabilității și a serviciilor Secretariatului General au fost adunate și de semnatarul acestui referat⁵.

3) *Referatele asupra insuficiențelor actuale a subvizoratorilor școlari* și propunerile de organizare a acestor organe au fost cuprinse în unele din referatele prin care acestea explicau situațiunea organizației lor actuale, după cum s-a arătat mai sus.

Unele din aceste referate sunt de cea mai mare valoare în ce privește sugestiile pentru organizarea viitoare a revizoratorilor și sugerează ideea unui congres anual al personalului de control și de administrație județeană a învățământului, în vederea cunoașterii nevoilor acestuia.

II

Legislația actuală, principiile ei. Deficiența organizației ce rezultă din ea

Organizația actuală a Ministerului este rezultată din patru legi:

1) *Legea pentru organizarea și funcționarea Ministerului Instrucțiunii Publice și al Cultelor din 1 iulie 1930*, modificată prin:

2) *Legea pentru modificarea unor dispozițiuni din Legea pentru organizarea și funcționarea Ministerului Instrucțiunii Publice și al Cultelor din 1 iulie 1930, din 21 iulie 1931*;

3) *Legea pentru trecerea Direcției Educației Poporului de la Ministerul Muncii, Sănătății și Ocrotirilor Sociale la Ministerul Instrucțiunii, al Cultelor și Artelor și pentru înființarea Direcției Generale a Teatrelor și Operelor din 22 iulie 1931*;

4) *Legea pentru modificarea unor dispozițiuni din Legea pentru organizarea și funcționarea Ministerului Instrucțiunii, al Cultelor și Artelor, publicată în Monitorul Oficial nr. 143 din 1 iulie 1930, cu modificările ei din legea publicată în Monitorul Oficial nr. 166 din 21 iulie 1930, din 26 ianuarie 1932*.

Prima din aceste legi e a fostului ministru Costăchescu, ultimele trei sunt ale fostului ministru Iorga.

Deși ultimele trei legi nu suprimă, ci numai modifică pe cea dintâi, în realitate principiile de la care se inspiră sunt cu totul divergente, așa că actuala organizație a Ministerului prezintă un caracter cu totul hibrid:

A. Intențiile legii de organizare din 1930 au fost puse cu multă claritate în lumină de expunerea ei de motive, precum și de discuțiunile care au însoțit trecerea ei prin Parlament. Ele pot fi concentrate în următoarele puncte:

1) *Unificarea unei legislațiuni hibride*, răspândită într-o mulțime de texte diferite (legi succesive, decrete și decizii ministeriale modificatoare) — și punerea ei de acord cu prevederile Legii de organizare a Ministerelor din 1929.

2) *Descentralizarea administrativă*, realizată prin:

a) *Înființarea serviciilor locale de învățământ* la sediul regiunilor administrative cu atribuții de administrație și control;

b) *desconcentrarea lucrărilor realizate prin definirea exactă a atribuțiilor fiecărui organ al ierarhiei Ministerului*;

c) *sanționarea încălcării atribuțiilor organelor externe sau inferioare, de către cele superioare de la centru*;

d) *reorganizarea controlului și a instanțelor de disciplină* date în prima instanță în sarcina regiunilor școlare.

3) *Eliminarea politicei* din administrația învățământului, întărirea răspunderii și împiedicarea sabotării lucrărilor Ministerului, realizate prin:

a) *Sarcina inamovibilității* directorilor de învățământ, menținându-se inamovibilitatea inspectorilor generali, dintre care directorul să fie ales prin delegație de către Minister;

b) *Introducerea examenului la recrutarea personalului de control*;

c) *Obligația raportului scris* ca singur element care poate scuti pe director de răspunderea unei măsuri ilegale luate de Ministru în sfera de acțiune a celui dintâi, dar înlăturarea pe această cale a acțiunii de obstinație a directorului față de hotărârile Ministrului;

d) *Reorganizarea acțiunii disciplinare*, înlăturându-se atribuțiile de acest fel ale Consiliului permanent, acuzat de politică.

4) *Perfecționarea și reorganizarea* câtorva funcțiuni administrative și dovedite defectuoase.

a) *Reorganizarea acțiunii disciplinare*: unificarea modului de suspendare în caz de deschidere a acțiunii publice pentru toate gradele de învățământ;

b) *definirea situației personalului administrativ și de control* față de personalul didactic, al arhitecților și avocaților;

c) *înființarea unui birou de urmărire a lucrărilor* la fiecare direcție;

d) *definirea atribuțiilor directorului regional asupra serviciului local*;

e) *înființarea conferințelor între organele de execuție* pentru coordonarea acțiunii lor.

5) *Reorganizarea Casei Școalelor și a Casei de Credit a Corpului Didactic*, realizată prin lărgirea atribuțiilor ei, ea primind, pe lângă misiunea ei inițială de *control a fundațiilor culturale, și tutela comitetelor școlare și asigurarea materialului școlar*.

E evident că principiile esențiale au fost:

a) Descentralizarea și

b) Eliminarea politicei din învățământ.

Și, sub acest raport, legea a provocat:

1) obiecțiile Consiliului Legislativ,

2) critici parlamentare.

A fost atacată în primul rând înființarea inspectoratelor, ca dezorganizând unitatea de conducere în materie de învățământ și ca prilej de risipă bugetară.

Iar dintre măsurile de înlăturare a politicei din administrația școlară, suspendarea inamovibilității directorilor a fost declarată neconstituțională – de Consiliul Legislativ; în vreme ce în Parlament a fost atacat, dimpotrivă, respectul păstrat inamovibilității inspectorilor în ființă, recrutați pe altă cale (politică) decât prin concurs. (Discursul d-lui prof. I. Petrovici)⁶.

Și nu încapе îndoială că: 1) înființarea serviciilor locale de învățământ, cu atribuții precise, 2) crearea noilor inspectorii șefi, 3) limitarea atribuțiilor directorilor centrali, 4) rezervarea unor atribuții speciale Ministrului au

urmărit tocmai neutralizarea acestor funcționari superiori politici, dar inamovibili, de care Ministerul nu se putea lipsi⁷.

Dintre măsurile de reorganizare administrativă, a fost atacată de Consiliul Legislativ lipsa de concentrare a ordonanțării tuturor direcțiilor la Direcția Contabilității, iar în Parlament a fost atacată organizarea Secretariatului General ca un fel de direcție specială, în locul însărcinării lui cu funcțiunea de a dubla pe Ministru cu un om de încredere având exact aceeași sferă de atribuții cu acesta (Petrovici).

B. Legile modificatoare din 1931 și 1932 au intenții cu totul potrivnicei celei dintâi:

Ele urmăresc dimpotrivă:

1) *Să treacă asupra Ministerului Instrucțiunii, Cultelor și Artelor întreaga supraveghere și încurajare a activității culturale*;

2) *să treacă conducerea efectivă a tuturilor lucrărilor Ministerului în mâinile Ministrului*.

1. Întru îndeplinirea primei intenții:

a) *Direcția Educației Poporului trece de la Ministerul Muncii la Casa Școalelor*, cu organizația respectivă (art. 2, legea din 22 iulie 1931) cu fonduri cu tot (art. 23, legea din 22 iulie 1931);

b) *Se desființează Regia Autonomă a Teatrelor Naționale și a Operelor și se înființează o Direcție Generală a lor la Minister* (art. 5, legea din 22 iulie 1931), cu casa ei de credit cu tot (art. 20, legea din 22 iulie 1931).

Directorul ei e pus sub directă autoritate a Ministrului (art. 11 al legii din 22 iulie 1931).

Organizarea serviciilor acestei direcții se lasă pe seama unui regulament (art. 12, legea din 22 iulie 1931);

c) *Se desființează Direcția artelor* (art. 22 al legii din 22 iulie 1931).

1) *Serviciul artelor se transformă în Inspectorat al artelor*,

2) *Învățământul artistic trece la Direcția Învățământului Superior*,

3) *Comisia Monumentelor Istorice funcționează după legea și regulamentul său*;

4) *Ministrul își asumă, prin Casa Școalelor, controlul tuturilor fondurilor* (cu scop cultural), având administrație proprie (art. 14 din legea din 21 iulie 1931).

2. A doua intenție urmează să se realizeze prin:

a) Trecerea întregii administrații în mâinile Ministrului, care, după art. 2 al legii din 21 iulie 1931, are, „dreptul exclusiv de a rezolva și hotări toate chestiunile ce cad în competența Ministrului, atât cele ce îi sunt rezervate expres, cât și cele date până la prezenta lege în competența diferitelor organe subalterne, centrale sau locale”.

Prin această imixtiune directă a Ministrului în toate chestiunile se ruinează complet cea dintâi intenție a legii precedente: descentralizarea prin documentare și separația amănunțită de atribuții.

b) *Transformarea tuturilor organelor de conducere administrativă din Minister în organe consultative ale Ministrului.*

1) Astfel, prin art. 1 al legii din 21 iulie 1931, toate organele Ministerului devin organe care ajută pe Ministru în conducerea Ministerului.

2) Iar prin art. 7 al aceleiași legi, *Directorii sunt transformați în consilieri*, ale căror atribuțiuni nu sunt decât acelea de:

„a da lămuriri cu caracter tehnic Ministrului și Secretarilor Generali, cu privire la toate chestiunile ce intră în atribuțiile respective și de a colabora la întocmirea regulamentelor precum și orice alte atribuțiuni li s-ar da de Ministru...”.

Deci atribuții proprii: consultații tehnice, colaborare tehnică la studii; restul, doar atribuții delegate.

În același sens, *organele consultative sunt înmulțite*, adăugându-se celor existente:

1) *Consiliul consultativ al foștilor miniștri* (legea 21 VII 1931, art. 3).

2) *Reprezentanții asociațiilor profesionale* admiși prin legea precedentă în Consiliul Superior al Instrucției (sau Consiliului permanent?) – sunt admiși de data aceasta direct ca sfătuitori ai Ministrului (art. 6, legea 21 VII 1931).

3) Dar legile le restrâng atribuțiile, reducându-le la *un rol pur consultativ și facultativ*:

Astfel: 1) „*Consiliul general* are numai menirea de a constata rezultatele practice ale învățământului și a da sugestii Ministrului” (art. 4, legea din 21 VII 1931).

2) *Consiliul permanent*, „organ consultativ, are dreptul de a prezenta propuneri și observații cu privire la legile școlare, regulamente și programe și a da expresiune dezideratelor de ordin didactic ale membrilor învățământului” (art. 5, legea 21 VII 1931).

3) Reprezența categoriilor profesionale are „rolul numai de a-i expune (Ministrului) doleanțele corpului didactic” (art. 6, legea din 21 iulie 1931).

4) De acord cu avizul Consiliului Legislativ la legea din 1930 care găsește neconstituțional și contrariu ideii de responsabilitate ministerială, caracterul obligator pentru Ministru al avizelor cerute diferitelor organe facultative, art. 13 al legii din 1931 mai specifică: „diferitele avize și recomandări cerute de legile învățământului în materie de numiri, detașări, transferări și definitivări au caracterul de simple indicațiuni facultative pentru Ministru”.

Ideea e completată de art. 2 al legii din 26 ianuarie 1932, care arată că atât consultarea cât și avizul Consiliului Permanent sunt facultative pentru Ministru oriunde legea le cere.

d) E firesc ca, într-o asemenea organizație, *Ministrul să disloce organele existente*, atât cele consultative cât și cele de control, spre a le adapta vederilor sale.

În acest sens, legea:

1) *Schimbă condițiile de desemnare a organelor consultative*, și anume:

a) *Consiliului general* al instrucției (art. 4, legea din 21 iulie 1931, și art. 1, legea din 26 ianuarie 1932);

b) *Consiliului permanent* (art. 5, legea din 21 iulie 1932, și art. 2 al legii din 26 ianuarie 1932);

c) *Consilierilor Ministrului* (art. 7, legea din 21 iulie 1931, și art. 6, legea din 26 ianuarie 1932).

Membrii mai multor organe consultative sunt siliți să opteze pentru unul (art. 4, legea din 26 ianuarie 1932).

2) *Ea schimbă de asemeni organele de execuție*, dislocând din situația lui personalul de control exclusiv și determinând noi condiții de recrutare:

a) În primul rând se modifică sistemul de control:

Art. 8 al legii din 21 iulie 1931 deosebește astfel pe *Inspectorii învățământului secundar de revizorii și subrevizorii* celui primar, deosebind inspecția didactică de cea administrativă (legea zice: științifică și disciplinară), și punând principiul *controlului fiecărui grad de învățământ prin organe de control desemnate dintre membrii gradului superior*: universitari la secundar, secundari la primar, menținând examenul ca mijloc de recrutare a subrevizorilor și delegația ca sistem de desemnare a inspectorilor secundari și a revizorilor.

Iar un articol schimbă complet situația personalului de control, care rămâne la dispoziția Ministrului respectând gradul și salariul – cu drept de a cere revenire la catedră (art. 16 din legea din 21 iulie 1931);

b) se schimbă de asemeni *conducerea Casei de Credit* (art. 8, legea din 26 ianuarie 1932);

c) *școlile normale* trec de la Direcția Învățământului Secundar la Direcția Învățământului Primar (art. 12 al legii din 21 iulie 1931) și retrec pe urmă înapoi (art. 7 al legii din 26 ianuarie 1932);

d) Secțiile de la Secretariat sunt reunite într-un serviciu al Secretariatului, condus de el direct (art. 2, legea din 21 iulie 1931);

e) Se regulează *situația funcționarilor administrativi*: ce nu provin din corpul didactic (art. 11 al legii din 21 iulie 1931);

f) în special a contenciosului (art. 9, idem);

g) și contabilității (art. 6, idem);

h) se impune *titlul de licență* pentru avansarea în posturile de la șef de birou în sus (art. 11, legea din 21 iulie 1931);

j) se reglementează *retragerea din oficiu* (art. 3, legea din 26 ianuarie 1932);

i) se impune *membrilor Comisiilor regionale de judecată, catedra în orașul de reședință* (art. 10, legea din 21 iulie 1931);

h) se numesc 4 profesori din București *supleanți în Comisia centrală de judecată* (art. 5, legea din 26 ianuarie 1932).

C. Contradicția principiilor care stau la baza celor două legislații suprapuse aproape că nu are nevoie de lămuriri suplimentare.

1) *De-o parte, un efort democrației de descentralizare și de desconcentrare*

prin separația de atribuții, mergând până la disocierea funcțiilor culturii care se atribuie altor ministere; *pe de altă parte, un efort contrar de concentrare dictatorială în mâna Ministrului* a tuturor funcțiilor ministeriale, și aceasta fără abrogare a legii precedente, izvorâtă din principii contrare și fără retopirea din temelie a organizării Ministerului.

Nu discutăm aci valoarea uneia sau a alteia din cele două concepțiuni, discuție ce-și are locul cu prilejul statornicirii principiilor ce trebuiesc să stea la baza reformei organizației actuale.

Ajunge să semnalăm *suprapunerea unei legislații care introduce arbitrarul ministerial și confuzia de atribuții peste o legislație al cărei principal punct de vedere fusese încercarea de separare a lor*, ca să arătăm ce a devenit în fapt intenția de unificare a legilor din 1930.

2) Nu mai e nevoie să spunem că într-o astfel de organizație în care, pe cale de delegații întemeiate pe unele articole ale legilor complementare, se pot schimba complet funcțiile direcțiilor, *nu mai poate fi vorba de respectul atribuțiilor fiecărui organ anume specificate în lege, și ca atare nici o descentralizare efectivă*.

Așa se face că în organizația actuală s-a produs o *impietate a organelor centrale asupra celor locale*, care a desființat în fapt orice funcțiune proprie a serviciilor locale, servicii care au devenit – după o expresie pe care o întâlnim de mai multe ori în lucrările pregătitoare – *simple oficii de transmitere între Administrația centrală și unitățile administrative școlare inferioare*.

Așa că nu este exagerată afirmarea că *în fapt nu mai există descentralizare*. Și prin aceasta se vede trădată și a doua intenție a legiuitorului din 1930.

3) Ca rezultat trebuie menționată aci apariția unui nou fapt: *anarhia administrativă*. Lipsa oricărei delimitări legale de atribuții duce la rezultatul cunoscut, și anume că *organele mai îndrăznețe își asumă în fapt atribuțiuni mai importante, care nu-i pot fi retrase, fiindcă organele locale dispun de mijloace de presiune directă politică asupra organelor conducătoare ale Ministerului*.

4) Această anarhie administrativă duce astfel și ea la un rezultat neașteptat. Compromiterea și a celei de a treia intenții a legiuitorului din 1930: *excluderea influenței politice din administrația școlară*⁸.

În rezumat, vicisitudinile actualei organizații se pot reduce la următoarele două:

1) *Anarhia administrativă rezultată din confuzia de atribuții, pe toate treptele administrației, anarhie care determină insuficiența totală a acestei administrații!*

2) *Politicianizarea administrației școlare, care obligă pe Ministru să se preocupe de o mulțime de chestiuni mărunte și-l împiedică să reflecteze la problemele mari ale învățământului, sub influența presiunilor*⁹.

Cauza acestor rele stă, în primul rând, în caracterul hibrid al legislației

actuale, care cuprinde suprapuse două legiuri cu tendințe contradictorii: una care creează servicii locale și alta care le ia atribuțiile și le sterilizează acțiunea.

Toate acestea necesită o schimbare de sistem.

Pe lângă aceste vicii fundamentale, legislația actuală cuprinde o serie de alte imperfecțiuni, mai mici, care stânenesc totuși buna funcționare a organizației ministeriale. Dintre acestea, una din cele mai importante este confuzia dintre noțiunile de conducere, consultație, organizație, coordonare, supraveghere și control, care determină crearea de organe cu funcțiuni hibride, sterilizate în acțiunea lor de pe urma acestor confuzii.

III

Definiția misiunii Ministerului

Legea actuală definește în art. 1 misiunea Ministerului precum urmează: „Ministerul Instrucțiunii Publice și al Cultelor are în atribuțiile sale administrarea și controlul învățământului de stat de toate gradele, precum și supravegherea învățământului particular.

El este reprezentantul statului față de toate cultele profesate pe teritoriul României, cu dreptul de supraveghere și control asupra lor. El încurajează și îndrumă activitatea artistică și literară”.

Neomogeneitatea atribuțiilor ce cad în sarcina Ministerului față de diferitele ramuri ale activității culturale își are rădăcina în atitudinea pe care o adoptă statul în diferitele legi cu caracter cultural față de aceste activități:

- 1) *Administrarea*, pentru învățământul de stat,
- 2) *Supravegherea*, pentru cel particular și culte,
- 3) *Reprezentare și control* față de culte,
- 4) *Încurajare*, ajutor și îndrumare față de arte.

Teoretic, omogeneitatea sau măcar sistematizarea atribuțiilor statului în materie de cultură nu este imposibilă.

Ea atârână de concepția privitoare la intervenționismul de stat în această materie. Această concepție poate varia de la: 1) *liberalismul cultural*, care urmărește dezvoltarea culturii de toate gradele, cu totul independentă de stat, acesta exercitând numai un drept de control de natură a împiedica folosirea ei în scopuri imorale abuzive, sau primejdioase ordinei publice, și până la 2) *concepția autoritaristă a culturii de stat*, oficiale, după care statul este principalul promotor al culturii și nevoilor lui, principalul îndreptar al dezvoltării culturale, trecând prin 3) *concepția Statului cultural*, după care organizația de stat servește de cadru de creație și răspândire a activității culturale a națiunii.

Fiecare din aceste concepții se poate valorifica deopotrivă atât față de cultura creatoare cât și față de învățământ sau de cultele religioase, concretizând o întreagă gamă de atitudini, care pot merge:

- a) *pentru învățământ*, de la regimul etatizării lui, în toate gradele, până

la desăvârșita lui libertate (bineînțeles, în limitele mai sus arătate);

b) *pentru culte*, de la regimul bisericeii de stat, trecând prin regimul autonomiei și al tutelei administrative, până la regimul separației totale;

c) *pentru cultură*, de la regimul de libertate totală a inițiativei private, trecând prin regimul încurajării și organizării ei, până la regimul culturai de stat.

Trebuie observat aci că liberalismul politic nu corespunde în totul liberalismului cultural, deoarece și el recunoaște un minimum de obligativitate culturală, aceea a obligativității culturii elementare, așa cum ia ființă în legile de obligativitate a învățământului primar.

Atitudinea statului român față de diferitele forme ale activității culturale concretizată în legile speciale ale învățământului, ale cultelor și artelor, la momente diferite și sub imperiul unor necesități politice diferite poate fi calificată de hibridă.

1) *În materie de învățământ*, statul român, sub influența liberalismului patruzeci și optist, a adoptat un regim mixt care domnește și astăzi, organizând pe de o parte un învățământ administrat direct de stat; dar acceptând în același timp și unul particular – după Unire –, statul a căutat să adapteze acestui regim și situația școlilor confesionale ardeleni, cu toate că situația lor era oarecum deosebită de aceea a învățământului particular din Vechiul Regat¹⁰.

De asemeni statul a introdus regimul autonomiei pentru învățământul superior din Vechiul Regat.

2) *În materie de culte*, după secularizarea averilor mănăstirești și înființarea autocefaliei ortodoxe, statul modern românesc își asumase sarcina administrării cultului ortodox, ca religie de stat; practicând, sub acest raport, o etatizare completă a acestuia. După război, legislația bisericească inspirată de statutul șagunian al bisericii ardeleni, trebuind să țină seamă și de noua situație a cultelor aflătoare pe teritoriul românesc, a introdus regimul autonomiei pentru toate aceste culte, sub controlul organizației de stat.

3) *În materie de cultură* propriu-zisă, statul a șovăit mult timp să depășească regimul încurajării oficiale, materiale și morale a inițiativelor private. Noul proiect de lege a organizării culturale introduce pentru prima oară la noi, în acest domeniu, regimul organizării prin stat.

Variatatea împrejurărilor în care au luat naștere aceste legi explică lipsa de omogeneitate a atribuțiunilor statului în materie de cultură, consacrate de art. 1, dacă nu o justifică!

Dacă o modificare a acestor legi în vederea omogeneizării atitudinii statului față de cultură este de dorit pentru a da o coerență acțiunii desfășurate de acesta, totuși această modificare nu poate fi efectuată printr-o dispoziție a legii de organizare a Ministerului; această dispoziție a legii are caracter mai ales practic și lucrează pe o structură existentă a activității de stat în materie de cultură.

Numai o revizuire a întregii noastre legislații culturale și școlare, în acest scop, ar putea duce la atare omogeneizare!

Trebuie spus limpede cu acest prilej că, oricât ar exista o dorință de simetrie în acest domeniu, diversitatea împrejurărilor precum și a dezvoltării istorice a diferitelor provincii românești fac din unificarea activității statului în materie culturală o problemă subtilă – ce trebuie să răspundă unui mare număr de situațiuni imponderabile, fapt care exclude posibilitatea unei unificări prea pripite!

Dacă, prin urmare, atribuțiunile concrete ale Ministerului în materie de cultură nu pot fi unificate de o lege de organizare, mai înainte ca legile speciale prin care se constituiesc în chip unitar aceste atribuțiuni să fi luat ființă, se impune totuși măcar o regrupare sintetică a acestor atribuțiuni, juxtapuse astăzi fără altă legătură logică aparentă decât arbitrarul unui legiuitor¹¹.

Această unificare nu se poate face însă decât redefinind misiunea de ansamblu a Ministerului Instrucțiunii Publice, Cultelor și Artelor în sensul contopirii acestor trei manifestări ale vieții culturale de care statul a fost condus – istoricește – a se ocupa la epoci deosebite – în măsură deosebită și sub influența unor împrejurări deosebite – într-un singur concept, care le subsumează logic și sociologic, și anume conceptul de *cultură*.

Transformând astfel „Ministerul Instrucțiunii Publice, al Cultelor și Artelor” într-un „Minister al Culturii”, nu-i atribuim în fapt o misiune nouă, pe care să nu o fi îndeplinit mai dinainte, ci numai ridicăm în conștiința autorității de stat ideea comună care leagă organic între ele aceste activități aparent deosebite, dându-se un scop unic într-o varietate de forme, și anume acela al promovării finalităților superioare ale națiunii.

Singură această ideea de *cultură* poate justifica alăturarea într-un același Minister a acelor trei elemente care compun obiectul preocupărilor lui actuale: învățământul, cultele și artele, cu toate originile lor diferite și cu toate manifestările lor uneori convergente, alteori antagoniste în istoria acestui neam.

Și tot ideea de *cultură* este aceea care, îngăduind înțelegerea relațiilor exacte dintre ele, permite înfăptuirea unei organizații de continuitate care să asigure solidaritatea lor cu destinele acestui neam, păstrând fiecareia specificitatea ei proprie.

1) Științele și artele ca ramuri de activitate culturală creatoare de valori menite să facă viața omului pe pământ mai bună și mai frumoasă, îndreptându-i pașii spre adevăr,

2) cultele, ca ramuri de activitate culturală, menite să arate omului vedenia locului său în lume și să-i îndrepte pașii pe calea valorilor universale și nepieritoare, și

3) învățământul, ca ramură menită să asigure păstrarea, transmiterea și răspândirea mai departe a acestor valori de-a lungul generațiilor gânditoare!

Pentru toate aceste motive, socotim absolut necesară schimbarea numelui Ministerului Instrucțiunii Publice, al Cultelor și Artelor în acela de Minister al Culturii Naționale și redefinirea misiunii lui într-un prim articol astfel conceput:

„Art. 1. Ministerul Culturii Naționale are drept misiune să asigure:

1) creația, conservarea, transmiterea și răspândirea valorilor culturale în națiune;

2) formarea personalității sociale a cetățenilor actuali și viitori, în conformitate cu nevoile statului și ale națiunii“.

1) Prima din acele două idei nu merită nici o explicație suplimentară. Ea nu face decât să exprime misiunea fundamentală a Ministerului în materie de cultură, specificând cele două mari aspecte ale procesului cultural:

a) creația valorilor și

b) transmiterea lor.

2) A doua idee pune sarcina specială culturală a Ministerului, în funcție de misiunea lui generală socială.

Ea ne arată motivul pentru care statul nu poate rămâne pasiv față de procesul cultural și temeiul pe care se justifică intervenția lui în această materie, și anume: faptul că prin cultură se formează personalitatea socială a cetățenilor.

Această personalitate socială interesează statul dintr-un îndoit punct de vedere:

a) unul specific cultural,

b) altul politic.

a) Într-adevăr, din primul punct de vedere personalitatea este principalul agent al creațiunii culturale și fără formarea și selecția ei nu se poate concepe creațiune culturală.

b) Din al doilea punct de vedere, personalitatea socială este suportul întregii vieți de stat și în special agentul voinței de unitate politică a națiunii.

Intervenția statului are deci, sub acest raport, un dublu scop:

1) să asigure reînnoirea corpurilor creatoare de cultură ale națiunii,

2) să asigure menținerea unității politice a acesteia.

Și cum menținerea acestei unități nu e posibilă, pe de o parte, fără o menținere a unității de voință, adică fără o unitate și o armonie a finalităților și a motivelor acțiunii sociale;

iar pe de altă parte, cultura este tocmai temeiul acestor finalități superioare ale națiunii, se înțelege că al doilea scop: unitatea politică, se asigură să se realizeze prin formarea potrivită a voinței sociale, adică a voinței personalităților sociale, cu ajutorul culturai.

Astfel, a doua idee care definește misiunea Ministerului își află¹² o primă rădăcină în misiunea culturală a Ministerului așa cum a fost definită la început și a doua în limitele pe care misiunea fundamentală a statului, care e menținerea unității lui politice, o impune acestei culturi.

Numele și textul misiunii astfel definite, în chip generic, pun o problemă de specificare, și anume, dacă misiunea Ministerului trebuie să se raporteze la „cultură în genere“, sau la „cultura națională“.

Ministerul urmează să se numească Minister „al Culturii“ pur și simplu sau Minister „al Culturii Naționale“?

Altfel zis, misiunea lui se referă la promovarea valorilor culturii în genere, sau la valorile culturii naționale?

Lucrul nu e lipsit de interes și chiar de dificultăți, dacă ne gândim la structura etnică a statului românesc și la relația dintre cele trei concepte ale națiunii:

1) Națiunea biologică, neamul sau poporul,

2) Națiunea etnică sau culturală și

3) Națiunea politică.

Este incontestabil că totalul cetățenilor manifestând voința de unitate politică constituie națiunea politică.

Dar această națiune politică este compusă dintr-un neam românesc majoritar și din minorități etnice, întemeiate pe deosebiri de sânge, de origine, de limbă, de obiceiuri și uneori și de confesiune religioasă.

Faptul care complică problema este că unele dintre aceste minorități – chiar dacă nu nutresc fățiș aspirațiuni către alte unități politice – nutresc fățiș aspirațiuni către culturi proprii sau în orice caz către culturi în limba lor proprie, limba fiind factorul capital de raliere sufletească.

Suntem deci aduși să ne întrebăm cum trebuie să considerăm, din punctul de vedere al statului, *culturile specifice*, sau în *limbă specifică*, a minorităților noastre etnice și dacă nu se desemnează, sub acest raport, statului, o misiune proprie.

Două concepții sunt aci față în față:

1) Una – reprezentată, în tradiție de după Unire, de Partidul Liberal – concepe misiunea culturală a statului ca fiind în slujba culturii naționale, înțeleasă ca „cultură a neamului majoritar“;

2) Alta, reprezentată tot de la Unire, pe temeiul actului de la Alba-Iulia – în special de minoritățile etnice –, reclamă autonomia culturală desăvârșită a minorităților etnice, adică state culturale minoritare în statul politic unitar;

3) Între ele, se poate căuta o sinteză care să asigure interesele statului cultural românesc, cu dezvoltarea în limita proprie a culturii populațiunii minoritare, căci

fapt este, că misiunea culturală a statului trebuie să țină seama de coexistența în statul politic a unor minorități etnice cu culturi deosebite de acele ale neamului majoritar.

Ce atitudine poate lua statul în această direcție?

1) Atitudinea de naționalizare culturală, de contopire sufletească a minorităților prin punerea statului în slujba unei singure culturi (atitudinea statului maghiar);

2) Toleranța dezvoltării culturale autonome a minorităților, sau

3) Punerea statului în slujba unei idei de armonie a culturilor națiunilor conlocuitoare.

Ceea ce complică problema este faptul arătat, că cultura, fiind ansamblul finalităților superioare ale unei națiuni, ea este și receptacolul tendințelor de unificare politică și ca atare eterogeneitatea culturală amenință – virtual –

omogeneitatea politică.

Și, în alt doilea rând, faptul că în acest punct culturile minoritare își găsesc un sprijin puternic în organizațiunile cultelor respective¹³.

Principial, din punct de vedere al intereselor superioare ale statului românesc și al împrejurărilor actuale, socotim că într-o politică de deznaționalizare culturală a minorităților imposibilă și una de autonomie culturală de nedorit, trebuie găsită o formulă care să armonizeze:

1) tendințele statului *cultural românesc*, adică de punere a statului în slujba culturii naționale a populației majoritare, cu

2) tendințele de dezvoltare culturală specifică a populațiilor etnoetnice,

3) dar în cadrul impus de *necesitatea asigurării unității politice a neamului românesc*.

De aceea, față de primele două din formulele următoare care ar defini: prima, poziția intransigenței culturale, a doua, poziția autonomiei culturale – vom recomanda de preferință pe cea de a treia, care încearcă să țină seamă de condițiile de sinteză pomenite mai sus;

1) atribuind statului grija de promovare a valorilor naționale dar adăugându-le patrimoniul „valorilor universale umane“;

2) atribuindu-i „formarea personalității sociale a cetățenilor de orice cultură, în conformitate cu nevoile *statului român*“, formulă elastică ce îngăduie luarea tutului garanțiilor politice față de cultele și instrucția popoarelor conlocuitoare;

3) atribuindu-i grija asigurării „dezvoltării culturale specifice a populațiilor minoritare“ (sau, mai slab, a „dezvoltării culturale a populațiilor minoritare în limba lor proprie“) dar „în armonie cu interesele statului românesc“.

O analiză amănunțită a intențiilor ar avea de ales pentru definirea celei de a treia misiuni culturale a Ministerului Culturii Naționale, a unuia din următorii termeni:

Ce asigură statul minoritarilor în materie de cultură?

1) „dezvoltarea culturală“:

a) *autonomă*,

b) *specifică*, sau

c) *în limbă proprie* a populațiilor minoritare în armonie cu tendințele statului românesc sau, numai:

2) armonizarea dezvoltării lor culturale în raport cu tendințele statului românesc.

Precizarea lucrului are o covârșitoare importanță!

Între aceste formule și formulele generice, arătate la început, există deosebirea că cele dintâi elimină și lasă în vag problema aspectului național al misiunii Ministerului, pe când ultimele, caută s-o precizeze!

E adevărat că practic, din combinarea rațională a primelor două misiuni, se pot scoate aceleași principii în materie națională și fără nici o altă enunțare! Aceasta, bineînțeles, în cazul în care s-ar socoti neoportună o discuție cu minoritarii astăzi, asupra acestui punct!

Socotim totuși că a treia dintre formulele de mai sus poate fi considerată ca un model de legislație minoritară liberală, care totuși asigură elementului național punerea organizației de stat în slujbă propriei sale dezvoltări culturale!

Căci nu vedem cum ar putea refuza minoritățile integrarea în stat, când li se asigură *dezvoltarea culturală proprie*, fără a trăda, prin aceasta, intențiuni iridente care ar justifica atunci orice măsuri de apărare?

După acest al treilea alineat ar putea urma actualul text al art. 1, suprimându-se însă cuvintele „și controlul“ dintre atribuțiile Ministerului față de învățământul de stat de toate gradele, deoarece ideea de control este cuprinsă logic de ideea de administrație, căreia îi e subordonată, ci nu coordonată – cum pe nedrept ar indica-o despărțirea ei de cuvântul „administrație“, prin vorba și.

Prezența acestui cuvânt tulbură eleganța frazei și claritatea ideii.

IV

Organizarea conducerii Ministerului¹⁴

Problema repartizării atribuțiunilor personalului de conducere a Ministerului este extrem de delicată.

După legile actuale aceste organe sunt trei:

Ministrul,

Subsecretarul de Stat,

Secretarul General.

Cum se realizează, cu aceștia trei, o singură unitate de conducere?

Iată problema.

Complicată prin natura ei, problema realizării „unității în treime“ e mai complicată pentru Ministerul Culturii decât pentru alte departamente, întrucât acesta este un organism hibrid rezultat din contopirea a două foste ministere.

La origină, diviziunea atribuțiunilor conducerii era clară. Ministrul avea răspunderea serviciilor provenite de la fostul Minister al Instrucției, Subsecretarul de Stat răspunderea serviciilor provenite de la fostul Minister al Cultelor și Artelor. Fiecare lucra separat cu Secretarul său General.

Schema aceasta de repartitie era simplă, situația ce rezultă din ea clară și unitatea de conducere în cadrul fiecărei ramuri a departamentului asigurată.

Singură unitatea de acțiune a Ministerului rezultată din contopirea celor două departamente anterior deosebite suferea prin aceasta.

Legătura dintre cultură și instrucție rămânea o simplă juxtapunere, contopirea lor o ficțiune juridică și colaborarea lor o simplă formalitate¹⁵.

Principial, soluția acestei probleme implică găsirea unui plan în care să se poată face o aplicare a principiului diviziunii muncii, fără ca prin aceasta să se altereze unitatea funcțiunii de conducere. Determinarea acestui plan nu e posibilă decât prin analiza conținutului noțiunii de conducere.

A conduce instituția înseamnă în primul rând a concepe, în al doilea rând

a hotărî şi în al treilea rând a controla execuţia hotărârii privitoare la activitatea acestei instituţii.

A concepe înseamnă a fixa scopurile acţiunii şi mijloacele de realizare a lor; adică a te informa asupra nevoilor, a studia felul în care aceste nevoi ar putea fi satisfăcute, a întocmi programe de acţiune, a organiza elementele care vor contribui la realizarea lor: personal, material, mijloace financiare şi a coordona acţiunea lor în timp şi în spaţiu.

A hotărî înseamnă a te opri la un plan determinat şi a ordona diferitelor elemente care colaborează la executarea lui să îndeplinească operaţiunile prevăzute în acest plan, în ordinea anume indicată de el.

A controla înseamnă a verifica dacă fiecare element executiv şi-a îndeplinit misiunea, pentru a-şi putea da seama imediat de situaţia creată de succesul sau de eşecul lor şi a hotărî imediat măsurile de luat faţă de noua situaţie.

Dintre aceste trei puncte care asigură unitatea de voinţă a şefului una singură este nedelegabilă. Într-adevăr, şeful poate fi ajutat atât în activitatea de concepţie, de către organele consultative, cât şi în cea de supraveghere a execuţiei, de către organele de control. Singură funcţiunea hotărârii nu poate fi trecută altora. Chiar atunci când, în sfere limitate de acţiune, dreptul de hotărâre parţială trece asupra altora, şeful păstrează dreptul să impună tuturilor organelor subalterne propria lui hotărâre, în orice fază a operaţiilor de execuţie şi oricare ar fi convingerea intimă a acestora.

Impresionat de faptul că unele organe administrative aveau drept de „decizie“, d-l Iorga a exagerat acest principiu şi, confundând „hotărârea“ cu „execuţia“, a concentrat în mâna Ministrului, exclusiv, dreptul de decizie în orice chestiune şi a transformat toate organele de execuţie în simple organe consultative şi de supraveghere a execuţiei.

Cum se vede, concepţia de conducere a Ministerului de Instrucţie trece printr-un fel de dialectică subtilă de la o extremă la alta.

Revenind la problema cercetată, socotim şi noi, cu rapoartele preparatoare, că unitatea de conducere ar putea fi realizată transpunând exemplul oferit de organizaţia conducerii unei mari unităţi militare susceptibilă să acţioneze separat, cum ar fi divizia. O atare unitate îşi vede atribuţiunile comandantului împărţite între două grupe de subalterni, însărcinate, prima, cu realizarea tehnică a concepţiei: statul major, a doua, cu executarea ei. Comandantul suprem rămâne neconţinut organ de hotărâre şi de arbitraj între concepţie şi execuţie şi organ de control al amândorura. Pe această bază s-ar putea prevedea o împărţire raţională a atribuţiilor celor trei organe de conducere în chipul următor: unul, Subsecretarul de Stat de preferinţă, ar fi şeful organelor consultative ale departamentului, adică un fel de şef de Stat major al Ministerului; celălalt, de preferinţă Secretarul General, ar fi controlorul execuţiei deciziilor Ministrului. Peste ei, Ministrul ar rămâne organ de îndrumare şi arbitraj între concepţie şi execuţie, precum şi organ de supraveghere a lor.

Prin specializarea funcţiilor ar exista un organ care să dirijeze studiile şi altul care să verifice dacă hotărârile Ministrului sunt efectiv aplicate de organele de execuţie, fapte care odinioară reveneau Secretarului General şi care astăzi au rămas în sarcina şefilor de cabinet¹⁶.

În acelaşi sens conchide şi raportul pregător al d-lui ing. Heroiu, cu deosebire că acesta face din Secretarul General pe şeful Statului major şi pe Subsecretarul de Stat „ochiu al Ministrului“, adică controlor suprem al deciziilor acestuia. Soluţie de asemenea acceptabilă, deşi ni se pare că cea propusă de noi e mai apropiată de situaţia reală şi de diferenţa de grad a celor două funcţii.

E locul aci să lămurim o chestiune ridicată de Direcţii cu privire la posibilitatea împărţirii atribuţiilor de conducere. Împotriva afirmaţiei cuprinsă într-unul din referatele pregătitoare ale d-lui ing. Heroiu, conducătorii direcţiilor a doua şi a patra, d-nii directori Bratu şi Purcariu, au încercat să demonstreze divizibilitatea funcţiunilor conducerii, întemeiaţi pe aceeaşi analogie cu funcţiunile conducătorilor militari din subordine, care au totuşi, fiecare în sfera lui, o putere de comandă şi de iniţiativă efectivă. Ideea acestora izvorăşte din concepţia direcţiei-departament, după care am văzut că fiecărei direcţii îi revine nu numai administrarea ci şi conducerea efectivă a tuturilor problemelor fiecărei ramuri de învăţământ. În lumina acestei concepţii, Ministrul urmează să dea directive generale, hotărârile de detaliu urmând să fie luate de directorii respectivi. Ministrul ar urma să fie scos deci complet din atribuţiile sale administrative, care ar trece la direcţii. Ideea aceasta, destul de legată de cea a definirii atribuţiilor organelor subalterne, trebuie primită cu rezerve.

Comparaţia cu ierarhia militară nu e decât parţial exactă, întrucât în armată sferile de iniţiativă ale comandanţilor militari sunt suprapuse, pe când sferile de acţiune ale directorilor ministeriali sunt juxtapuse.

Fragmentarea conducerii, realizabilă în concepţia directorilor de departament, rupe unitatea de acţiune a Ministerului; ceea ce nu se întâmplă în acţiunea militară, unde comandantul artileriei, de pildă, nu poate acţiona separat de acel al infanteriei, ci împreună în cadrul aceluiaşi tot impus de comandantul-şef. Şcolile normale pot fi perfect administrate independent de Universităţi. Abia după mulţi ani se pot vedea roadele lipsei de unitate. Apoi, dacă e adevărat că fiecare organ trebuie să aibă o sferă de atribuţiuni determinată, în care să se poată mişca singur, nu e mai puţin adevărat că acel ce poate mai mult poate şi mai puţin şi ca atare această limitare de atribuţiuni faţă de cei de sus – ar putea fi susceptibilă să legitimeze o rezistenţă a direcţiilor împotriva ordinelor de sus, care ar introduce anarhia inerentă rezistenţei împotriva superiorilor. Tot exemplul militar ne poate lămuri în această privinţă.

Dacă în lipsă de ordine comandantul unei unităţi subordonate poate lua iniţiative şi hotărâri impuse de moment, el este totuşi obligat, în caz că primeşte un ordin, să-l execute imediat, chiar dacă contravine convingerii sale proprii. El nu-şi poate acoperi răspunderea decât raportând organelor

superioare: în cazul inițiativei, spre a cere confirmarea sau îndreptarea inițiativei sale, iar în cazul în care ar avea o părere deosebită, spre a și-o comunica și a-și degaja astfel răspunderea. Dar numai după ce a dispus executarea.

O obligație similară fusese impusă directorilor în chip judicios de Legea Costăchescu din 1930, atunci când dublase delimitarea precisă a atribuțiilor între diferitele organe ale Ministerului de obligația raportului scris, prin care organul inferior silit să execute o hotărâre ilegală își putea degaja răspunderea referind organului superior temeiul rezistenței sale.

Trebuie deci înțeles că Ministrul nu e numai un organ de apel împotriva deciziilor directorilor administrativi, așa cum o preconizează referatele pregătitoare ale direcțiilor II și IV; dar că el trebuie neapărat să poată impune direcțiilor modul său de a vedea, chiar împotriva voinței lor; directorii nede-gajându-se de răspundere decât referind, dar executând hotărârile Ministrului. Altfel am ajunge la absurditatea de a instaura un fel de cenzură a organelor subalterne asupra celor superioare, menită să împiedice pe Ministru să-și îndeplinească sarcina cum crede el de cuviință. Dreptul de „veto“ acordat subalternilor, într-o administrație, e un nonsens, dat fiind că singur Ministrul are răspunderea politică a actelor lui. În această direcție, Consiliul Legislativ a avut dreptate să considere, în avizul său la legea din 1930, obligația impusă Ministrului de a se supune avizului conform emis de organele consultative, ca în contradicție cu ideea răspunderii ministeriale¹⁷.

Dacă prin aceasta există teama că Ministrul va abuza de situația sa, substituind arbitrariul voinței sale, legalității, așa cum din nefericire s-a văzut de multe ori, ideea contrară, care trece directorului conducerea efectivă a unei ramuri de învățământ, riscă să substituie arbitrariul unuia singur, arbitrariului mai multora. De altfel nu trebuie uitat că Ministrul, personal politic vremelnic în fruntea departamentului, e supus atât controlului parlamentar, cât și controlului opiniei publice prin presă și mai ales revizuirii succesorului său, pe când directorul nu e supus nici unui alt control decât acela al șefului departamentului de care e de cele mai multe ori ferit prin inamovibilitate și căruia i se sustrage prin caracterul funcției sale, care îl face oarecum indispensabil Ministrului. Sancționarea unui director s-a văzut cu mult mai rar decât debarcarea unui Ministru.

O problemă delicată este, sub acest raport, aceea a intervențiilor ce se fac de-a dreptul la Ministru, peste capul direcțiilor respective. Rapoartele amintite trag prin analogie cu organizarea militară obligația petiționarilor, consfințită cândva de Legea Costăchescu, de a se adresa pe cale ierarhică mai întâi organelor subalterne și numai în ultimul rând Ministrului însuși¹⁸.

Aplicarea acestui principiu, recomandat ca mijloc sigur de descongestionare a Ministerului, are avantagii și inconveniente. Are, este drept, avantajele citate în pomenitele rapoarte, că simplifică administrația. Cererile nu se mai trimit direcțiilor, pentru ca de aci să meargă la regiune pentru referințe și să

se întoarcă înapoi, din nou la direcțiuni. Ci ele merg direct la regiune și numai de aci, în caz de nesatisfacere, ajung la centru. Soluția are însă dezavantajul consacrat în principiul tradițional că „până la Dumnezeu te omoară sfinții“, cu alte cuvinte, că înlocuiește și ea arbitrariul unuia cu arbitrariul a mai mulți.

Dacă Ministrul, personaj politic cu oarecare suprafață, e obligat – ca să se mențină – să cedeze presiunilor politice, care va fi situația unui organ de administrație față de presiunea cluburilor politice locale?¹⁹

Căci, oricum, Ministrul e un om public și arbitrariul său e și mai vremelnic și mai la lumina zilei ca al oricărui șef provincial obscur.

Al doilea avantaj al soluției stă în faptul că depărtează pe Ministru de administrația pe care o conduce.

Cât privește simplificarea, ea e mai mult aparentă. Căci întrucât, în toate chestiunile, există cineva care reușește și cineva care e lezat, e firesc ca nemulțumitul să se adreseze organului superior de apel.

Ca atare, toate chestiunile litigioase vor ajunge pe această cale a apelului tot la Ministru. Căci nici un organ, chiar în armată, nu poate refuza scoaterea inferiorului la „raportul“ organului superior. Ca atare, pentru toate chestiile litigioase, simplificarea situației administrative e îndoielnică.

Intervenționismul are cauze sociale de ordin adânc în România. El depinde atât de structura socială a trecutului acestei țări cât și de regimul ei actual, de ipotecile cu care vine un ministru în fruntea departamentului și de abilitățile ce-i sunt necesare să se mențină în regimul parlamentar și democrat, în felul nostru, în care deputatul nu e altceva decât un intervenient care apără în fața administrației interesele clientelei sale electorale. Chiar un regim dictatorial n-ar face în România decât să schimbe pe mandatarii acestor intervenții.

Marele administrator al școlilor care a fost Haret recomandă, în această privință, o politică cu totul deosebită de aceea indicată în rapoartele celor doi directori pomeniți.

În afara organizației Ministerului, Spiru Haret avea obiceiul să primească acasă pe orice solicitant, și să controleze singur, după spusele acestora, situația lor prezentată de organele Ministerului.

Ideea aceasta, ostilă rigidității administrative, este mai apropiată de moravurile și de firea acestui popor, care nu prea are încredere în „tocmeală și în rânduială“ ci mai mult în omenia administratorilor pe care să te poți bizui.

Obiecțiile ridicate în rapoartele celor doi directori pomeniți împotriva indivizibilității funcțiunii de conducere se întemeiază pe confuzia dintre atribuțiile de conducere ale Ministrului și atribuțiile lui de administrație. Căci nimeni nu poate contesta dreptul Ministrului de a delega subalternilor chiar totalitatea atribuțiilor lui administrative. (Nu aceasta a susținut d-l ing. Heroiu, care ceruse chiar ca Ministrul să fie descărcat de toate aceste atribuții?) Discuția poartă asupra felului în care se pot împărți funcțiunile conducerii: concepția, hotărârea și controlul execuției și dacă Ministrul poate

renunța cu totul la ele, față de vreunul din domeniile care constituiesc câmpul de activitate al departamentului său.

Cu alte cuvinte, dacă diviziunea conducerii trebuie făcută vertical, pe ramuri de activitate, cum s-a făcut până acum, sau orizontal, pe funcțiuni și atribuțiuni.

Părerea noastră s-a văzut: menținerea unității de acțiune nu e posibilă rațional decât prin împărțirea orizontală:

- 1) Ministrul exercitând funcția de hotărâre supremă în toate privințele;
- 2) Subsecretarul de Stat executând funcția de concepție;
- 3) Secretarul General, funcția de control al execuției.

Trebuie însă să ținem seama de realități și ca atare să studiem și ipoteza în care rezistențele de fapt ar împiedica această împărțire.

Ce ne facem în acest caz?

O soluție complet satisfăcătoare nu mai e desigur posibilă. Totuși se poate găsi o soluționare care să prezinte cele mai mici inconveniente.

La aceasta, ne ajută împărțirea Ministerului în cele trei direcțiuni generale, dacă este judicios făcută!

Împărțirea Ministerului în trei direcțiuni generale, după cum s-a arătat mai sus, are avantajul de a permite o împărțire a atribuțiilor destul de coerentă a organelor de conducere, chiar în cazul în care, compromițându-se unitatea de hotărâre, atribuțiile celor trei organe de conducere s-ar împărți nu după funcțiunea lor ci după domeniul în care se exercită.

Gruparea aceasta în trei mari diviziuni generale a celor opt direcții actuale și a serviciilor speciale care lucrează direct cu Ministrul realizează unul din principiile elementare ale doctrinei administrative, care cere ca nici un conducător de instituție să nu aibă sub conducerea sa directă mai mult de 3-5 colaboratori, spre a-și păstra astfel „libertatea de a gândi“ și a nu fi absorbit în detaliile administrației.

Cu această organizație departamentul va putea fi condus cu ușurință cu ajutorul a numai trei oameni de încredere ai Ministrului:

- 1) un om al școalei,
- 2) un om de cultură,
- 3) un administrator,

care ar lucra, fiecare, cu directorii generali respectivi, în calitate de Ministru, Subsecretar de Stat sau Secretar General, sau chiar în calitate de director general, când aceștia ar avea încrederea lui; dat fiind că buna administrație ar fi asigurată de coerența funcțiilor ci nu de ierarhia gradului.

Se observă că aceste două direcții generale constituiesc în realitate un fel de secretariate generale permanente destinate să colaboreze cu personalul politic de conducere: Ministrul, Subsecretarul de Stat și Secretarul General politic, în același fel în care colaborau prefectul politic cu cel administrativ, în trecuta organizație administrativă.

Gruparea de mai sus a direcțiilor generale are deci avantajul de a realiza și o împărțire rațională a atribuțiunilor personalului politic de conducere a

departamentului, delimitând domeniile, evitând încălcările de atribuții și înlăturând prin aceasta conflictele atât de dăunătoare organizației de astăzi.

Față de organele de conducere politică, reprezentând tendința momentului, impulsul temporal al activității Ministerului, programul imediat de înlăptuit, directorii generali ar reprezenta ideea de continuitate și interesele permanente ale celor două mari ramuri de cultură.

Cum caracterul permanent al acestor interese, ca și realitățile, ar putea face totuși din acești directori generali instrumentul unei politici diferite de a Ministerului — fapt relativ frecvent în administrația românească —, împărțirea atribuțiilor personalului politic de conducere (Ministrul, Subsecretarul de Stat, Secretarul General) pe aceste trei mari ramuri de administrație are avantajul de a da acestui personal puțința să-și realizeze, în caz de conflict, intențiile direct chiar peste capul directorilor respectivi, nu însă fără a fi avertizați de aceștia, asupra primejdiilor pe care le-ar putea cuprinde realizarea acestor intenții.

Se salvează astfel ceea ce s-a dovedit util din practica consilierilor tehnici, prin care Miniștrii „dublau“ pe directorii generali potrivnici politicii lor cu oamenii de încredere, respectându-se însă principiul continuității, și asigurându-se întotdeauna manifestarea experienței.

Căci, spre a fi scutit de răspunderea unui act contrar vederilor sale, directorul general va fi obligat să-și dea avizul său când acesta se opune părerii conducătorului politic. Pe de altă parte, se dă puțința conducătorului politic, singurul răspunzător, să nu ție seamă de acest aviz decât când crede de cuviință.

Prin aceasta nu mai e vorba de „consilieri“ intruși, care să încalce atribuțiile directorului general într-un chip vexatoriu pentru dânsul, substituindu-i-se în funcție. În organizația propusă, cel care hotărăște peste capul directorului general respectiv este chiar șeful său ierarhic, așa că directorul, formal măcar, nu mai are de ce fi vexat.

Se știe că personalul administrativ stabil se plânge de multe ori de intruziunea celui politic în treburile sale; după cum și personalul politic de conducere se plânge uneori de sabotarea lui de către personalul administrativ stabil.

Se înțelege de la sine că legea de organizație ministerială nu poate schimba un obicei îndătinat în moravurile noastre publice.

Tot ce poate face o lege este să ție seamă de toate aceste realități și să nu se ascundă după deget, ignorându-le; ci să ia măsuri pentru îndreptarea efectelor lor dăunătoare, pe cât este cu putință.

Astfel, nu se poate înlătura din funcționarea Ministerului, atât cât trăim în regimul democratic al partidelor politice, existența unei politici deosebite proprii fiecărui ministru! Și nu i se poate tăgădui acestui ministru dreptul ca, din moment ce a ajuns să ocupe acest loc, să poarte singur răspunderea politică a ministeriatului său și nici nu trebuie împiedicat să-și aplice programul, trecând peste orice rezistențe principiale sau peste orice rele voințe interesate ale subalternilor săi. A face altfel, ar însemna să organizăm

rezistența administrativă împotriva hotărârilor conducătorilor, adică anarhia!

Dar nici nu se poate îngădui ca un ministru să fie izolat în propriul său minister. El trebuie să cunoască neapărat opinia personală a organelor sale subalterne consultative, care reprezintă tradiția ministerului, pentru că numai astfel, legându-se cu trecutul, poate înfăptui rodnic, chiar atunci când e convins că trecutul lasă de dorit și când își propune tocmai să îndrepte ce e rău în situația de mai înainte!

Astfel gruparea direcțiilor în două direcții generale și un Secretariat de Stat corespunde pe de o parte logicei interne a administrației, iar pe de altă îngăduie repartizarea atribuțiunilor personalului de conducere politică a Ministerului în condiții care să asigure atât eficacitatea politicii proprii a Ministrului – când există –, fără jignirea personalului administrativ, cât și posibilitatea funcționării politice școlare, prin respectul principiului continuității.

V

Regruparea direcțiilor

Împărțirea atribuțiilor Ministerului între direcții resfrânge, în planul administrativ, icoana misiunii Ministerului.

Actuala organizație a acestuia nu corespunde decât foarte vag unei idei de ordin sistematic.

Ea e rezultatul legilor succesive care au separat treptat direcțiunile actuale, unele dintr-altele, pe măsură ce s-au dezvoltat nevoile serviciilor.

Ea rezultă de asemeni din diferite combinații personale. Astfel, s-au constituit uneori, în trecut, direcții separate din servicii mai înainte contopite, numai pentru că în capul acestor servicii săteau persoane favorite ministrului și s-au suprimat, dimpotrivă, direcții, pentru că în fruntea lor stăteau persoane neagre de el, indiferent de orice rațiune tehnică sau administrativă.

În sfârșit, o a treia considerație care a contribuit la fixarea actualei structuri a Ministerului a fost prestigiul pe care îl aveau unele ramuri ale activității culturale, deși activitatea Ministerului în legătură cu aceste ramuri era destul de redusă.

S-a ajuns astfel la situația actuală, menționată de unul din referatele pregătitoare: o serie întreagă de organe au astăzi o încadrare cu totul incompatibilă cu misiunea lor și cu calitatea serviciilor ce trebuie să presteze.

Sistematic, împărțirea atribuțiilor Ministerului între direcții se poate face după două criterii diferite:

- 1) Natura activităților culturale de care se ocupă Ministerul;
- 2) Natura atribuțiilor statului față de aceste activități.

După primul criteriu, Ministerul Culturii, a cărui misiune a fost definită mai sus, se ocupă de două mari ramuri de activitate:

- a) Activitatea de creație culturală;
- b) Activitatea de răspândire a culturii.

După cel de al doilea criteriu, al modului în care se exercită activitatea Ministerului, atribuțiunile acestuia pot fi grupate în două tipuri principale:

- a) administrația directă a activităților culturale;
- b) îndrumarea, încurajarea, supravegherea și organizarea lor.

Teza celor întemeiați pe dezvoltarea istorică a atribuțiilor Ministerului văd activitatea acestuia împărțită în trei direcții:

- a) instrucție,
- b) culte,
- c) cultură propriu-zisă.

Ea păcătuiește în același fel în care greșeste organizația actuală, adică prin introducerea considerațiunilor empirice de prestigiu și prin ignorarea relațiilor exacte dintre culte și cultură. Într-adevăr, cultele nu reprezintă în complexul activității culturale a unui neam decât:

1) sau însăși cultura lui integrală, așa cum au fost lucrurile în trecutul românesc dinainte de epoca fanariotă, când națiunea se constituia pe ideea religioasă creștină și ortodoxă și când viața religioasă concentra, aproape exclusiv, domeniul manifestărilor culturii;

2) sau numai una din formele culturii naționale, așa cum s-au petrecut lucrurile în Vechiul Regat, după epoca fanariotă, când ramuri întregi ale acestei culturi s-au dezvoltat în opoziție directă cu activitatea bisericească și ca o reacție împotriva grecizării acesteia;

3) sau, în sfârșit, forma supremă a culturii, activitatea de însumare și ierarhizare a tuturor valorilor culturii, așa cum, teoretic cel puțin, ar trebui să fie!

Considerațiunile istorice de prestigiu și reminiscențele organizației trecute sunt insuficiente ca să justifice o diviziune tripartită, după natura activităților culturale, față de această dualitate de atitudini dintre culte și cultură, manifestată în trecutul românesc. Singură o idee sistematică a raporturilor dintre ele ar putea să restaureze noțiunea de cult, în rolul său normal față de restul activității culturale.

Rămâne așadar, după primul criteriu, diviziunea bipartită a activităților de care are să se ocupe Ministerul²⁰.

Fapt important de reținut asupra legăturii dintre cele două criterii indicate: acela al naturii activităților și acela al atribuțiilor Ministerului, este că – în linii mari – administrarea culturală directă corespunde culturii pregătitoare; iar îndrumarea, încurajarea, organizarea și supravegherea corespund culturii creatoare.

Într-adevăr, cu toate că discuția teoretică în jurul așa-numitei probleme a statului cultural – anume, de a ști dacă un stat nu are decât de supravegheat și de încurajat activitatea creatoare de cultură sau dacă această cultură trebuie dimpotrivă administrată direct de el – este încă deschisă; trebuie observat că, în fapt, în România creația culturală se dezvoltă mai ales sub forma inițiativei individuale, sprijinită, este drept, mai totdeauna de către stat, mai ales

bănește. Din discuțiile care au avut loc cu asociațiile culturale, cu prilejul pregătirii anteproiectului legii de organizare culturală, a reieșit cu prisosință faptul că ceea ce cer aceste asociații statului este numai încurajarea materială, fiecare voină însă să rămână liberă și stăpână pe activitatea ei; cu alte cuvinte, consimțământul lor de a se lăsa organizate de către stat și de a îngădui coordonarea eforturilor lor cu acelea ale altor asociații n-ar atârna, în realitate, decât de măsura în care tutela statului ar deveni o condiție pentru obținerea de fonduri de la el. E o atitudine destul de răspândită a inițiativei private de la noi pe care o putem găsi și în alte domenii, de pildă la societățile noastre particulare care lucrează pe terenul asistenței sociale, față de proiectul de federalizare și de specializare a activității lor întocmit de Ministerul Muncii.

De aceea punctul de vedere al anteproiectului de organizare culturală întocmit de Ministerul Instrucției nu preconizează cultura de stat, ci cultura cu ajutorul statului. E aci o încercare de a aplica în domeniul culturii naționale același spirit împăciuitoare de sinteză, între idealul individualist al culturii țărilor democratice și idealul colectivist al culturii de stat, încercat din nou după război, sub diferite etichete, în unele țări dornice de o unitate spirituală mai adâncă.

Dacă domeniul culturii creatoare trăiește în acest regim, domeniul culturii pregătitoare e cuprins aproape în întregime în administrația directă a statului. Căci dacă moștenirea împrejurărilor istorice a făcut ca în statul român să subziste ramuri întregi de învățământ administrate de particulari, asupra cărora statul să nu exercite decât un drept de îndrumare, organizare și control, totuși această îndrumare se exercită cu mult mai strâns decât în materie de cultură creatoare! Să se compare numai regimul de supraveghere a creației artistice cu regimul controlului învățământului confesional și particular, și diferența va apărea îndată! Dacă Ministerul nu se amestecă direct în administrația școlilor respective, el e totuși prezent virtualmente la orice act al acestora, prin impunerea programelor de funcționare a fiecărei instituții și prin aprobarea regulamentelor, nu numai prin autorizarea funcționării personalului.

Întemeiați pe considerația acestui raport dintre ramurile activității culturale și funcționale ce revin Ministerului față de fiecare din ele, socotim că o primă diviziune a organizației Ministerului ar fi aceea în două direcțiuni generale:

- a) una a culturii pregătitoare,
- b) alta a culturii creatoare.

Cea dintâi, organizată în vederea exercitării unei misiuni precumpănitor administrativă.

A doua, organizată în vederea exercitării unei misiuni de organizare, încurajare, îndrumare și control.

Cum urmează să se împartă direcțiile între aceste două direcțiuni generale?

Să examinăm mai întâi chestiunea în raport cu fiecare din cele două criterii, considerate separat:

- I) După primul criteriu, vom deosebi:
 - a) Direcțiile care se ocupă cu activitatea de răspândire a valorilor culturale,
 - b) Direcțiile care se ocupă de activitățile creatoare de valori culturale.

În primul grup ar intra:

1) învățământul de toate gradele, afară de institutele științifice atașate astăzi Universităților și care au ca obiect principal de activitate cercetările de specialitate;

2) cultura poporului, în toate formele ei: cultură superioară țărănească și muncitorească, școli regimentare etc.

În al doilea grup ar intra:

- 1) cultura superioară: științifică, literară și artistică,
- 2) cultele.

II) După al doilea criteriu, se deosebesc:

a) direcțiile care se ocupă cu administrarea completă a unei ramuri de cultură, de²¹

b) direcțiile care se ocupă numai cu îndrumarea, încurajarea, organizarea și supravegherea vreunei ramuri de cultură.

După acest criteriu, ar intra în primul grup:

- 1) învățământul primar,
- 2) învățământul teoretic, cuprinzând învățământul secundar actual, afară de seminarii, și

3) învățământul practic, cuprinzând actualul învățământ profesional. Toate acestea, numai în ce privește învățământul de stat propriu-zis.

În al doilea grup ar intra:

- 1) cultura superioară, inclusiv învățământul superior teoretic și practic,
- 2) cultele, inclusiv învățământul seminarial, cel confesional și cel particular,
- 3) cultura poporului.

Această repartizare a direcțiilor actuale, după criterii pure, întâlnește însă în cele câteva dificultăți provenind din faptul necoincidenței celor două criterii, sau din structura existentă a organizației culturale, dificultăți care trebuiesc examinate cu toată atenția.

Într-adevăr, dacă, oricare ar fi criteriul adoptat, gruparea laolaltă a direcțiilor învățământului primar, normal, secundar, teoretic și profesional într-o singură direcție generală, iar a direcțiilor cultelor și artelor într-o a doua direcție generală, nu întâmpină alte obiecții decât cea izvorâtă din prestigiul cultelor, analizată mai sus, locul pe care ar trebui să-l ocupe Direcția Culturii Poporului, Direcția învățământului superior, Direcția învățământului profesional și particular, precum și învățământul seminarial, variază după cum adoptăm primul sau al doilea criteriu de clasificare. Căci, prin natura lor, aceste ramuri țin de cultura pregătitoare; iar prin natura funcțiunilor Ministerului, ele țin de cultura îndrumată, încurajată, organizată și supravegheată de stat, mai mult decât de cultura administrată de el.

O discuție amănunțită a acestor chestiuni se impune deci înainte de a ne opri la una sau alta din soluții. Ea este utilă și pentru a lămurii exact concepția referitoare la rolul acestor direcții, întrucât de ea atâră, în majoritatea cazurilor, soluția ce trebuie dată fiecăruia.

Locul culturii poporului

Cea dintâi din aceste dificultăți privește cultura poporului.

Într-adevăr, deși aceasta constituie, aparent, o activitate de răspândire a valorilor culturale, care nu face decât să întregască misiunea învățământului și ar trebui să aibă deci o unitate de direcție cu aceasta, ea se deosebește totuși fundamental de învățământ prin caracterul ei liber precum și prin faptul că intervenția statului în această materie se limitează la atribuțiile de îndrumare, încurajare, organizare și control.

Apare astfel aci pentru întâia oară o dualitate pe care o vom regăsi mereu în cursul analizei cazurilor limite, care urmează.

De-o parte, după natura funcției sale culturale, direcția unei activități ar depinde de una din direcțiile generale; pe de altă parte, după structura administrației respective, ar depinde de cealaltă direcție generală.

În ce privește cazul culturii poporului, anteproiectului de lege publicat tranșează controversa de mai sus în sensul unei separări a administrației acesteia de aceea a învățământului și expunerea de motive o justifică, văzând în ea un semn de reacție împotriva etatizării excesive și a primarizării exclusive a culturii populare.

Legea cea nouă ia măsuri ca să se evite pe viitor limitarea „culturii populare” la „activitatea extrașcolară” a dascălilor și pentru aceasta deplasează sprijinul acestei culturi, întemeiată azi exclusiv de la școală, către o mai largă inițiativă culturală privată, concretizată în asociațiile culturale organizate și încurajate de stat.

Prin aceasta, legătura cu școala nu se rupe, ci numai se înseamnă independența a două activități distincte.

Se înțelege că, în aceste împrejurări, Direcția culturii poporului urmează să treacă alături de Direcția culturii creatoare, cu a cărei structură se aseamănă. Prin aceasta, Direcția culturii pregătitoare se transformă într-o Direcție generală a învățământului, paralelă unei Direcții generale a culturii.

Aceasta însemnează o apropiere de diviziunea ce rezultă din al doilea criteriu: 1) de o parte, cultura administrativă, 2) de alta, cultura îndrumată, încurajată și supravegheată; dar nu în totul, căci și aci rămân o serie de dificultăți.

Locul învățământului normal

Învățământul normal poate fi atașat:

a) Direcției învățământului primar, cum a mai fost,

b) Direcției învățământului secundar, teoretic, cum este actualmente, sau
c) Direcției învățământului secundar practic.

a) Pentru unificarea administrării lui cu aceea a învățământului primar pledează unitatea de destinație culturală a acestor ramuri de învățământ, prima nefiind decât o pepinieră de recrutare a personalului celei de a doua.

Prin unificarea administrațiilor lor, Direcția învățământului primar dobândește, cu un ceas mai devreme, controlul asupra viitorului său personal și-i conformează pregătirea cu nevoile sale prin îndrumarea programelor, a manualelor, a personalului etc.

b) Pentru rămânerea la Direcția învățământului secundar pledează gradul școlii, care e de ordin secundar. Ca atare, cea mai mare parte a materiilor sunt comune cu ale liceului, ca și problemele ce se pun în legătură cu gradul de maturitate al elevilor. Personalul acestor școli are, de asemenea, o pregătire analoagă cu a școlilor secundare teoretice și același regim de numire și de control cu cei din învățământul secundar. Același program și, pentru cele mai multe materii, aceleași manuale.

c) Pentru atașarea lui la Direcția învățământului profesional pledează caracterul profesional al școlilor normale, care pregătesc pentru o carieră anumită, ci nu pentru cultură generală. Concentrarea școlilor normale la această direcție, alături de celelalte școli profesionale, ar îngădui o politică culturală unitară de armonizare a îndrumărei profesionale în raport cu nevoile fiecărei ramuri.

Soluția acestei probleme atâră de intenția principală a reformei. Dacă se socotește ca fapt principal ușurința administrării, să fie lăsate unde sunt. Dacă se urmărește – pe considerente de ordin pedagogic – o mai mare specializare a acestor școli și adaptarea lor mai accentuată misiunii lor particulare, să fie trecute la un loc cu învățământul primar. Dacă factorul esențial este, dimpotrivă, politica socială de recrutare a cadrelor intelectuale ale națiunii pentru toate profesiile, ar fi de recomandat trecerea lor la învățământul profesional. Subordonarea acestor trei direcții unei direcții generale unice a învățământului ia însă ceva din acuitatea acestei probleme!

Locul învățământului seminarial

Mai delicată e chestiunea învățământului seminarial, care ar putea fi atașat:

- a) Direcției învățământului secundar,
- b) Direcției învățământului profesional,
- c) Direcției învățământului particular și confesional, sau
- d) Direcției cultelor.

a) Pentru atașarea lui la Direcția învățământului secundar pledează aceleași argumente ca și pentru cel normal: gradul învățământului și preocuparea legitimă de a păstra școlilor de acest grad un nivel destul de accentuat de cultură generală. Lucrul e firesc, deoarece vocațiile nu se manifestă în această

primă fază a adolescenței decât în cazuri excepționale și, ca atare, trebuie să menajate încă punți de comunicație laterale cu alte ramuri de învățământ, ceea ce nu se poate realiza decât pe temeiul menținerii unei baze de instrucție comună: aceea a vechiului liceu. Diversitatea profesională nu trebuie să atingă această bază. Dacă lucrurile stau așa, atunci identitatea de regim al personalului, de metode pedagogice impuse de vârsta elevilor, de esența materiei de predat, impune – pe motive de ușurare a administrației – menținerea lor la Direcția învățământului secundar teoretic

b) Caracterul profesional al învățământului seminarial pledează însă pentru repartizarea lui la Direcția învățământului profesional. Dacă învățământul teoretic e destinat în special să asigure recrutarea elitelor intelectuale ale burgheziei care vor da pe liber profesioniștii de mâine, o politică de îndrumare a tineretului spre anumite cariere relativ etatizate – cu toate măsurile de indiguire sau de încurajare pe care le implică, după cum ramurile sunt sau nu congestionate de profesioniști – nu se poate duce decât de la o direcție unitară.

Apoi, este tocmai în esența atribuțiilor unei Direcții a învățământului profesional sarcina de a doza exact partea de cultură generală și partea de specializare ce trebuie impusă în program. Argumentul personalului poate fi de asemeni întors, considerând că o bună parte din personalul învățământului profesional e recrutat – în chip normal – în aceleași condiții cu acelea ale învățământului secundar și supusă aceluiași obligații, fără ca aceasta să stârnească, cu ceva, caracterul distinct al acestei direcții. Aceeași replică se poate face cu privire la metode și manuale.

c) O altă concepție își face însă tot mai mult loc, în legătură cu ideea specialității profesionale a învățământului seminarial. Seminarul pregătește pentru o profesiune specială: preoția, a cărei administrare se face în cadrul unei organizații deosebite de aceea a statului: biserica, dar care întreține cu statul anumite raporturi de drept public.

Atât timp cât biserica este biserică de stat, se poate perfect concepe ca administrarea educației viitorilor preoți să fie încredințată exclusiv în grija statului. E cazul României dinainte de război.

Introducerea ideii de autonomie bisericească, după modelul statutului șagunian din Ardeal, nu a rămas însă fără urmări în ceea ce privește tendințele de educație a clerului de mir și monahicesc. *Biserica tinde într-adevăr, tot mai mult, să ia asupra-i direct educația viitorilor clerici*, statul asigurându-i, în conformitate cu statutul bisericesc, mai mult sprijinirea materială a acestei educații. Personalul seminariilor trebuie să aibă, pe lângă capacitățile cerute de stat pentru orîicare profesori, și aprobarea forurilor superioare bisericești. Prin aceasta, capacitatea încetează de a da drept la numirea în învățământul seminarial, ci constituie mai mult un fel de titlu de abilitare, asemănător autorizației cerute pentru învățământul particular și confesional.

Existența acestui învățământ confesional, laic, aflat în directă adminis-

trare a comunităților religioase, pune învățământul seminarial într-o situație și mai curioasă. Dacă comunitățile pot administra, direct, școli laice, cum se nu fie ispitite să preia conducerea directă a școlilor în care se pregătesc viitoarele lor elemente profesionale? O asemenea tendință exista și în învățământul primar față de școlile normale. Cum să nu existe ea – a fortiori – pentru biserică, pregătirea clerului fiind mult mai gingașă ca a personalului didactic?

În acord cu această tendință, grija învățământului seminarial ar urma să treacă fie Direcției învățământului particular și confesional, fie Direcției cultelor.

Acestea ar trece, astfel, din administrarea statului, în aceea a bisericii, cum se întâmplă tot mai mult odată cu desființările de seminarii provocate de nevoia reducerilor bugetare. Iar statul ar păstra asupra lui numai dreptul de autorizație și de control, care derivă din funcțiunea supravegherii pe care o exercită față de culte. Aceste drepturi s-ar exercita fie prin Direcția învățământului particular și confesional, deci prin aceleași organe care efectuează controlul acestor învățăminte, fie prin organele care fac controlul direct al confesiunilor culturale.

Lămurirea acestei ultime întrebări se face odată cu lămurirea celei de treia probleme: aceea a locului învățământului particular și confesional în organizația Ministerului.

Locul învățământului particular și confesional

Supravegherea învățământului particular și confesional poate încadra:

a) în Direcția generală a învățământului, sau

b) în Direcția generală a culturii.

În prima ipoteză, ea poate constitui:

1) atribuțiile unei direcții separate, sau

2) se poate împărți între diferitele direcții, după natura școlilor și după gradul învățământului predat în fiecare școală.

În a doua ipoteză, ea urmează să se contopească cu Direcția cultelor.

a) Pentru menținerea ei în Direcția generală a învățământului pledează natura activității culturale care se desfășoară în aceste instituții. E vorba de școli și acestea trebuiesc supuse aceluiași directive generale ca și celele instituții similare.

b) Spre deosebire însă de școlile administrate direct de stat, administrația care formează obiectul principal de activitate al Direcției generale învățământului, școlile confesionale și cele particulare nu sunt supuse decît supravegherii acesteia (supraveghere care implică: autorizarea funcționare, aprobarea regulamentelor de funcționare și a programelor, autorizarea de funcționare a personalului didactic, interzicerea înscrierii elevilor de altă confesiune și controlul aplicării acestora).

Din aceste deosebiri rezultă că natura atribuțiilor exercitate de stat față de aceste școli este cu totul diferită de aceea a atribuțiilor lui față de cele din prima categorie: de o parte administrația completă, de altă parte numai îndrumare și control. Organele însărcinate cu executarea acestor funcții ar putea fi prin urmare și ele complet deosebite.

Dacă deci, în loc de a lua drept criteriu al împărțirii atribuțiilor pe direcții natura funcțiunii culturale împlinită de organele elementare, se ia drept criteriu însăși natura acestor atribuții și se trage o linie de demarcație, cum s-a arătat mai sus, între cultura administrată direct de stat și cultura numai îndrumată și supravegheată de el; se poate concepe perfect repartizarea direcției învățământului particular și confesional la Direcțiunea generală a culturii supravegheată de stat ci nu la aceea a culturii administrate direct de el. Și cum cea mai mare parte a învățământului particular și confesional e în mâna organizațiilor culturale, s-ar obține – din punct de vedere administrativ – o mare simplificare prin contopirea acestei direcții cu aceea a supravegherii cultelor.

Nu ascundem tot ce poate fi – la prima înfățișare – inacceptabil în această propunere, pentru oricine cugetă păstrând în minte prezent tiparul organizației actuale. Spargerea cadrelor preexistente și turnarea unei organizații în tipare noi cere o plasticitate intelectuală, cu greu de realizat de la cei deprinși cu mănuierea unor anumite calapoade. Dacă însă, trecând peste acest moment de surpriză, se ia în cercetare, cu toată conștiinciozitatea, ipoteza de organizare propusă, se poate vedea că nu e cătuși de puțin absurdă.

O analiză amănunțită – în adâncime – a fiecărei funcțiuni a Ministerului ar arăta perfectă simetrie și simplitate a unei organizații întocmită după aceste principii!

Refuzându-ne acestei îndrăzneli și menținând în cadrul Direcției generale a învățământului, supravegherea învățământului particular și confesional, naște întrebarea dacă aceasta trebuie să constituie atribuțiunea unei direcții separate sau dacă ea trebuie, dimpotrivă, împărțită între celelalte direcții de învățământ după ramura și gradul școalelor la care se referă.

Toți cei care pledează pentru menținerea unității de directive, în fiecare ramură de învățământ, ar înclina desigur ca supravegherea școlilor particulare și confesionale să treacă în sarcina aceleiași direcții care se ocupă cu administrarea școlilor de stat de același grad și categorie: școlile primare particulare și confesionale la Direcția învățământului primar; cele secundare, la secundar; cele profesionale, la profesional; cele superioare: academii teologice etc., la superior.

Dimpotrivă, cei care au în vedere mai ales specificitatea problemelor puse de învățământul confesional și particular, mai ales în legătură cu chestiunile minoritare, înclină către concentrarea lor într-o direcție deosebită, după sistemul actual.

Trebuie să recunoaștem că consecvența absolută în aplicarea criteriului

unității de obiect ar impune o dizolvare a acestei direcții și o împărțire a atribuțiilor ei.

După acest punct de vedere, învățământul particular și confesional nu e nici un grad, nici o varietate specială de învățământ, care să trebuiască a fi privită independent de învățământul public; ci numai un regim deosebit, ale cărei rezultate trebuiesc armonizate cu acelea ale regimului de stat, atât în ce privește materia, cât și personalul și metodele, cel puțin în liniile mari.

Dacă, dimpotrivă, se aplică criteriul similitudinei de atribuții și se privește problema în raport cu aspectul ei general cultural, și nu cu cel tehnic, atunci învățământul acesta trebuie pus în legătură mai ales cu dezvoltarea culturală a populațiilor minoritare pe care statul înțelege s-o asigure. Atunci e firesc ca supravegherea școlilor particulare și confesionale să formeze obiectul unei direcții proprii. Dar atunci locul acesteia e la Direcția generală a culturii nu la învățământ. Și cum principalele organe culturale ale minorităților sunt comunitățile confesionale, trebuie încercată o contopire a organizației supravegherii învățământului particular și confesional cu aceea a cultelor a căror manifestare e acest învățământ!

Cea mai liniară soluție ar fi desigur împărțirea învățământului particular pe ramuri și grad de învățământ la direcțiile care se ocupă de acestea.

Dar ea ar duce la neglijarea unui aspect social foarte important al chestiunii învățământului românesc: instrucția confesională!

Dimpotrivă, soluția contopirii supravegherii cultelor cu aceea a învățământului confesional și particular, la care s-ar adăuga cel teologic de toate gradele (seminarial și academic), completează, concentrează și omogeneizează controlul activității cultelor, în special a celor minoritare. Are însă dezavantajul tehnic că desparte învățământul particular și confesional de cel supus regimului de stat, deși e vorba de aceleași ramuri și forme de activități culturale, având a fi supuse deci acelorași directive.

Soluția unei direcții speciale a instrucției particulare și confesionale rezolvă fără îndoială dificultățile tehnice ale acestei soluții; dar divide controlul cultelor de acela al principalelor activități culturale.

Ne temem că, oricare ar fi soluția adoptată, nu se va putea înlătura complet dificultatea. Ea provine din faptul că s-au întrebuințat simultan două criterii de diviziune:

- a) unul pe ramură și grad de învățământ,
- b) altul pe regimurile învățământului.

Numai suprimând unul din aceste criterii s-ar putea introduce omogenitatea în această materie.

Lucrul e însă cu neputință. Neglijarea celui dintâi ducând – cum s-a arătat – la dificultățile tehnice provocate de lipsa de coordonare a învățământului de orice fel; iar suprimarea celui de al doilea ducând, după cum s-a arătat de asemenea, la sciziunea controlului cultelor de acela al principalelor activități pe tărâmul cultural.

În consecință, trebuie adoptată soluția cea mai comodă, în raport cu

interesele ce vor fi socotite primordiale în împrejurările de mai sus, avându-se însă limpede în minte caracterul hibrid al oricărei soluții.

În orice caz, chiar dacă controlul activității școlilor confesionale și particulare se menține la Direcția generală a învățământului, cum o cere obiectul, structura serviciilor centrale și locale ale acestei direcții va trebui să se apropie mai mult de structura serviciilor centrale și locale ale Direcției generale a culturii, care au toate ca obiect îndrumarea și controlul, decât de ale celorlalte servicii din Direcția generală a învățământului, care se ocupă cu administrarea directă a culturii de stat!

E aci un principiu care trebuie ținut în seamă la organizarea internă a direcțiilor și care ar putea fi astfel formulat: identitatea atribuțiilor ce incumbă unor servicii implică o similitudine a planului lor de organizație, bineînțeles, în limitele în care diferențierea obiectelor nu reclamă o diferențiere a acestor organizații.

Locul învățământului superior

Al patrulea punct de elucidat se referă la încadrarea supravegherii învățământului superior.

Și acesta poate fi încadrat:

- 1) în Direcția generală a învățământului,
- 2) în Direcția generală a culturii, sau
- 3) divizat între ele:

Facultățile trecând la Direcția generală a învățământului, Institutele, la Direcția generală a culturii.

În cazul încadrării în Direcția generală a învățământului, învățământul superior poate:

- a) forma obiectul unei direcții proprii, sau
- b) fi împărțit și el între: Direcția învățământului teoretic: Universități (fără facultăți de teologie), Direcția învățământului practic: Școli speciale superioare (Academii comerciale, Politehnică, Belle Arte, Conservator).

Iar în cazul încadrării la Direcția Generală a Culturii a învățământului superior, el s-ar încadra direcției mai largi a culturii superioare, sau a culturii creatoare.

Trebuie observat că în tradiția Ministerului a dominat un timp oarecare confuzie în această materie.

Astfel, în vreme ce Universitățile au atârnat de Direcția învățământului superior, unele școli speciale au atârnat nu numai de direcții, ci chiar de Minister diferite, de pildă: unele ca Politehnica și Academia Comercială erau dependente de Ministerul de Industrie, altele ca Belle Arte și Conservatoarele atârnav de Direcția și mai târziu de Inspectoratul Artelor.

Astăzi chiar, situația învățământului agricol nu e încă, sub acest raport, destul de clară.

Pentru încadrarea învățământului superior la Direcția generală a

învățământului pledează tradiția, ea și natura aparentă a activității culturale.

O analiză mai atentă a naturii acestei activități ar putea crea însă desigur o oarecare îndoială în această privință. Într-adevăr, dacă e adevărat că învățământul superior are drept scop răspândirea de cunoștințe și completarea pregătirii profesionale, nu e mai puțin adevărat că învățământul superior este principalul centru în care se manifestă cultura creatoare în toată plinătatea ei.

Cercetătorii naturii învățământului superior au semnalat încă de multă vreme dualitatea de funcțiuni a acestei ramuri a învățământului. Căci dacă, în ce privește pe studenți, transmiterea de cunoștințe e netăgăduită, în ce privește activitatea profesorilor, trebuie observat că ea constituie o contribuție la cultura creatoare. Chiar noțiunea „doctoratului“, precizată în regulamentele universitare ca „o contribuție originală în ramura specialității respective“, definește chiar studentului ajuns pe cea mai înaltă treaptă universitară o funcțiune creatoare în perioada dintre licență și doctorat.

A fortiori e valabil lucru acesta despre activitatea profesorală. În unele țări străine, cum a Franța, păstrarea însărcinării de a face cursuri pentru profesori încă nedefinitivă e condiționată chiar de publicarea obligatorie a cursului predat, care trebuie să constituie și el o contribuție originală în ramura specialității.

Și mai limpede apare caracterul acesta creator în activitatea Institutelor științifice atașate Universităților. Aci, caracterul transmisiv de cunoștințe este cu totul redus, pe primul plan trecând, aproape exclusiv, preocupările culturii creatoare. Chiar dacă restul învățământului universitar ar fi considerat ca o ramură a învățământului, Institutele nu pot fi socotite altfel decât ca ramuri ale culturii creatoare, accidental atașate universităților. Există țări chiar în care aceste institute sunt cu totul separate de universități.

Dacă ele ar fi omise dintre elementele culturii creatoare, nu vedem ce ar mai rămâne Direcției generale a culturii din aceste activități.

Toate aceste considerații militează pentru o repartizare a Direcției învățământului superior la Direcția generală a culturii.

Lor li se mai pot adăuga și alte considerații, trase din aplicarea celui de al doilea criteriu, adică din natura atribuțiilor statului față de cultura superioară.

Într-adevăr, autonomia universitară separă complet regimul administrației învățământului superior de cel al celorlalte ramuri de învățământ. Funcțiunea exercitată de Minister față de universități e numai aceea a unei autorități tutelare. Natura atribuțiilor Direcției învățământului superior se resimte de aceasta.

Aceste atribuții se aseamănă mai mult cu cele exercitate de stat față de culte, față de restul culturii sau față de învățământul particular, decât cu cele exercitate de el în materie de învățământ public.

Diviziunea după criteriul atribuției situează clar Direcția învățământului superior în cadrul culturii îndrumate și supravegheate, ci nu al culturii administrate.

Trecerea întregului învățământ superior la Direcția generală a culturii are avantajul ridicării activităților creatoare în Universități, în conștiința acestora și omogeneitatea de organizație cu restul atribuțiilor Direcției generale a culturii supravegheate; dar are și dezavantajul de a răpi Direcției generale a învățământului încoronarea firească a acestuia.

Menținerea învățământului superior la Direcția generală a învățământului are avantajul opus: de a menține unitatea învățământului de toate gradele într-o singură direcție generală; dar are în schimb dezavantajul menținerii deosebirilor de structură administrativă a direcțiilor și al separării politicii statului față de cultura creatoare din universități de politica statului față de restul culturii creatoare.

O a treia soluție ar fi posibilă: împărțirea direcției: universitățile și școlile speciale superioare rămânând la Direcția generală a învățământului, iar institutele trecând la Direcția culturii superioare din Direcția generală a culturii.

Soluția ar avea avantajul de a îngădui o politică de încurajare sistematică și de coordonare serioasă de către stat a activității creatoare din aceste institute – eventual prin înființarea unui Consiliu superior al Institutelor de cercetări științifice din toate ramurile. Statul și-ar putea doza astfel mult mai rațional și conform cu nevoile sprijinul financiar al acestor activități.

Soluția are însă dezavantajul că rupe o tradiție care s-a dovedit la noi destul de fecundă: aceea a legăturii dintre catedră și laborator.

În ipoteza menținerii învățământului superior la Direcția generală a învățământului (cu sau fără păstrarea institutelor științifice la această direcție generală), sunt de considerat două alternative:

1) Constituirea unei Direcții speciale a învățământului superior așa cum este astăzi, cuprinzând învățământul superior de orice natură, sau

2) Împărțirea învățământului superior în două ramuri: teoretic sau practic, și contopirea îndrumării și supravegherii fiecăreia din aceste ramuri cu direcțiile care se ocupă cu administrarea învățământului secundar respectiv.

Prima soluție are în sprijinul ei concepția tradițională în vechiul Minister al Instrucției, a împărțirii administrațiilor pe grad de cultură: primar, secundar, superior.

A doua concepție s-ar sprijini pe concepția modernă, mai sociologică, a specializării administrației învățământului pe ramuri de învățământ: primar (adică general și elementar), teoretic (secundar și superior) și practic (secundar și superior).

Contopirea Direcției învățământului secundar cu a celui superior este în special combătută de conducătorul Direcției învățământului secundar, în lucrările pregătitoare.

Argumentele sale sunt:

1) Aglomerarea lucrărilor actualei Direcții a învățământului secundar nu ar îngădui direcției să suporte o nouă încărcare a atribuțiilor;

2) Neomogeneitatea directivelor celor două ramuri de învățământ face inutilă unificarea administrării lor;

3) Tradiția și exemplele de aiurea nu arată nicăieri o contopire a celor două administrații.

La acestea am putea adăuga:

4) Dificultatea pentru un personal provenit din învățământul secundar și cu pregătire precumpănitor destinată secundarilor de a administra chestiunile privitoare la universitate.

La acestea s-ar putea răspunde însă următoarele:

1) Argumentul încărcării lucrărilor nu are decât o valoare relativă, sporul de personal putând aduce o descongestionare sigură oricărei direcții. Dacă congestiunea se referă la atribuțiile directorului însuși, introducerea descentralizării și revenirea la principiul definirii atribuțiilor organelor locale subalterne l-ar putea descongestiona și pe el din situația actuală de încărcare, datorită confuziunilor introduse în administrație de legislație din 1931-1932.

2) Argumentul neomogeneității directivelor celor două ramuri de învățământ nu poate fi opus contopirii administrației uneia cu controlul celeilalte, deoarece o situație de fapt, criticabilă de altfel, nu poate demonstra inexistența unei necesități de drept ca să existe, în realitate, o asemenea omogenitate.

Lipsa de legătură ce există azi între liceu și universitate ar putea fi invocată mai curând un argument pentru apropierea administrării lor.

3) Argumentul tradiției și invocarea pildei că în nici o țară administrația învățământului secundar și a celui superior nu sunt contopite nu sunt exacte.

Nu mai departe decât în Franța, așa-numita „Academie de Paris” concentrează în mâna ei supravegherea ambelor grade de învățământ și administrarea generală a liceelor.

E adevărat că faptul se datorește unei structuri deosebite a învățământului, care lasă între corpul didactic secundar și cel superior francez o comunicație mult mai largă ca la noi. Orice „doctor de stat” în specialitățile universitare, care a dobândit examenul de agregatie (echivalentul „capacității” noastre), poate cere asentimentul unei Facultăți să fie însărcinat cu predarea unui curs temporar în Universitate, după care de multe ori revine în învățământul secundar.

Lucrul se explică desigur prin extrema selecție pe care o constituie agregatia franceză, dar nu e mai puțin adevărat că unificarea supravegherii și coordonării învățământului superior cu administrarea învățământului secundar e realizabilă. Și acest al doilea argument poate fi deci principal înălțat. Căci dacă azi există o discrepanță între personalul celor două grade de învățământ lucrul se datorește mai mult conjuncturei din ultimii ani și dumpingului cultural care a împins spre profesorat pe toți licențiații, oricare le era vocația și pregătirea, mai curând decât unor circumstanțe derivate din natura lucrurilor. De altfel și la noi s-a încercat o apropiere a celor două ramuri de învățământ care duc firească una către alta, prin practica inspectorilor secundari de specialitate proveniți din corpul didactic superior; precum și prin practica controlului roadelor învățământului secundar prin prezidarea

comisiilor de bacalaureat de către profesori universitari. Același argument, după care deci administrația școlilor normale se cereau unite, după unii, cu aceea a școalelor primare, poate servi să justifice și contopirea administrației învățământului secundar cu supravegherea celui superior.

4) Cât privește ultimul argument, el se referă la persoane și persoane pot fi găsite oricând să corespundă nevoilor, mai ales pe măsură ce personalul didactic secundar se va apropia – ca nivel – de cel superior.

Argumentele cele mai temeinice care pledează pentru o separare a administrării învățământului secundar de îndrumarea și supravegherea celui superior nu decurg totuși atât din natura obiectului, cât din regimul special de administrație al universităților, rezultând din legile lor speciale. Autonomia universitară reduce atribuțiile statului față de această ramură de învățământ la simplă tutelă administrativă, analoagă celei la care sunt supuse: cultele sau școlile particulare, de stat și o trece în grupul cultelor îndrumate de stat.

Separția situației celor două ramuri de învățământ față de stat este deci cu totul clară, de îndată ce adoptăm criteriul atribuțiilor statului în materie de cultură.

Dar și aici, ca și la învățământul particular și cel confesional, adoptarea acestui sistem ar pleda nu numai pentru constituirea unei direcții separate a învățământului superior, deosebită de ale celorlalte ramuri de învățământ, ci pentru o scoatere a învățământului superior de la Direcția generală a culturii administrate de stat și trecerea ei la Direcția generală a culturii supravegheate de acesta.

Regăsim aci din nou dificultatea rezultată din dualitatea criteriilor care pot prezida la împărțirea direcțiilor Ministerului și pe care le-am văzut a fi:

- 1) Criteriul naturii activității culturale, și
- 2) criteriul naturii atribuțiilor statului față de aceste activități.

Diviziunea direcțiilor după primul din aceste criterii nu acoperă decât *grosso modo* diviziunea ce rezultă din al doilea.

Cultura administrată corespunde în genere cu învățământul; cea supravegheată și îndrumată cu restul activității culturale. Dar există – la limitele celor două culturi – domenii de învățământ care sunt și ele numai îndrumate și supravegheate!

Orice organizare a direcțiilor Ministerului trebuie să se adapteze acestei stări de lucruri impusă de structura preexistentă a învățământului și a culturii românești.

Și adaptarea se poate realiza atașând direcțiile la ramura cu care activitatea culturală respectivă are mai multe similitudini intrinseci: de natură, de scop, de mijloace; dar păstrându-le o organizație în adâncime, analoagă cu aceea a direcțiilor cu ale căror atribuții se aseamănă.

Lămurind toate aceste dificultăți, ne mărginim să arătăm presuposițiile de care atarnă adoptarea fiecărei soluții precum și argumentele pentru și contra lor, căci orice soluție practică are avantajele și dezavantajele ei. Nu urmărim deci să impunem și nici măcar să sugerăm o soluție a noastră; ci numai să

documentăm asupra temeiurilor fiecăreia. Determinarea soluției atarnă de ipoteza asupra căreia se vor opri organele hotărâtoare. Sarcina noastră este eurat informativă.

Secretariatul General

Oricare ar fi însă împărțirea direcțiilor existente între cele două direcții generale proiectate, există o serie de servicii care le interesează deopotrivă, și al căror grad de specializare precumpănește asupra gradului lor de dependență față de activitățile care formează obiectul preocupărilor celor două direcții generale, oricare ar fi criteriul diviziunii lor. Sau, mai simplu, există o serie de servicii a căror activitate acoperă ansamblul misiunii Ministerului, ci nu numai una din cele două ramuri. De exemplu:

1) Secretariatul propriu-zis:

Corespondență,
Arhivă, și
Registratură;

2) Serviciul personalului:

Intendența,
Serviciul medical,
Organele disciplinare;

3) Contabilitatea,

Contenciosul,
Serviciul tehnic,
Serviciul de Studii, documentare, statistică, și
Biblioteca.

Dat fiind caracterul comun al acestor servicii, propunem o reunire a lor într-o a treia mare diviziune administrativă a administrației centrale, coordonată oarecum celorlalte două, și anume: Secretariatul General. Zic oarecum, pentru că, în fond e mai mult vorba de o subordonare sub un anume raport, decât de o coordonare propriu-zisă. Totuși subordonarea nu a aci directă, ca în cazul în care Secretarul General ar fi fost un simplu organ de control al execuției hotărârilor Ministrului.

Conceptia aceasta a Secretarului General – Direcția generală – este viu criticată de unii.

Astfel, o găsim combătută cu prilejul dezbaterilor parlamentare ale Legii Costăchescu din 1930 de către fostul ministru, profesorul I. Petrovici, precum și în referatul preparator al d-lui inginer Heroiu, care vâd în Secretarul General mai curând o persoană de încredere a Ministrului, destinată să-l suplinească în toate atribuțiile sale, spre a-l degaja de chestiunile mărunte, mai curând decât șeful unor servicii distincte.

În fapt, ideea aceasta a coincidenței sferei atribuțiilor Ministrului cu ale Secretarului General nu reușește să împiedice constituirea la cele mai multe departamente a unor Secretariate generale în formă de Direcții distincte. Ba,

mai mult decât atât, practica administrativă a dovedit că – în cazul în care Ministrul vrea să păstreze Secretarului său General aceeași sferă de atribuții ca a sa, menținându-i astfel integralitatea atribuțiilor, el dublează pe Secretarul General politic cu un Secretar General administrativ. Mai bună confirmare a utilității unui asemenea organ nu se poate.

Justificarea acestei practici, a Secretariatului General administrativ, care se întinde la toate departamentele, corespunde unei funcțiuni reale exercitate de Secretarul General, analoagă de altfel celei exercitate de el în întreprinderile private, unde Secretariatul nu se confundă nici cu Direcția generală, nici cu serviciile tehnice și nici cu cele administrative sau financiare. Funcțiunea aceasta a secretariatului izvorăște atât din necesitatea de a avea un organ special de administrație a administrării cât și din necesitatea coordonării activității Ministerului, care impune concentrarea într-un singur organ a tuturor serviciilor, al căror grad de specialitate e mai accentuat decât gradul dependenței lor de o anumită ramură de administrație. Vom vedea de altfel că cele mai multe din atribuțiile care urmează să formeze obiectul acestei de a treia diviziuni administrative sunt viguros reclamate, în numele concepției tradiționale, de fiecare din direcțiile respective. Ceea ce dovedește detașarea lor recentă de la aceste direcții.

Dacă din cauza naturii speciale a pregătirii personalului, Contenciosul, Serviciul medical, Serviciul tehnic și cu Intendența nu sunt reclamate de diferitele direcții, fiecare direcție specială ar dori să-și păstreze la ea serviciile de: Corespondență, Arhivă, Registratură, Personal, Disciplină, Contabilitate, Bibliotecă, Studii, Statistică și Documentare, ca unele ce au funcționat în trecut pe lângă aceste direcții. În felul acesta de a vedea al direcțiilor actuale ale Ministerului se răsfrânge concepția direcției-departament, după care întreaga administrație a fiecărei ramuri de activitate culturală ar trebui concentrată la câte o direcție completă, fiecare din aceste direcții constituind astfel un fel de mic departament al activității respective. Peste aceste direcții Ministrul n-ar fi decât un monitor politic însărcinat vremelnic cu coordonarea și supravegherea activității lor. Concentrarea serviciilor generale de care am vorbit în organul unic al Secretariatului, oricare ar fi activitatea la care se referă, nu înseamnă, dimpotrivă, decât triumful ideii *unității ministeriale*, căci toate aceste servicii ce se concentrează la Secretariat domină căile de manifestare ale direcțiilor speciale, afară de atribuțiunile de administrare a personalului special și de îndrumarea lui tehnică. Direcțiile nu mai sunt organe de conducere, ci organe de execuție. Aci stă deosebirea dintre organizarea proiectată a Ministerului Culturii și aceea actuală provenită din contopirea celor două ministere anterioare. Deși cele două ramuri de administrație, corespunzând global câmpului de activitate al fiecăruia din cele două ministere anterioare, se pot afla mai departe separate, în noua organizare ele nu mai sunt juxtapuse, ci sunt legate organic, prin unificarea serviciilor care domină, cum am arătat, căile lor de manifestare: 1) Recrutarea personalului, administrativ; 2) Disciplina; 3) Corespondența; 4) Arhiva; 5) Registratura; 6) Studiile;

7) Documentarea și 8) Statistica.

Vom vedea, cu prilejul analizei organizării în adâncime a fiecărei direcții, în ce fel această concentrare este posibilă și dacă unele din organele acestor servicii nu ar trebui să rămână mai departe în complexul actualelor direcții.

Secretariatul General grupează deci două categorii de servicii:

- 1) Organele de administrare a administrării;
- 2) Organele tehnice ale celor consultative.

O întrebare legitimă este aceea de a ști dacă nu ar trebui concentrate la Secretariatul General și organele consultative propriu-zise, transformând astfel Secretariatul într-un fel de Stat major ministerial.

Părerea noastră nu ar fi cu totul potrivnică acestui fel de a vedea, dacă nu ne-ar plăcea să vedem în Secretarul General mai mult un controlor al execuției hotărârilor Ministrului decât un șef de stat major. Din fericire, legile actuale de organizare a învățământului și proiectele de organizare ale culturii deosebesc organele consultative ale instrucției de ale culturii și leagă activitatea lor atât de mult de direcțiile administrative ale ramurilor de activitate respective încât o concentrare a lor, sub alt raport decât acela al pregătirii tehnice a lucrărilor lor, ar fi complet lipsită de sens. Atât marile consilii consultative ale culturii și instrucției, cât și consiliile permanente emanate din acestea, precum și consiliile organelor de control sunt deci repartizate la Direcțiile generale respective; unificarea lor – în singurul punct unde unitatea interesează, anume acolo unde ele se ating cu intențiile Ministrului – este însă asigurată prin faptul că toată preparatia tehnică și științifică a activității acestor organe se concentrează la *Oficiul de Studii unitar al Ministerului*, atașat Secretariatului General.

Se observă deci că, chiar dacă Secretariatul General nu ar cuprinde întregul stat major al Ministerului, el concentrează toate acele servicii de care are nevoie organul de execuție al hotărârilor Ministrului spre a-și îndeplini în chip eficient atribuțiile.

Împotriva concepției Secretarului General „dublură” a Ministrului stă și practica Subsecretarilor de Stat introdusă la noi după război, acești Subsecretari preluând, în ultimul deceniu, rolul pe care îl aveau înainte de război secretarii generali, sau împărțind cu Ministrul direct atribuțiile acestuia.

Independent de situația Secretariatului General, se pune deci pentru organizarea Ministerului o problemă nouă, aceea a împărțirii raționale a atribuțiunilor de conducere între Ministru, Subsecretar de Stat și Secretar General.

VI

Organizarea controlului²²

Referatele pregătitoare care s-au ocupat de reorganizarea serviciului de control al Ministerului nu au privit problema în ansamblu ei.

Unele, cum e acela al consiliului inspectorilor generali, nu s-au ocupat

decât de controlul didactic.

Altele, cum e acela al d-lui profesor Zeletin, s-au ocupat numai de controlul învățământului secundar.

Altele, în sfârșit, cum sunt acelea ale direcțiilor de învățământ, s-au ocupat exclusiv de organizarea controlului ramurei de învățământ corespunzătoare — fără preocupare cu restul organizației de control.

Pe de altă parte, referatul d-lui inginer Heroiu nu a atins decât condițiile generale ale unei bune organizații de control, fără a intra în amănunte.

Spre deosebire de felul în care a fost privită această funcțiune până acum, vom căuta să o privim în raport cu ansamblul organizației Ministerului.

Dar mai întâi observațiile critice.

I. Defectele organizației actuale

Organizația actuală a controlului la Ministerul Instrucțiunii, Cultelor și Artelor suferă de mai multe defecte grave:

- A) e lipsită de omogeneitate,
- B) are numeroase lacune,
- C) e lipsită de coerență.

A) Lipsa de omogeneitate

Caracterul hibrid al organizației actuale a controlului stă în faptul că *organele de control corespunzătoare diferitelor ramuri de activitate ministerială nu au o structură omogenă*. Ele au rezultat empiric, din diferitele organizări parțiale succesive ale acestor ramuri de activitate și nici o intenție unitară nu a prezidat la coordonarea funcțiunilor lor.

Astfel, organizația controlului se deosebește de la o ramură de învățământ la alta, nu numai în ceea ce privește elementele dependente de natura deosebită a acestor ramuri și a organizațiunii lor, ci și în privința funcției controlului, a dependenței organelor de control, a retribuției, a modului de recrutare ș. a. m. d.

Prin excepție, organizarea controlului învățământului primar are oarecare analogii cu aceea a controlului învățământului secundar — cu toate deosebirile inerente diferențelor de grad și de organizație teritorială și materială a celor două ramuri de învățământ —, întrucât amândouă: 1) au personalul de control propriu, fie din corpul didactic al aceluiași grad de învățământ (pentru controlul disciplinei), fie din corpul didactic al gradului de învățământ imediat superior (pentru controlul științific); 2) au organele de control cât mai apropiate de elementele controlate; 3) sunt prevăzute cu două grade de control, și 4) sunt concentrate pe treapta superioară într-un același organ de control, evident cu două secții: Consiliul Inspectorilor generali.

Cu totul alta e situația controlului celorlalte ramuri ale activității

Ministerului.

Astfel, controlul învățământului profesional are o organizație cu totul hibridă. Controlul acestei ramuri de învățământ ține, pe de o parte, de Consiliul Inspectorilor Generali ai Învățământului (secția secundară), pe de altă parte, de Direcția Specială a Învățământului Profesional.

Într-adevăr, nu există o secție specială a acestei ramuri de învățământ în Consiliul Inspectorilor Generali, ci numai câțiva Inspectori *Generali* ai învățământului *profesional* introduși în acest Consiliu și însărcinați mai ales cu controlul disciplinar al acestei ramuri.

Controlul materiilor cu caracter științific general se exercită de inspectorii generali și speciali ai învățământului secundar; iar controlul materiilor cu caracter pur profesional se exercită sub supravegherea imediată a direcției speciale Ministeriale.

Hibriditatea acestui fel de control e cât se poate de evidentă!

Organul administrativ (direcția specială) e silit să recurgă la un Consiliu care nu depinde deloc de el și care — ca atare — nu-i poate fi imediat la dispoziție, pentru controlurile pe care ar înțelege să le inițieze!

Lucrurile acestea își au desigur o explicație în împrejurările în care a luat naștere organizația actuală a controlului acestor ramuri.

Învățământul profesional a fost despărțit la un moment dat din învățământul secundar și prin urmare a avut odinioară, pe când ținea de direcția acestui învățământ, o organizație de control comună cu a acestuia.

Separația pe *natură* a ramurilor de învățământ nu a alterat, în mintea organelor puse să aplice legea, ideea *gradului* de învățământ din legea anterioară (știm cât de greu se leapădă un organ administrativ de obiceiurile contractate); cu atât mai mult cu cât cele două ramuri de învățământ continuau a păstra un număr de materii teoretice comune și cu cât membrii corpului didactic secundar care predau aceste materii puteau trece mai departe de la o ramură de învățământ la alta.

Așa că nici fondul organizației de control a materiilor teoretice nu s-a schimbat.

Cum însă, în noua ramură de învățământ, se introducea un număr de materii noi, și ca atare se simțea nevoia unor organe generale de control al acestor materii, s-au adăugat Consiliului câțiva inspectorii generali, ceva mai puțin generali ca ceilalți, inspectorii generali ai învățământului cu specialitatea profesională: învățământ profesional, culte.

Toate bune; numai că, prin aceasta, Consiliul inspectorilor generali ai învățământului, organ însărcinat să colaboreze, prin secțiile sale, cu Direcțiile Ministeriale respective, s-a aflat, dintr-o dată, cu secția învățământului secundar lucrând în același timp cu două Direcții Ministeriale.

De aici până la ideea că Consiliul Inspectorilor Generali ai Învățământului Secundar — ca unul ce supraveghează și dă avize privitoare la întregul învățământ secundar (teoretic, ca și profesional) — este supraordonat, ca genul speciei, activității Direcțiilor Ministeriale Speciale — care nu au în

grupa lor decât o parte a acestui învățământ – nu mai e decât un pas!

Consiliul Inspectorilor nu s-a sfiit să facă acest pas, din care a rezultat, fără îndoială, cea de a doua vicisitudine a sistemului de control actualmente existent în Ministerul Instrucției, și anume *incoerența*; *incoerența* în dublu sens, de:

1) confuzie dintre funcțiunile de administrație și cele de control, confuzie caracteristică întregii organizații a Ministerului Instrucției, vizibilă până în Legea d-lui Costăchescu din 1930;

2) răstălmăcire a reformei controlului, înfăptuită de Legea d-lui Iorga din 1931.

Vom cerceta ceva mai departe aceste *incoerențe*.

Ajunge să spunem aci că tot controlul învățământului confesional și particular se află într-o stare de neomogeneitate analoagă. Și el depinde, pe de o parte, de Consiliul Inspectorilor gradului de învățământ corespunzător (primar și secundar) în ce privește personalul didactic al școlilor confesionale; dar, pe de altă parte, e controlat prin Direcția specială a Ministerului în tot ce privește obligațiile lui administrative (învățământul particular).

Altă lipsă de omogeneitate; controlul manualelor e exercitat de Consiliul permanent, fără legătură cu Consiliul Inspectorilor.

Cu totul alta – și fără legătură cu controlul instrucției – este situația organizației de control a artelor.

Și acest lucru e firesc, dacă ne gândim că aici funcțiunea controlului se identifică chiar cu misiunea Ministerului.

Singura obiecție pe care o facem este aceea că această diversitate impusă de natura activității Ministerului e un rezultat întâmplător și nu dă naștere tuturor implicațiilor care ar rezulta din urmărirea conștientă a adaptării organizației controlului la această misiune.

B) *Lacunele*

O altă lipsă a organizației actuale a controlului stă în faptul că *în ramuri întregi ale activității Ministeriale*, cum sunt cultele și artele, *nu există organizat nici un fel de control, cu toate că legea pune în sarcina Ministerului supravegherea activităților respective*.

Nu există, astfel, un control organizat al autonomiei universitare.

Nici un control al autonomiei bisericești.

Este îndeobște știut că aceste autonomii consfințesc instituțiilor respective o *iresponsabilitate de fapt* aproape completă.

Lucrul e și mai grav în cazul în care *legea impune* Ministerului un asemenea control, pe care acesta nu și-l exercită, cum ar fi controlul întrebuințării fondurilor afectate cultelor, controlul averilor și veniturilor bisericești, controlul societăților care se bucură de personalitatea morală și juridică în conformitate cu Legea Mărzescu, controlul aplicării legilor privitoare la proprietatea intelectuală etc.

În toate aceste cazuri, Ministrul e obligat să intervină personal – de cele mai multe ori fără eficacitate – pe lângă conducerea instituțiilor autonome, pentru a se lua măsuri în cazurile prea strigătoare care ajung la cunoștința opiniei publice. Și numai rareori obține satisfacție.

Se înțelege că acest control este tot atât de inexistent – căci mai inexistent nu se poate – atunci când legea nu-l prevede cu dinadinsul, deși obligația controlului rezultă implicit pentru stat din natura misiunii sale față de diferitele ramuri ale activității culturale.

Vorbesc de controlul – măcar statistic – al manifestărilor culturale, al publicațiilor, al expozițiilor, conferințelor, cursurilor, spectacolelor etc.

C) *Lipsa de coerență*

Defectul cel mai grav al organizației actuale a controlului este *incoerența*, adică lipsa de potrivire între atribuțiunile și misiunea organelor de control, precum și încadrarea lor inexactă în ansamblul administrației culturale.

Incoerența aceasta rezultă din două confuzii și dintr-o răstălmăcire.

1) Prima confuzie e aceea dintre funcțiunea de control și funcțiunea administrativă.

2) A doua confuzie e aceea dintre funcția de control și cea consultativă.

3) Răstălmăcirea e aceea a dispozițiilor legii Iorga din 1932.

Toate aceste trei fapte au drept rezultat o *încurcătură* fără pomină în alte administrații și un izvor de conflicte de atribuțiuni și de abuzuri cum, cu multă greutate, se mai pot închipui aiurea, rezultat care se evidențiază limpede în caracterul contradictoriu al rapoartelor referitoare la control, care stau la baza acestor observații!

1) Confuzia funcțiunei administrative cu funcția de control are o adevărată tradiție în Ministerul Instrucției.

Ea s-a ivit în istoria administrației școlare românești încă de la primele încercări de organizare a administrației școlare, care creau în corpul didactic două categorii de profesori:

a) cei la catedră;

b) cei însărcinați cu posturi administrative,

ultimii privind numele de inspectori, fapt care a înrădăcinat ideea, azi îndatinată și pe care o găsim reprodușă chiar în rapoartele direcțiilor administrative, că deosebirea dintre organele tehnice de execuție și cele de control acopere deosebirea dintre organele tehnice și cele administrative, sau mai ales că în administrația școlară administrația și controlul trebuie să se identifice. Abia mai târziu s-a organizat cu acești „inspectori” o *direcție ministerială* centrală, aflată prin ei în neconținută legătură cu școlile din țară.

Se vede însă că organul principal de administrație rămâne tot Consiliul inspectorilor generali, direcțiile nefiind decât un fel de agenți executori ai acestuia.

Această idee se execută și asupra organizației locale a Ministerului.

Inspectorii generali, repartizați pe regiuni, erau adevăratele organe administrative ale Ministerului, iar direcțiile centrale din Minister simple organe de execuție!

Această idee, întărită pe ideea inspectorului conceput ca „profesor de seamă”, a subzistat chiar după ce sistemul recrutării inspectorilor prin concurs a încetat, fiind înlocuit de sistemul recrutării prin influențe politice.

Schema aceasta a rămas întipărită până azi în mintea organelor ministeriale, deși funcția controlului a evoluat, iar aceea de administrație s-a dezvoltat mereu, controlul apărând în fapt numai ca una din formele acesteia, și care, prin urmare, trebuie să-i fie subordonate.

Cu toată reacția încercată acestei confuzii de Legea Costăchescu, prin desființarea repartiziilor inspectorilor generali pe regiuni și prin înființarea unor organe de administrație locală, această confuzie continuă să apară în textele legislației actuale a administrației școlare, în nenumărate rânduri, de pildă:

a) în denumirea de „revizorate” și „inspectorate” dată organelor administrației școlare județene și locale;

b) în sistemul de recrutare a directorilor administrativi dintre inspectorii generali etc.

Ea este încă înrădăcinată și în conștiința organelor administrative, după cum o dovedește afirmația culeasă sub pana d-lui director Bratu că „învățământul nu se poate cunoaște, nici numai prin administrație, nici numai prin control”.

Și e – firește – și mai înrădăcinată în conștiința organelor de control, atunci când acestea cer, prin raportul consiliului inspectorilor generali asupra reorganizării controlului, ca:

1) inspectorii regionali – astăzi dependenți, cum e corect, de organele administrative locale – să atârne de Consiliul inspectorilor generali; împreună cu „inspectorul șef” al regiunii (care în fond e un organ pur administrativ, numai cu titulatura de organ de control!);

2) inspectorul general să organizeze controlul în regiune precum și organizarea activității extrașcolare;

3) procesele verbale de inspecție – a căror principală funcție este să împlinescă cazierul personalului, sau să determine luarea de măsuri administrative pentru îndreptarea imperfecțiunilor, amândouă acestea fiind atribuții administrative – să fie concentrate la Consiliu.

Părerea cuprinsă în raportul d-lui director Bratu, după care „trebuie creată o legătură organică de la Inspectoratul general până la Inspectoratul de regiune, în așa fel încât Inspectoratul general să fie legat de regiune, organizator al inspecțiilor și organ de legătură cu Ministerul”, nu o cred îndreptățită.

Pe de o parte, ea e tributară concepției întemeiată pe confuzia dintre organizare și control – așa încât face dintr-un organ de control un organ de legătură, deci de administrație.

Pe de altă parte, ea contravine principiului care credem că trebuie pus la

baza organizării proiectate, ca *fiecare organ de control să depindă de organul de administrație și îndrumare corespunzătoare.*

Propunerea d-lui Bratu vine de altfel în contradicție cu o altă propunere a D-sale, după care rapoartele de inspecție nu trebuiesc concentrate de consiliul inspectorilor generali ci de Direcția specială de învățământ – ceea ce corespunde mai curând concepției noastre.

A lega inspectorul *general de regiune* ni se pare o contradicție în termeni.

E reluarea vechii idei a Legii Angelescu, de care nu s-au dezbărat încă Direcțiile.

Numai că, pe vremea aceea nu existau servicii locale de învățământ, așa că, în fapt, inspectorul general înceta de a fi un *organ de control* în regiune, ci era *organul de îndrumare* a controlului regional.

Adevăratul organ de legătură, în legislația actuală, trebuie să fie Directorul regional.

De el și nu de inspectorul regional trebuie să depindă controlul regiunii, inspectorul general nefiind decât un organ de supracontrol asupra acestuia.

Am ajunge altfel la o confuzie de atribuții între actualele inspectorate, transformate în directorate regionale, și aceste organe de legătură, *cari ar duce de fapt la existența concomitentă a două organizații administrative paralele ale învățământului:*

1) de o parte: organizația regională administrativă concentrată la direcția specială;

2) de altă parte: organizația aceasta de îndrumare și control atârând de consiliul general al inspectorilor, transformată în adevărată direcție.

Opoziția aceasta dintre direcțiile speciale și consiliul inspectorilor generali, deposedat prin Legea Costăchescu de atribuțiile sale regionale pe cari încearcă să le recupereze, e extrem de caracteristică pentru Ministerul Instrucției.

Azi, *organele de control ale Ministerului Instrucției se cred supraordonate Direcțiilor și Instrucția e singurul Minister în care conducerea și îndrumarea se fac prin organele de control*, răstălmăcind în totul intențiile Legii Costăchescu.

O bună administrație cere dimpotrivă ca organele de control să atârne direct de cele de direcție.

De aceea, noi propunem: a) *ca inspectorii regionali să depindă de direcțiile regionale,*

b) *iar inspectorii generali să depindă de direcțiile administrației centrale.*

Legătura organică este în suprapunerea a două instanțe de control depinzând de organe de conducere diferite, suprapuse ierarhic; ci nu în convența organelor de control de gradul al 2-lea de organele de control de gradul 1, în care caz organele generale de control se constituie mai curând în organe de îndrumare a controlului decât în organe de supracontrol.

Pentru aceste motive, *din cele patru feluri de inspectorii menționate de raportul consiliului inspectorilor trebuiesc scoși șefii de regiuni, cari*

încetează de a fi organe de control (inspectori) și devin directori regionali culturali (școlari), cu atribuții precumpănitor administrative.

Pentru a marca aceeași idee, la învățământul primar, revizorii devin administratori școlari (culturali) județeni.

Organele de control regionale în primul caz, cele de control județene în al doilea, vor depinde de aceste două organe administrative.

Pentru aceleași motive, nu se poate admite propunerea cuprinsă în raportul consiliului inspectorului șef, devenit Director regional, să depindă de consiliul inspectorilor.

Ca organ de administrație, el nu poate depinde decât de direcția centrală de învățământ.

Propunerea din raportul consiliului de inspectori dublează, cum-am văzut, organizarea administrației școlare cu un regim de conducere prin inspectori, care nu poate să fie admis.

Regiunile nu trebuiesc repartizate inspectorilor generali, căci de aceea sunt generali și nu regionali.

Ce mai trebuie, în acest caz, organ special la regiune?

Să se transforme atunci mai bine direct inspectorul general în director regional.

În actuala confuzie a spiritelor se prea poate deci ca propunerile de mai sus să apară ca adevărate erezii, cu atât mai mult cu cât organele Ministeriale însărcinate să legifereze perpetuează confuzia în legislațiile succesive, pentru ca legile la rândul lor s-o perpetueze în conștiința organelor ministeriale – de pildă, prin dispozițiile privitoare la limitarea recrutării organelor administrative dintre cele de control.

Că este vorba de o confuzie, nu încapă îndoială și sub acest raport suntem de acord cu întreaga doctrină administrativă al cărei erou s-a făcut referatul d-lui Heroiu.

2) Confuzia dintre funcția de control și cea consultativă izvorăște de asemenea din hipertrofierea atribuțiilor inspectorilor generali.

La prima vedere, cumulearea celor două funcțiuni pare pe deplin îndreptățită. Într-adevăr, inspectorii generali fiind *organele generale de control al personalului*, e firesc ca acestea să fie consultate ori de câte ori e vorba de mutațiuni generale de personal ca: transferări, detașări etc. Obligația legală apare cât se poate de firească.

Tot atât de firească pare pretenția Consiliului inspectorilor generali de a fi consultați în toate chestiunile în legătură cu mersul învățământului, întărită și pe obligația legală a raportului anual despre mersul învățământului.

Și de asemenea explicabilă apare pretenția Consiliului de a funcționa și ca *oficiu de studii* al departamentului.

Temeiurile pentru care această ultimă pretenție nu e justificată sunt expuse în referatul privitor la organizarea oficiului de studii. Aci examinăm numai confuzia care-i stă la bază.

Nu încapă îndoială că organele de control au funcțiunea *informării*

organelor de conducere. Această informare are însă un obiect dublu: ce informează organele de control pe cele de conducere?

1) Dacă ordinele sunt executate.

2) Care este situația personalului, a materialului și a activității, adică dacă ea satisface, calitativ și cantitativ, nevoile.

E firesc ca în tot ce privește informația asupra *situației* mijloacelor de acțiune ale Ministerului și mai ales în tot ce privește informația asupra *eficacității* lor, organele de conducere să recurgă la inspectori.

Numai că informația nu e tot una cu consultația.

Avizul informativ se deosebește fundamental de avizul conform. Primul va pune în discuție funcția deliberată, comparația, efortul de reflexie asupra scopurilor de atins. Scopul îi e dat. El *verifică* numai adaptarea mijloacelor existente la un scop dat și *semnalează*, prin memorii și note de inspecție, potrivirea sau nepotrivirea lor.

Comparată cu informația necesară unei deliberări, informația inspectorului e limitată și empirică. Generalizarea a ceea ce experiența izolată-i semnalează ici și colo e viciul fundamental al rapoartelor inspectorilor, insuficient de critice și incomplete. Ele nu țin seama de domeniile lucrate, de experiența de alturea și de ansamblul activității Ministerului. E greu ca un inspector general de matematici să-și dea seama dacă numărul orelor de franceză e suficient sau nu! Asta n-o poate face decât *un organ anume, pus la dispoziția conducătorului însuși* și căruia conducătorul să-i fi destăinuit intențiile, temerile și programul său de lucru pe o perioadă mai îndelungată.

Se înțelege că, scoși din atribuțiile lor de control și puși să se preocupe exclusiv de pregătirea proiectelor de lucru, inspectorii ar fi superiori oricui prin experiența practică a problemelor culturale.

Dar, prin aceasta ei încetează de a fi inspectori și devin consilieri culturali, oricare le-ar fi *titlul*. Căci nu titulatura face pe funcționarul de control ci funcția pe care o exercită. Și funcția de control e una, cea de deliberare, alta. Dacă deci opinia că „învățământul nu se poate cunoaște nici numai din administrație, nici numai din control“ este exactă, și mai exact este că funcția *deliberativă* anexă a conducerii nu poate fi redusă la cea de control.

Un exemplu clar îl dă Consiliul permanent, însărcinat cu autorizarea prealabilă a manualelor și care, nefiind compus din specialiști pentru toate ramurile, aprobă manuale de sociologie în care Hegel e trecut ca discipol al lui Marx.

3) Cât privește răstălmăcirea intențiunilor Legii Iorga, situația se prezintă în chipul următor:

Legea din 1930 stabilise trei categorii de organe de control:

1) În primul rând, *inspectorii generali ai învățământului*, constituind laolaltă Consiliul inspectorilor generali, organ consultativ al Ministerului în materie de mutațiuni ale personalului didactic și organ suprem de control al acestui personal;

2) În al doilea rând, *inspectorii șefi*, însărcinați cu conducerea regiunilor

școlare, atât sub raportul administrativ cât și al controlului și puși sub îndoiță dependență ierarhică, a direcțiunilor de Minister pe de o parte, iar pe de alta a inspectorilor generali însărcinați și cu organizarea controlului de la regiune;

3) În al treilea rând, *inspectorii speciali*, pe materii la centru și la regiuni, auxiliari ai inspectorilor generali întru îndeplinirea misiunii lor.

Legea din 1932 nu pomenește decât de existența a două categorii de inspectori:

- a) inspectorii de *specialitate*,
- b) inspectorii de *disciplină*.

Cei dintâi, recrutați dintre profesorii învățământului de un rang superior celui controlat (universitari la secundari, secundari la primari), cu atribuții de control tehnic al specialității.

Cei din urmă, recrutați dintre profesorii de același grad, cu atribuții de control administrativ.

În fapt, legea din 1932 a fost interpretată de organele Ministerului ca un simplu adaos al legii din 1930, deși e sigur că intențiile ei erau cu totul altele.

În baza ei s-au făcut numiri noi, fără însă a se clarifica situația foștilor Inspectori generali, de care această lege nu pomenea, și care au continuat să funcționeze în baza legii anterioare și a legilor speciale, deși noua lege schimbase complet structura controlului didactic.

Așa că a rezultat o confuzie totală, pe care o evidențiază caracterul contradictoriu al rapoartelor pregătitoare ale proiectului actual.

Astfel, raportul Consiliului inspectorilor generali (sic) se așează pe temeiul legiuirii precedente, considerând pe inspectorii speciali ca pe niște *auxiliari* ai lor.

Dimpotrivă, raportul d-lui Zeletin semnalează anomaliile ce rezultă din acest mod de interpretare al legii, care face din membrii corpului didactic superiori – utilizați în controlul științific – auziliari inspectorilor proveniți dintr-un corp didactic de rang inferior, deși legea își propunea tocmai să înlăture controlul tehnic al unui grad de învățământ prin membrii aceluiasi grad.

Nu discutăm aci, pentru moment, temeinicia concepției acesteia a controlului unui grad de instrucție prin membrii gradului superior, ci numai felul în care organele însărcinate cu aplicarea legii au intenția legiuitorului din 1932.

II. Analiza funcțiunei controlului la Ministerul Culturii

Principala dificultate a organizării controlului, subzistând chiar după dezbaterile de orice prejudecăți sau confuzii, vine din complexitatea relațiilor în care e prinsă această funcțiune administrativă, complexitate care împune organizatorului să țină seama simultan de o pluralitate de puncte de vedere.

Într-adevăr, organizația de control trebuie să se adapteze deopotrivă:

- 1) obiectului de controlat, care variază de la o ramură la alta, și uneori chiar

în complexul aceleiași ramuri; 2) scopului controlului, care variază la fel; 3) structurii spațiale a serviciilor controlate și periodicității actului de control – fără ca totuși să piardă din vedere relațiile ei cu restul organizației administrative, care îi impun o relativă omogeneitate.

De aceea, înainte de a propune o anumită organizație de control, se impune o analiză teoretică sumară a funcțiunei de control a Ministerului Culturii Naționale în raport cu:

- 1) Misiunea și atribuțiile Ministerului,
- 2) obiectul și felul controlului,
- 3) încadrarea lui spațială și temporală.

Din această analiză vor rezulta caracterele organizației propuse, pe care le vom sintetiza apoi pe ramurile mari ale activității ministeriale.

1) Analiza controlului în raport cu misiunea și atribuțiile Ministerului

În raport cu misiunea și atribuțiile Ministerului, situația funcțiunei de control se prezintă precum urmează:

Am văzut că-n linii mari activitatea Ministerului se împarte între două mari ramuri:

- a) cultura administrată direct de stat,
- b) cultura supravegheată de stat.

Situația funcțiunii de control se deosebește de la o ramură la alta. Principiile ce trebuiesc avute în vedere la organizarea funcțiunei de control în fiecare din aceste ramuri sunt:

1) *În ce privește cultura direct administrată de stat, controlul e o funcție anexă a administrației generale și trebuie subordonat ei;*

2) *În ce privește cultura supravegheată, funcțiunea de control se confundă cu însăși misiunea Ministerului față de această cultură, așa că organele de control constituiesc însuși scheletul organizației administrative.*

Mai trebuie avut în vedere că, în vreme ce în cazul culturii supravegheate se controlează numai *activitatea* culturală întreprinsă de particular și uneori utilizarea fondurilor puse de stat la dispoziția lor, în cazul culturii administrate direct de stat se controlează însă: a) *activitatea organelor proprii de execuție* ale Ministerului (ex.: Corpul didactic) și b) *activitatea organelor ministeriale însărcinate cu administrarea locală a activității celor dintâi* (ex.: direcții, servicii locale etc.).

Aceasta schimbă, precum vom vedea, și natura controlului, întrucât controlul culturii supravegheate are un caracter *științific-informativ*, sau cel mult de poliție culturală; pe când controlul culturii administrate are un caracter *tehnic-administrativ*. Singur controlul financiar ar trebui să aibă, precum vom vedea, un caracter analog în ambele ramuri; dar vom vedea că nu e decât un deziderat.

Pentru aceste motive, o perfectă omogeneizare a structurii administrației

Ministeriale ar fi cerut o separare fundamentală a organelor culturii administrate de acelea ale culturii supravegheate.

Cum există totuși motive – impuse de deosebirile de natură ale ramurilor de activitate ministerială și de nevoia coordonării unitare a întregii activități privitoare la o aceeași ramură, fie ea numai supravegheată sau direct administrată de stat – care militează pentru menținerea structurii actuale pe ramuri, a organizației generale a Ministerului, organizația controlului trebuie adaptată acestei situații.

Principal, trebuie spus că, independent de *obiectul* controlului, *identitatea formei controlului impune o identitate a structurii organelor de control*.

În organizația generală existentă s-ar impune deci ca organizația controlului să fie făcută [astfel] încât, păstrându-se acestui control caracterul cerut de natura ramurei în care se exercită, să se adapteze totuși funcțiunei speciale a Ministerului în ramura respectivă.

Astfel, oricare ar fi relațiile dintre organizația de control a învățământului primar și secundar, aceea a învățământului confesional și particular de același grad (relații evidente când e vorba de competența identică cerută personalului de control), este totuși mai firesc ca organizația de control a învățământului particular și confesional să aibă o structură mai asemănătoare cu aceea a controlului cultelor și al învățământului seminarial decât cu aceea a controlului învățământului primar de stat.

Căci, într-o parte controlezi activitatea subalternilor direcți, dincolo e activitate privată. Ceea ce te interesează în primul caz este *capacitatea și disciplina organelor de execuție* în aplicarea unui program de activitate propriu și unde ordoni direct; ceea ce interesează în al doilea caz este *conformitatea activității cu normele* generale ce i s-au prescris și nimic altceva. Natura controlului diferă deci de la un caz la altul; *didactic* aici, dincolo de *siguranță*. Scopul lui aici: aprecierea mijloacelor puse în acțiune, după randament; dincolo, scop: aprecierea liniei pe care se dezvoltă activitatea instituției în raport cu politica culturală a statului. Chiar obiectul diferă. Aci, el poartă asupra personalului și materialului direct. Dincolo, numai asupra manifestărilor și activității.

Se înțelege – și de aici complexitatea lucrului – că acest control are numai *forma* organizației controlului analoagă cu aceea a organelor de control ale cultelor. Materia asupra căreia se controlează e analoagă celei a învățământului de stat de același grad.

Forma controlului depinde însă – după cum se vede – mai mult de *intenția controlului* decât de materia asupra căreia poartă.

De aceea, nu se poate vorbi de o organizare rațională a controlului, fără o precizare a intențiilor cu care se exercită acest control.

Lămurirea acestor intenții care definesc natura controlului formează obiectul de cercetare al paragrafului următor.

Determinarea felurilor de control după natura controlului nu este deloc ușoară, din pricina multiplicității criteriilor după care se propune determinarea acestei naturii.

A. După obiectul (material) asupra căruia se exercită controlul, acesta se împarte în:

- 1) Control al personalului;
- 2) Control al materialului;
- 3) Control financiar.

1) *Controlul personalului* se împarte: A) o dată după *natura* personalului,

în:

- a) control al personalului didactic (control tehnic);
- b) control al personalului administrativ (control administrativ).

B) Apoi, după ceea ce se controlează, se împarte în:

a) controlul capacității tehnice a personalului special (control al capacității tehnice);

b) controlul disciplinei personalului (control polițienesc).

2) *Controlul materialului* cuprinde:

Controlul materialului existent și care servește direct la îndeplinirea funcțiunei culturale a unității. Acesta cuprinde (inventarul special imobil):

a) Controlul stărei și destinației imobilelor;

b) Controlul stărei și utilizării mobilierului pe categorii (inventarul special mobil).

B. Controlul materialului existent care servește indirect la îndeplinirea funcțiunei culturale a unității. Acesta cuprinde:

a) Controlul averii imobile aparținând unității producătoare de venit (inventarul productiv imobil);

b) Controlul întrebuințării fondurilor bugetare alocate unității.

Principiul esențial în această materie este ca nici un element și nici o activitate să nu rămână necontrolate.

Din nefericire, astăzi numai controlul special al personalului didactic e organizat complet și nici el nu depinde direct de organele de conducere ale ramurilor respective, precum am arătat-o.

Controlul materialului e neorganizat, preocuparea acestuia fiind în grija Casei Școalelor. Se ajunge astfel la anomalia că o parte a mijloacelor de acțiune culturală să fie sustrasă din mâna organelor care conduc mersul activității ministeriale într-o anumită ramură.

În ce privește controlul financiar, el este complet inexistent pentru o parte a fondurilor proprii. La Casa Școalelor s-a concentrat controlul gestiunei comitetelor școlare; iar la Minister, controlul utilizării fondurilor bugetare.

B. După obiectul intențional, adică după scopul controlului, acesta e de două feluri:

1) *Controlul individual*, special sau cauzistic, al convenabilității fiecărui element utilizat în acțiunea Ministerului;

2) *Controlul general*, științific sau statistic al eficacității mijloacelor utilizate, judecate după rezultate.

Am văzut că intenția aceasta a controlului variază de la cultura direct administrată la cultura supravegheată. Să amănunțim, în fiecare caz, pe fiecare din aceste două forme:

1) *La cultura direct administrată sunt necesare amândouă gradele de control.*

a) Controlul concret și particular are de obiect să examineze dacă fiecare mijloc pus în acțiune în fiecare unitate activă (personal și material) corespunde calitativ misiunii lui.

Organele care exercită acest control își formează judecata din *examinarea directă a elementelor acțiunii*, chiar în cursul desfășurării activităților lor.

Rezultatul acestui control este un *raport calificativ* al fiecărui element, raport ce trebuie comunicat organele administrative superioare de care depinde elementul controlat, sau cel care a ordonat controlul.

Acest memoriu servește de bază deliberărilor organului superior de administrare, care hotărăște măsurile individuale ce trebuiesc luate pentru îndreptarea imperfecțiunilor sau pentru răsplătirea meritelor.

b) Controlul general are de obiect să examineze:

Gradul de eficiență (eficacitate) *al activității culturale* întreprinse sub directă administrare a Ministerului.

Organele acestui control își formează judecata prin examinarea *rezultatelor activității* fiecărei unități active în comparație cu ansamblul unităților de același fel – și ținând seamă de totalitatea mijloacelor (personal, material, finanțe) de care dispune fiecare.

Rezultatul acestui control este un raport asupra mersului activității culturale în ramura respectivă, care, înaintat organului care se ocupă cu administrarea acestei ramuri, servește drept bază de discuție pentru luarea măsurilor generale ce trebuiesc luate pentru ameliorarea situației.

Prima formă de control – prin obiectivul său individual – are un caracter special, tehnic.

A doua – prin generalitatea obiectului său – dobândește un caracter mai științific.

Întreaga statistică școlară e un instrument în mâinile acestui control – din nefericire puțin utilizat și apreciat de Minister.

2) *La cultura supravegheată,*

a) Controlul particular poartă asupra manifestărilor și poate consta atât din examinarea periodică a activității în mersul ei (uneori chiar din examenul ei prealabil), cât și din ancheta asupra abaterilor semnalate Ministerului.

Rezultatul lor este un raport constatator al unei abateri, înaintat organului de conducere, pe temeiul căruia acesta ia sancțiuni de suspendare și interdicere a autorului sau a activității neconforme normelor respective.

b) Controlul general are un caracter pur informativ și poartă asupra mijloacelor puse în acțiune precum și asupra manifestărilor.

3) *Analiza controlului în timp și în spațiu*

A. După *încadrarea lui temporală*, controlul poate fi:

a) continuu sau permanent,

b) periodic,

c) ocazional.

Cum însă permanența controlului decurge în general dintr-o periodicitate mică, în fond, rămân – sub raportul temporal – numai două feluri de control:

a) periodic (de periodicitate variabilă);

b) ocazional.

Primul constituie *inspecția* propriu-zisă, al doilea constituie *ancheta*.

Și aci, terminologia îngăduie o confuzie, întrucât prin anchetă nu se înțelege numai control ocazional opus inspecției – control periodic.

Într-o accepție, tot mai frecventă decât s-au deosebit inspecții speciali de inspecții de disciplină, termenul „inspecție” tinde să se aplice controlului didactic și științific al inspectorilor de orice grad, în vreme ce termenul „anchetă” e rezervat controlului administrativ.

Lucrul acesta se datorește faptului că controlul științific se exercită periodic, în vreme ce controlul administrativ se exercită mai ales ocazional. Faptul face ca această dublă accepție să nu aibă prea mari inconveniente. O semnalăm totuși în măsura în care le-ar putea avea, și pentru a reține ideea – cuprinsă în referatele speciale ale Direcției învățământului secundar – că e indispensabil ca *orice control special să fie periodic*, și mai ales controlul didactic, sub care raport fiecare profesor ar trebui inspectat cel puțin o dată pe an.

B. După *raza teritorială* îmbrățișată de activitatea organelor de control, acesta poate fi:

1) general, pe întreaga țară;

2) regional, adică în raza fiecărei direcții culturale regionale;

3) județean, în raza fiecărei administrații culturale județene;

4) local, în cadrul aceleiași comune.

Trebuie observat că generalitatea controlului prevăzut la punctul 1 e deosebită de generalitatea controlului opusă „specialității” lui.

Pot astfel exista inspecții generali, în sensul că atribuțiile lor se întind la toată țară, fără ca totuși ele să cuprindă toate ramurile activității de control. Terminologia ar trebui să evite această confuzie.

Structura teritorială a organizației de control atâră, pentru cultura direct administrată de stat, de structura organelor locale, în virtutea principiului postulat mai sus, că organul de control trebuie să atâră direct de organul corespunzător de administrație ale cărui ochi și ureche este.

Nu suntem deci de părerea referatului Consiliului inspectorilor, ca să se revie la instalarea câte unui inspector general în regiune ca îndrumător al controlului regional; ci, dimpotrivă, ca inspectorii regionali să depindă de actualul inspector șef transformat în director al regiunii. Toate normele Consiliului inspectorilor trebuie să ajungă la regiune prin direcția regională. Numai așa se evită dubla conducere, iar directorul știe ca să ceară inspectorilor

și pe care altfel nu i-ar avea în mână. Altfel, direcția regională rămâne o fantomă, fără autoritate și răspundere și e mai bine să fie suprimată și înlocuită direct cu inspectorul general, *fixat* însă la regiune. Dar aceasta iar creează confuzie între control și administrație.

Pentru cultura supravegheată de stat, gradul de penetrație al controlului atâră de intensitatea cu care statul înțelege să exercite acest control. El se poate mărgini la organele generale, după cum poate coborî până la organele locale; de asemeni, poate dezvolta în anumite regiuni (cum ar fi cele minoritare) mai mult o anumită formă de control (învățământ confesional și particular, culte), în alte regiuni, alte forme (culturale).

Ca indicație generală trebuie avută în vedere posibilitatea dezvoltării paralele a organelor de control ale culturii supravegheate cu organele de administrație ale culturii administrate, așa încât organele de control locale ale acestei administrații să poată primi – eventual, când nevoia o cere și când mijloacele financiare împiedică crearea unor organe speciale de control – și atribuțiuni de control asupra celeilalte ramuri. Astfel, la direcția regională se poate prevedea un inspector cultural sau se pot delega celor școlari și unele atribuții de control cultural.

Se înțelege că această dublare a atribuțiilor personalului nu este o soluție optimă, deoarece face personalul de control dependent de mai multe direcții ale administrației centrale. Cum însă el atâră direct numai de directorul regional și cum nu există penetrație de atribuții, căci pentru fiecare ramură el are *altă activitate*, inconvenientul, serios, nu e totuși prohibitiv, mai ales că Directorul regional – răspunzător de întreaga administrație și supraveghere culturală a regiunii – depinde simultan de toate direcțiile Ministerului... pentru chestiunile respective.

VII

Oficiul de studii și documentare

Una din necesitățile cele mai simțite ale Ministerului de Instrucție este reorganizarea serviciului de studii, documentare și statistică.

Un asemenea organ există azi cu numele, atașat Secretariatului General. Dar atât încadrarea lui cât și contopirea lui cu serviciul statisticii, precum și activitatea lui, arată că executanții legii din 1930 nu au înțeles câtuși de puțin semnificația și importanța unui asemenea Oficiu.

Într-adevăr, lucrările pe care le efectuează acest serviciu nu depășesc concentrarea și intabularea datelor statistice referitoare la învățământ. Toată statistica vieții culturale scapă, fiind trecută la Direcția a VI-a, precum și toată activitatea de lege ferenda a Ministerului²³.

O altă parte a lucrărilor de cercetare purtând asupra situației învățământului se află azi în sarcina Consiliului inspectorilor generali, obligați și ei să prezinte rapoarte anuale Ministerului, precum și în sarcina Consiliului permanent, însărcinat să avizeze asupra manualelor. Pregednții

Comisiunilor de bacalaureat consemnează de asemenea și ei rezultatele învățământului constatate cu prilejul acelor examene.

Cum se vede, funcția studiilor este răspândită între organele consultative și cele executive; iar serviciul de studii, documentare și statistică nu se ocupă decât cu centralizarea și publicarea statisticii învățământului.

Încadrarea organului special destinat studiilor ca simplu serviciu, cu funcționari recrutați din cadrul inferior, nu-i îngăduie acestuia să-și arate valoarea sa adevărată. Până la venirea actualei conduceri, el a stagnat – uitat de toți, în afara activității Ministerului –, publicând din an în an câteva volume greu de utilizat.

Nevoia existenței Oficiilor de Studii se resimte în administrațiile publice paralel cu dezvoltarea tehnicității și specialității serviciilor acestora. Căci dacă conducerea unei administrații simple poate fi exercitată exclusiv cu simțul gospodăresc al conducătorului, complicația organizațiilor moderne necesită, pentru asigurarea unei bune administrații, o preparație tehnică deosebită, a cărei competență poate lipsi conducătorului recrutat pe alte criterii decât cele ale competenței, sau care ar răpi prea multă vreme acestuia ca s-o realizeze, chiar în caz că ar avea, personal, competența necesară.

Multă vreme aceste funcțiuni au fost exercitate direct de către organele de conducere. Când însă funcțiunea aceasta a devenit prea absorbantă, organele de conducere s-au dovedit insuficiente s-o îndeplinească singure. Într-adevăr, aceste organe, fiind încărcate de lucrări administrative, nu au nici timpul și nici orizontul necesar acestor lucrări, adică detașarea de preocupările mărunte și actuale ale administrației lor. „Niciodată nu-mi vād mai bine greșelile, spunea un Ministru, decât când plec să mă odihnesc la sfârșitul săptămânii“. Și avea dreptate. Căci numai desprins din presiunea problemelor care își cer dezlegare imediată poți judeca ansamblul unei activități. În al doilea rând, le lipsește organelor de direcție pregătirea teoretică necesară îndeplinirii acestei funcțiuni; pregătire care cere informații la curent și timp suficient de reflecție. În sfârșit, aceste organe nu au de obicei elasticitatea mintală necesară unor astfel de lucrări, adică desprinderea din rutina angrenajilor existente. Organele de direcție vād mai totdeauna prin prisma problematicei lor parțiale și sunt dominate, de cele mai multe ori, de starea de lucruri existentă. Nimic nu prețuiește pentru un organ de execuție atât cât prețuiește continuitatea cu care s-a obișnuit! Orice inovație îi apare ca un factor de dezorganizare a administrației. Singurele prefaceri ce s-ar putea introduce în administrație, în acest caz, ar fi cele făcute odată cu schimbarea personalului de conducere respectiv.

Experiențele făcute de Ministerul de Instrucție sunt concludente în acest sens. Ele au dovedit sterilitatea creatoare a organelor de administrație ori de câte ori li s-a cerut să modifice o stare de lucruri existentă rezultată tot din activitatea lor. Foarte rari sunt oamenii susceptibili să revină asupra propriilor lor greșeli. Dacă un Ministru are motive să critice activitatea predecesorilor,

un director are de cele mai multe ori motive s-o justifice. Aplicarea legilor din 1930, 1931 și 1932 confirmă aceste afirmații. La fel lucrările pregătitoare ale acestei reforme. Cele mai multe din organele de direcție nu se pot dezbăra de ideile călăuzitoare ale legiurilor d-lui dr. Angelescu cu care s-au obișnuit și, ori de câte ori sunt puse să aplice sau să refere asupra modificărilor de adus legislației actuale, nu preconizează decât o întoarcere la principiile acelei legiuri. Raportul Consiliului inspectorilor e, sub acest raport, perfect concludent. La fel au făcut organele constituite prin Legea d-lui Conștițescu față de aplicarea Legii d-lui N. Iorga.

Dacă organele de conducere sunt cele mai apte, fără îndoială, să judece posibilităților concrete de realizare ale unui proiect care li se supune, informația asupra stării de lucruri existentă și pregătirea reformelor trebuie neapărat încredințată altui organ. „Învățământul, spunea directorul învățământului secundar într-unul din rapoartele pregătitoare, nu poate fi cunoscut nici numai din administrație, nici numai din control. Ci numai din amândouă“. Observație justă, căreia i-ar trebui adăugat că el nu se poate cunoaște nici numai din practică, nici numai din teorie. Numai un organ care, alături de experiența didactică și administrativă, ar avea și pregătirea teoretică și cunoașterea realităților românești suficient de serioasă spre a înțelege rostul învățământului în cadrul activității culturale și rolul dezvoltării culturale în ansamblul dezvoltării neamului, ar putea să dea tot sensul pe care îl merită constatărilor asupra situației de fapt a învățământului. Numai un asemenea organ ar putea prelucra, în chip eficient, concluziile rapoartelor personalului de administrație și control, interpretate în lumina datelor statistice.

Acest organ trebuie să compenseze tocmai lipsurile constatate la organele de direcție, din cauza naturii atribuțiilor lor:

- 1) să aibă informația teoretică la punct;
- 2) să fie detașate de chestiunile mărunte ale administrației;
- 3) să aibă timp de reflecție;
- 4) să aibă elasticitatea mintală spre a se adapta obiecțiunilor întemeiate și situațiunilor impuse de natura acestor lucrări.

Din cauza acestei insuficiențe organice a organelor de conducere, de a îndeplini și funcția de concepție și pe cea administrativă, administrațiile mari au simțit de mult nevoia să-și anexeze organe consultative: comisiuni temporale numite ad-hoc pentru studiul unor probleme determinate, sau consilii permanente însărcinate să dea avize în chestiunile care cereau o consultație tehnică.

Dar aceste organe consultative sau nu aveau continuitatea necesară — cum se întâmplă în cazul comisiunilor —, sau, când aveau această continuitate, nefiind supuse organelor de conducere, nu erau totdeauna dispuse să întreprindă cercetarea preparatorie a oricărei chestiuni li s-ar fi dat de către aceste organe. Ca organe consultative aveau ca atribuțiune mai curând dreptul de aviz asupra unor lucrări preparatorii lucrate de alții, decât sarcina de a elabora ele însele proiectele respective!

De aceea, spre a face față dificultăților de ordin tehnic produse de complexificarea administrației, întreprinderile private mai mari au introdus cel dintâi practica consultațiilor ad-hoc cerute tehnicienilor specializați în ramura respectivă. Aceștia erau chemați de patron și însărcinați să examineze cererile anume nu merge în instituția pe care o conducea acesta din urmă; și după cercetare să propună soluțiile. Așa s-a generalizat utilizarea „experților“ și a născut succesiv taylorismul și fayolismul, primul ca doctrină de organizare a uzinelor și al doilea ca doctrină administrativă.

Acești experți, numiți din afara organizației, nu puteau fi însă tot timpul și exclusiv la dispoziția patronului. De aceea, întreprinderile care aveau nevoie de sfatul permanent al oamenilor de specialitate și-au atașat pe lângă direcție consilieri permanenți.

Treptat, de la întreprinderile private soluția s-a generalizat la cele publice. Tendința aceasta către tehnicizarea conducerii, înțeasă ca un fapt nou impus de tehnicizarea și complexificarea crescândă a administrației, e ilustrată mai bine ca oriunde în așa-numita doctrină a „tehnocrației“ americane, care și-a găsit o strălucită aplicare în activitatea actualului președinte al Statelor Unite, Roosevelt. Se știe, într-adevăr, că toate intențiile politice ale președintelui sunt date spre prelucrare tehnică așa-numitului „trust al inteligenței“, care nu e altceva decât un Oficiu privat de Studii, însărcinat cu examinarea tehnică a tuturor ideilor prezidențiale și concretizarea lor în proiecte și programe de realizare.

Iată deci un exemplu caracteristic, care dovedește în cel fel nevoia competenței tehnice apărută în administrațiile mari moderne impune unui conducător politic un organ special tehnic, care să-i materializeze intențiile și să le dea o realizare, după ce le-a supus tuturor analizelor cerute de specialitatea proiectului.

Un organ nepolitic deci, compus numai din tehnicieni, pus să analizeze și dea trup intențiilor acestuia.

Serviciile de Studii dezvoltă prin urmare în plan tehnic funcțiunea de concepție a conducătorului.

Funcțiunea aceasta de concepție cuprinde următoarele operații:

- 1) informația asupra situației existente și asupra soluțiunilor adoptate de administrațiile similare;
- 2) determinarea scopurilor de atins;
- 3) cercetarea mijloacelor prin care s-ar putea atinge aceste scopuri, și anume:
 - a) modul de alegere a personalului cu care trebuie atinsă ținta, și
 - b) pregătirea lui în acest scop;
 - c) determinarea materialului tehnic necesar realizării scopului, și
 - d) pregătirea resurselor financiare necesare dobândirii lui, precum și remunerării personalului;
 - e) fixarea ordinii lucrărilor în timp, adică întocmirea programului de acțiune.

Odată întocmit acest program, el se dă spre înlăptuire organelor **SOCIOLBUC** execuție.

Oficiul de studii este auxiliarul conducătorului pentru tot ce privește detaliile tehnice ale funcției acestuia de concepție. Singură fixarea scopurilor îi este direct impusă de acesta. Totuși și aci Oficiul de Studii poate sugera conducătorului diferitele ținte posibile, sugerate de experiența altora, sau de nevoile care se desprind din analiza stării de fapt. Oficiul de Studii nu prezintă însă, sub acest raport, decât ipoteze conducătorului, care singur are să hotărască asupra lor. În acest fapt al hotărârei, care incumbă exclusiv conducătorului, stă deosebirea lui de aceea a Oficiului său de Studii. În limbaj scolastic, dintre funcțiunile „prudenței”, adică a rațiunii practice, Oficiul de Studii împlinește funcțiunea „facultății de deliberațiune”, sau „facultății de informație și sfat”. Singur conducătorul îndeplinește funcțiunea „facultății de hotărâre”.

Oficiului de Studii îi revine deci sarcina:

- 1) să informeze conducerea asupra stării de fapt precum și a soluțiunilor practice în administrațiile similare;
- 2) să concretizeze în proiecte și programe de acțiune intențiunile conducerei.

În România, consilierii tehnici cu atribuțiuni mărginite exclusiv la studii și fără atribuții propriu-zise administrative au fost introduși în administrațiile publice abia după război pe lângă organele de conducere existente. Acești consilieri tehnici, oameni de încredere ai conducătorului departamentului, puși de multe ori mai ales ca organe de supraveghere pe lângă personalul superior existent, nu aveau nici misiunea bine precizată și nici continuitatea necesară studiilor propriu-zise, întrucât veneau și plecau odată cu ministrul respectiv.

Ca o reacție contra acestei nestabilități s-a ajuns la alcătuirea unor Oficii permanente de Studii, cu două feluri de personal:

- 1) tehnicieni stabili, care asigură continuitatea, și
- 2) tehnicieni angajați temporar pentru anume chestii, oameni de încredere ai conducătorului vremelnic al departamentului.

Sau, cum li se zice în termeni tehnici:

- 1) referenți permanenți, și
- 2) referenți ad-hoc.

Acestea sunt considerentele care militează în genere pentru înființarea Oficiilor de Studii în administrațiile noastre publice.

Cât privește situația specială a Ministerului Culturii Naționale, înființarea Oficiului de Studii este cerută de:

- 1) *Nevoia centralizării și prelucrării informațiilor asupra stării învățământului cuprinsă în diferitele rapoarte și a confruntării acestora cu cele ce se desprind din interpretarea datelor statistice centralizate direct de Minister.*

Operația aceasta nu se face astăzi de nimeni decât pe apucate. Ea ar

cădea în sarcina Ministrului, sau a Secretarului General; dar cine le-o poate impune în multiplicitatea actuală a ocupațiilor lor? Rezultatul este desigur improvizarea, neomogeneitatea și superficialitatea informației de care dispun conducătorii.

- 2) *Nevoia informării continue a Ministerului asupra problemelor ce s pun în materie de cultură și a soluțiilor ce se cer, la noi, ca și în străinătate.*

Operația aceasta se face astăzi numai pentru ziare, la cabinetul Ministrului, și în mod nesistematic. Ca atare, ori de câte ori Ministrul are nevoie de informații de acest fel, trebuie să-și caute de la început izvoarele ceea ce produce întârziere.

- 3) *Nevoia pregătirii proiectelor de legi și a expunerilor de motive care le însoțesc, a programelor de acțiune, precum și a tuturor lucrărilor ce vin în discuția organelor consultative.*

Aceste organe trebuind să-și dea avizul, într-o serie de chestiuni speciale foarte complexe, lucrările lor trebuiesc pregătite cu multă îngrijire. Membrii comisiilor permanente ale Ministerului, având de obicei de îndeplinit și alte funcțiuni administrative sau de control în Minister, nu-și pot consacra tot timpul studierii acestora. Rezultatul este că avizele acestor consilii se dau în chip superficial. Nu mai departe decât în acest an, Consiliul permanent a dat aprobare unui manual de sociologie, lăsând să treacă neobservată enormitatea după care Hegel ar fi fost un succesor și oponent al lui Karl Marx! Și câte asemenea lucruri nu se întâmplă în activitatea acestor organe consultative!

Înființarea unui Oficiu de Studii într-o Instituție nu se poate face fără a întâmpina serioase dificultăți și rezistențe din partea organelor de conducere existente.

Oficiul de Studii, având rolul să intervină și să se informeze tocmă în chestiunile delicate și litigioase de resortul direcțiunilor administrative, iar pe de alta servind de obicei de pepinieră pentru reîntinerirea cadrelor administrației superioare a departamentelor, nu poate să nu întâlnească opoziția organelor superioare administrative existente, temătoare că li se încalcă atribuțiile. Se știe, într-adevăr, că orice organ administrativ, oricât și-ar neglija atribuțiile, dobândește respectul lor sacrosanct de îndată ce se vede amenințat ca aceste atribuții să treacă asupra altor organe.

Lucrările pregătitoare ale prezentei reforme ilustrează acest mod de a vedea unele din direcțiile Ministerului, cerând ca serviciul de studii să rămână mai departe pe lângă ele, cum a fost până acum, altele disprețuind orice răspuns²⁴.

Pentru aceste motive, întâlnite și în Ministerul Instrucției nu mai departe decât la pregătirea acestui proiect, e neapărată nevoie ca personalul viitorului Oficiu să primească o încadrare care să-l pună complet la adăpostul acestor rezistențe.

Pentru aceasta, el trebuie să fie atașat la Secretariatul General, având o situație ierarhică analoagă Contenciosului și Contabilității, organe care și ele au atribuții referitoare la toate celelalte direcții, concentrând atribuții pe care

acestea și le-ar voi împărțite între ele.

Cum gingășia lucrărilor Oficiului de Studii e mai mare decât a lucrărilor efectuate la Direcția Contabilității și cum personalul Oficiului nu mai poate avea și alte ocupații, cum au cei din Contencios, personalul Oficiului trebuie compus numai din funcționari superiori asimilați în grad cel puțin ca subdirectorii din Minister, adică de la gradul de subdirector în sus, sau gradele echivalente ale personalului de control. De aceea, toate ministerele cari și-au înființat oficii de studii au preferat să adopte o încadrare deosebită de aceea a ierarhiei administrative centrale și au adoptat-o pe aceea a referenților Consiliului Legislativ, care nu e de altfel decât o abreviere a ierarhiei referențiarilor Curții de Conturi.

Așa au procedat, după Consiliul Legislativ, Ministerul de Externe, Consiliul Superior al Avuției Naționale, Oficiul Național de Export, Ministerul de Finanțe, Ministerul de Industrie, fostul Consiliu Superior al Economiei Naționale și de curând cel de Agricultură, toate, mai ales economice, fiindcă aci tehnicitatea mare a operațiilor cere studii preparatorii îndelungate și fiindcă în aceste domenii rezultatele improvizațiilor organelor administrative obișnuite se traduc prin pierderi bănești, ceea ce nu e cazul la celalalte ministere.

Oficiul de Studii și Documentare nu trebuie confundat cu Serviciul de Statistică.

Serviciul de Statistică procură, este drept, o bună parte din materialul pe care îl are de prelucrat Oficiul de Studii; sarcina Serviciului de Statistică este însă cu totul diferită.

Misiunea serviciului statistic este aceea de a organiza culegerea și verificarea datelor statistice, de a centraliza datele o dată culese și de a publica rezultatele acestor centralizări.

Serviciul statistic are nevoie, pentru aceasta, de un personal cu totul specializat în lucrări de statistică și numai în ele. Ce anume are de cules i se indică fie de Oficiul de Studii, fie de direcțiile speciale. Acest personal, atât din cauza pregătirii speciale cât și a naturii activității lui și a lipsei de timp, nu se poate ocupa cu studiile mai mult ca organele de direcție. Ar fi deci o mare greșală dacă, luându-se acestora atribuțiile de studii, ele s-ar da altui serviciu tot atât de ocupat și mult mai puțin pregătit. O legătură continuă trebuie să existe între statistică și studii, eventual prin delegarea conducerii acestuia unui referent de la studii sau prin înființarea unui comitet de alcătuire a programelor statistice. Dar atât!

Oficiul de Studii ce urmează să se înființeze va fi atașat Secretariatului General. El trebuie să aibă în același timp legături directe atât cu Ministrul cât și cu toate organele consultative existente, atât pentru instrucție cât și pentru cultura în genere, întrucât el are să execute toată preparatia tehnică a lucrărilor asupra cărora acestea au să-și dea avizul.

El va trebui compus din cel mult atâția referenți câte direcții speciale există în minister și dintr-un număr de referenți ad-hoc variabil după nevoi.

Oficiul va fi condus prin delegație de unul din referenții cei mai înalți în grad desemnat direct de Ministru.

Atribuțiile Oficiului de Studii ar consta în:

1) *centralizarea informațiilor referitoare la situația învățământului și a culturii românești și prelucrarea lor pentru informația permanentă a Ministerului asupra acestei situații.*

Pentru aceasta, Oficiul de Studii va ține evidența tuturor statisticilor necesare, prelucrându-le în vederea comparării lor cu cele străine.

2) *Centralizarea întregii documentări legislative, științifice sau de presă asupra vieții culturale de la noi și din străinătate, în vederea studiilor comparative – precum și a tuturor instrucțiilor generale date de Direcțiile Ministerului.*

Pentru acestea, Oficiul de Studii va ține evidența tuturor statisticilor culturale române și străine, bibliografia studiilor ce apar în legătură cu problemele puse de această legislație, instrucțiunile Ministerului, proiectele de reformă și revista presei relativă la cultură, întreținând în acest scop relații continue cu atașatii de presă din străinătate.

Tot în acest scop, în grija Oficiului va fi și biblioteca Ministerului, care va trebui organizată în așa fel încât să constituie un repertoriu clasat sistematic al întregii informații referitoare la cultură.²⁵

3) *Pregătirea proiectelor de legi și regulamente, a programelor, precum și a lucrărilor supuse avizului organelor consultative. Urmărirea rezultatelor aplicării acestora.*

În acest scop, conducătorul Oficiului va face parte din toate organele consultative și unul din referenți va fi însărcinat cu secretariatul lor. De asemenea, Oficiul va avea un reprezentant, ca Secretar al oricărei comisii ce se va numi de Minister.

Pe lângă Oficiu va funcționa un comitet de coordonare a studiilor, compus din conducătorii direcțiilor de învățământ și ale celor culturale, sub conducerea Secretarului General. Atribuțiile lui vor consta, după cum o arată numele, în coordonarea activităților de concepție dată în grija Oficiului de Studii, cu activitatea de execuție dată în sarcina direcțiilor.

4) *Studiul oricăror chestiuni speciale ce i s-ar încredința direct de Ministru, sau de Secretarul General, la cererea direcțiilor speciale.*

5) *Publicarea Buletinului Ministerului.*

Pe lângă referenți, Oficiul va avea un birou compus dintr-un bibliotecar, un număr de dactilografe, un desenator-cartograf, un registrator-arhivar și un număr de impiegati.

În zestia Oficiului e bine să fie cuprinsă și o mașină de calculat (executând cele patru operații), de mână sau electrică.

În legătură cu Oficiul dar distinct de el, va trebui să fie serviciul de statistică, condus de un subdirector specialist în această disciplină, sau eventual prin delegație de unul din referenții Oficiului de Studii specializat în această ramură.²⁶

Recrutarea personalului Oficiului de Studii se poate face:

a) *cu concurs*: dintre membrii corpului didactic de toate gradele, sau personalitățile culturale, având studii de doctorat și lucrări speciale în domeniul învățământului sau al organizării culturale. În aceste lucrări nu intră manualele de școală;

b) *fără concurs*: dintre personalul superior de administrație al Ministerului de la gradul de subdirector în sus, precum și personalul de control de orice grad, având titlul de doctor, sau studii de doctorat și lucrări speciale în legătură cu învățământul sau cu activitatea culturală. Aceștia pot fi încadrați sau detașați temporar ca referenți ai Oficiului de Studii în gradele corespunzătoare.

După natura specialității lor, referenții ar trebui să aparțină următoarelor ramuri:

- Învățământul primar și normal;
- Învățământul secundar teoretic;
- Învățământul secundar practic;
- Învățământul superior;
- Învățământul particular și confesional;
- Cultele și învățământul seminarial;
- Activitatea culturală creatoare;
- Cultura poporului;
- Activitatea comitetelor școlare;
- Statistica culturală.

VIII

Organizarea administrației școlare județene

I. Critica organizației actuale

Rapoartele revizoratelor referitoare la organizarea administrației județene a învățământului primar evidențiază o serie de defecte ale actualei organizații și propun o serie de măsuri destinate remedierii acestora.

1. *Serviciul local de învățământ*, lipsit de inițiativă și redus la rolul de oficiu de transmitere a hârtiilor către Administrația centrală, face să întârzie lucrările.

2. *Numărul actual al funcționarilor subrevizoratelor școlare este insuficient.*

Numărul subinspectorilor de control nu ajunge în raport cu numărul posturilor.

La fel, personalul de cancelarie.

De aceea, personalul este sustras Comitetului școlar județean.

Funcționarii aceștia sunt astfel neplătiți cu lunile, din cauza lipsei de încasări a Comitetului.

Se obișnuiește atunci detașarea învățătorilor cu posturi fără elevi din județ.

3. *Repartizarea acestor funcționari este defectuoasă.*

Adevăratul șef al cancelariei nu e „șeful cancelariei”, cum s-ar crede după titlu, ci subrevizorul de cancelarie.

Egal în grad cu subrevizorii de control, acesta nu are nici un fel de autoritate asupra celor din urmă.

Faptul are drept urmare o lipsă de coordonare a lucrărilor administrative de cancelarie cu cele de control.

Apoi, lipsa unui personal cu pregătire în materie de statistică face ca lucrările de această natură să se efectueze neglijent, fără pricepere și cu mare întârziere.

4. *Încadrarea personalului e de asemeni defectuoasă.*

Subrevizorii de cancelarie și de control, prin salariul lor și prin felul defectuos de recrutare, nu au autoritatea necesară asupra personalului didactic din județ, cu oarecare vechime și cu mai multe gradații.

Faptul prejudiciază bunului mers al lucrărilor.

5. *Modul de recrutare este imperfect și dă loc la abuzuri și la nedreptăți.*

II. Propuneri

Centralizarea și coordonarea răspunsurilor tuturor revizoratelor școlare au dat la iveală o serie de propuneri interesante, în vederea reorganizării administrației culturale și școlare județene.

Sistematizăm acest material, punându-l în legătură cu celelalte intenții ale proiectului de reformă a organizației Ministerului Culturii Naționale.

Punctele asupra cărora au purtat aceste propuneri sunt:

I. *Denumirea organului județean;*

II. *atribuțiile lui;*

III. *cadrul funcționăresc;*

IV. *atribuțiile funcționarilor;*

V. *retribuția și recrutarea lor;*

VI. *diverse.*

I. Denumirea

În ce privește *denumirea organelor județene*, mai multe subrevizorate au propus transformarea „nefericitei” denumiri de *subrevizorate* școlare, introdusă în 1931, în aceea veche de *revizorate* sau de *inspectorate* școlare.

Titlatura actuală e într-adevăr defectuoasă. Denumirea de *subrevizorat* presupune că ar exista undeva un *revizorat* de care ar depinde aceste subrevizorate, ceea ce nu este cazul. Și apoi, se creează o confuzie între subrevizorul de cancelarie cu atribuții administrative, care a înlocuit pe fostul revizor școlar, și subrevizorii de control, cu atribuții de supraveghere, între

care nu se stabilește o legătură coerentă!

Titulatura, credem, trebuie revizuită odată cu definirea acestor relații!

Să se revină însă la vechea denumire de „revizorat școlar“?

E părera unor din subrevizorate (Sălaj, Lugoj, Cluj, R. Sărat, Tulcea), întrucât ar fi:

- a) un nume consacrat (Tulcea);
- b) cu prestigiu (Tulcea) și
- c) care corespunde funcției esențiale a organului: controlul (R. Sărat).

Nu credem potrivită o asemenea revenire, întrucât ea nu e decât o supraviețuire a vechei confuzii, existentă în întreaga organizare a Ministerului Instrucției, între *administrație* și *control*, confuzie de care am mai vorbit, și după care – în contradicție cu principiile doctrinale – administrația ar fi subordonată controlului și nu controlul, o simplă funcție a administrației școlare (Heroiu). Contrar părerii subrevizoratului din R. Sărat, socotim că principala funcție a organului școlar e *administrația școlară*, față de care *controlul* e numai una din ramuri.

De aceea, socotim mai nimerită schimbarea denumirii actuale a acestor subrevizorate, în conformitate cu funcțiunea lor, precumpănitor administrativă, în aceea de „*administrații școlare județene*“.

În măsura în care s-ar da acestor administrații și atribuții, de îndrumare și supraveghere a activității culturale, aceste administrații ar urma să primească numele de „*administrații culturale județene*“.

Denumirea de „*administrație școlară (culturală) a județului*“

- a) corespunde întocmai funcțiunei pe care o îndeplinește acest organ;
- b) se potrivește cu restul nomenclaturei organelor județene, care tinde să se introducă în administrația română.

II. *Atribuțiile administrației școlare județene* ar fi:

- 1) *supravegherea aplicării obligativității școlare*;
- 2) *administrația generală a învățământului primar* și a grădiniilor de copii mici, de stat;
- 3) *controlul școlilor primare și de copii mici, particulare și minoritare*;
- 4) aceeași administrație ar putea primi și rolul de *îndrumare și control al activității culturale din comunelor rurale* din județul respectiv, precum și controlul atribuit de diferitele legi Ministerului, asupra diferitelor activități culturale (sau de culte), în măsura în care acestea se petrec în aceste comune rurale.

Administrația școlară (culturală) județeană are în grija sa:

- 1) *direcțiunile școlare* primare cu corpul didactic respectiv;
- 2) *comitetele școlare*;
- 3) *cercurile culturale satești*.

Direcțiile depind direct de ea în tot ce privește administrația, numirile, mutațiile, salarizarea și controlul personalului, recompensele și pedepsele acestuia, bineînțeles – în limitele legilor respective – și trecând indirect prin ea, ori de câte ori legea dă aceste atribuții organelor superioare.

Asupra *comitetelor școlare* din județ, administrația școlară (culturală) județeană are un dublu rol:

- a) de *îndrumare*, alcătuind programele de lucru și directivele acestora;
- b) de *supraveghere* a activităților lor.

Același rol i se poate atribui și față de cercurile culturale satești din județ.

Administrația școlară (culturală) județeană depinde de:

1) *direcția școlară (culturală) regională* (actualul serviciu local de învățământ);

2) *direcțiile speciale ale Ministerului*, în special de direcțiile:

- a) învățământul primar;
- b) profesional și particular;
- c) culturii poporului;

3) *Casa Școalelor*.

1. *De direcția școlară (culturală) regională* atârnă administrația școlară (culturală) județeană în privința;

a) ordonanțării salariilor funcționarilor săi și a corpului didactic din județ;

b) cererile de concedii ce trec de 15 zile, ale acestui personal;

c) întocmirii tablourilor cu propuneri de numiri, detașări, recompense și pedepse ale corpului didactic;

d) cererile de liberare a Carnetelor pe C. F. R.;

e) cererile de înaintare la gradele I și II.

2. *De direcțiile speciale ale Ministerului*, administrația școlară (culturală) județeană atârnă direct, în ce privește:

a) întocmirea situațiilor statistice și controlul aplicării obligativității învățământului primar;

b) întocmirea tablourilor de gradații;

c) comunicarea rapoartelor lunare cu dosarele de inspecție și foile de cheltuieli ocazionate de acestea;

d) comunicarea rezultatelor anchetelor ordonate;

e) culegerea informațiilor despre activitatea cercurilor culturale;

f) culegerea informațiilor asupra învățământului complementar.

3. *De Casa Școalelor*, administrația școlară (culturală) județeană atârnă în privința:

a) comunicării rapoartelor comitetelor școlare;

b) aprobării construcțiilor școlare;

c) înzestrării școalelor cu material didactic.

III. *Cadrul funcționăresc*

În ceea ce privește personalul administrațiilor școlare județene, acesta nu are trebui să se mai ia de la comitetele școlare, ci s-ar compune:

A) dintr-un *cadru fix*, același la toate administrațiile;

B) dintr-un *cadru variabil*, proporțional cu întinderea județului, cu populația școlară și cu numărul din școlile primare ale județului.

A. *Cadrul fix* ar cuprinde următorii funcționari:

1) *administratorul școlar* (cultural) *județean*, înlocuind pe actualul subvizor de cancelarie, ar fi conducătorul administrației școlare (culturale) județene. El ar fi însărcinat cu conducerea lucrărilor administrative, cu întocmirea programului de control executat de inspectorii școlari județeni, precum și cu supravegherea activității organelor sale subalterne. Principalele sale atribuțiuni sunt specificate în diferitele legi speciale ale învățământului și în special în legea pentru organizarea învățământului primar.

Administratorul școlar (cultural) județean ar fi astfel organul principal al Ministerului Culturii, în județ, și totdeodată și Secretarul comitetului școlar județean.

În aceste calități, el ar avea, în cadrul atribuțiilor sale de mai sus, răspunderea specială a:

- a) urmărirea aplicării obligativității școlare;
- b) conducerii lucrărilor de recensământ școlar și de statistică;
- c) supravegherii construcțiilor școlare și a înzestrării școlilor cu materialul didactic necesar.

2) *Secretarul școlar* sau *cultural* județean, înlocuind pe actualul șef de cancelarie, ar fi însărcinat cu conducerea lucrărilor de cancelarie ale administrațiilor școlare (culturale). (R. Sărat).

În sarcina acestuia ar cădea supravegherea lucrărilor de cancelarie.

3) *Un referent statistic* ar fi însărcinat cu verificarea, centralizarea și prelucrarea statisticii școlare (sau culturale) a județului, precum și cu îndrumarea și supravegherea lucrărilor statistice efectuate de școlile primare. Această ultimă atribuție și-ar îndeplini-o sub autoritatea administratorului școlar județean.

În sarcina acestuia ar cădea chestiunile în legătură cu: recensământul copiilor în vârstă de școală, statistica personalului, a materialului și a elevilor din școli, frecvența, absolența, diferite evidențe cerute de Minister, matricola școlilor primare de stat și minoritare, evidența școlilor închise pentru cauză de boală, a concediilor și a examenelor particulare.

4) *3 impiegați* ar fi însărcinați, respectiv:

a) *primul* ar fi însărcinat cu *efectuarea lucrărilor privitoare la personal* și în special cu ținerea statelor personale ale corpului didactic primar din județ, la curent cu mutațiile.

În sarcina acestui impieगत ar cădea pregătirea tuturilor lucrărilor privitoare la: numiri, înaintări, transferări, detașări, concedii, chestiuni disciplinare, demisii, pensionări, certificate de servicii, jurăminte, carnete C. F. R., state personale, evidența achetelor disciplinare;

b) *al doilea* ar fi însărcinat cu: *efectuarea lucrărilor de contabilitate și ordonanțare a salariilor corpului didactic primar din județ.*

În sarcina acestui impieगत ar reveni efectuarea lucrărilor în legătură cu: întocmirea bugetului și modificarea lui, întocmirea statelor de plată ale corpului didactic județean, întocmirea tabloului de gradații, achitarea salariilor, conducerea lucrărilor de inventariere a averii școlilor, precum și orice alte chestiuni în legătură cu retribuirea corpului didactic;

c) *al treilea* ar fi însărcinat cu *efectuarea lucrărilor de corespondență, registratură și arhivă a administrației școlare* (culturale) județene.

Acesta ar înlocui pe actualul secretar al subvizoraturii.

7) *Un om de serviciu*, însărcinat cu îngrijirea localului, expedierea corespondenței etc.

B. *Cadrul variabil* s-ar compune dintr-un număr de *inspectori școlari județeni*, câte unul de fiecare 150 la 200 de posturi, însărcinați cu controlul învățământului primar din județ, în locul actualilor subvizori de control.

Ei ar lucra sub îndrumarea administratorului școlar (cultural).

Raportul acesta, de 1 inspector la 150-200 posturi, rezultă din ideea că fiecare învățător trebuie inspectat cel puțin de două ori pe an, unită cu constatarea că totalul zilelor lucrătoare în care se pot face inspecții în anul școlar este de 185 pe an, și ținând seama de timpul necesar alcătuirii rapoartelor de inspecție, precum și de constatarea că, dată fiind depărtarea posturilor de la o comună la alta, nu se pot face într-o zi mai mult de două inspecții temeinice.

În caz că s-ar aviza să se atribuie și îndrumarea și supravegherea activității culturale de la sate, administrațiilor școlare sau culturale județene, supravegherea pe loc a acestei activități ar reveni tot inspectorilor școlari județeni, care ar deveni inspectori culturali ai județului.

IV. Atribuțiile funcționarilor

Repartizarea lucrărilor curente ale administrației între diferiții funcționari ai administrației școlare (culturale) județene s-ar face precum urmează:

1) În sarcina administratorului școlar județean cad:

a) *conducerea administrației școlare județene, cuprinzând:*

1^o rezolvarea lucrărilor intrate în birou și semnarea corespondenței referitoare la administrația școlară, în limitele atribuțiilor conferite de legile și regulamentele speciale;

2^o supravegherea activității organelor subalterne;

b) *întocmirea programului de control al inspectorilor școlari județeni;*

c) *în calitate sa de secretar al comitetului școlar județean, administratorul are în speciala sa însărcinare:*

1^o urmărirea aplicării obligativității școlare;

2^o conducerea lucrărilor de recensământ școlar și de statistică;

3^o supravegherea construcțiilor școlare;

4^o supravegherea înzestrării școlilor cu material didactic;

d) *el are de asemenea sarcinile pe care le impun legile speciale;*

1^o alcătuirea circumscriptiilor școlare pentru examenele de absolvire și corespondența cu școlile și delegații respectivi;

2^o statornicirea examenelor de fine de an la școlile minoritare și designarea delegațiilor;

3^o vizarea certificatelor elevilor de la școlile confesionale;

4^o controlarea și vizarea matricolelor de la școlile confesionale;

5^o darea de seamă asupra mersului învățământului pe anul școlar în curs.

2) *În sarcina inspectorilor școlari (culturali) județeni* stau:

a) efectuarea inspecțiilor didactice și administrative la școlile din județ, timp de 5 zile pe săptămână;

b) o zi pe săptămână va trebui rezervată rezolvării lucrărilor de cancelarie, legate de funcțiunea de inspector:

1^o redactarea rapoartelor de inspecții;

2^o ținerea evidenței inspecțiilor școlare și a anchetelor disciplinare;

3^o alcătuirea fișelor de calificare a membrilor corpului didactic;

4^o redactarea referatelor și a avizelor cerute;

5^o controlarea și vizarea orariilor școlare.

3) *În sarcina secretarului școlar (cultural) județean* stau:

a) desfacerea și citirea zilnică a corespondenței oficiale;

b) prezentarea lucrărilor spre rezolvare administratorului și repartizarea lor funcționarilor însărcinați să le lucreze;

c) supravegherea zilnică a diverselor lucrări, date spre a fi efectuate impiegatilor respectivi și pregătirea lor spre semnare administratorului (munca aceasta reclamă zilnic 4-5 ore);

d) semnarea și expedierea corespondenței. Numai citirea acestei corespondențe, care în medie se urcă pe zi la 50 de scrisori, reclamă adeseori 1-1 1/2 ore zilnic din partea funcționarului respectiv.

4) *În sarcina referentului statistic școlar (cultural) județean* stau:

a) centralizarea datelor referitoare la recensământul copiilor în vârstă de școală (reclamă o muncă de cel puțin una lună de zile din partea unui om);

b) centralizarea datelor referitoare la situația generală de sfârșit de an (reclamă de asemenea muncă de una lună);

c) centralizarea datelor referitoare la inventarierea averii școlilor (iarăși nu se poate efectua decât în vreo două săptămâni);

d) alcătuirea a tot felul de talouri care se cer aproape zilnic de la direcțiile regionale de învățământ și minister;²⁷

e) evidența dispenselor de vârstă și de cercetare a cursurilor școlare;

f) evidența listelor de amenzi școlare;

g) evidența localurilor școlare;

h) evidența materialului didactic trimis comitetelor școlare de Casa Școalelor;

i) evidența bibliotecilor școlare;

j) evidența cercurilor culturale.

5) *În sarcina impiegatului însărcinat cu registatura și arhiva* stau:

a) înregistrarea zilnică a corespondenței amintite sub punctul 1;

b) scrierea sau dactilografierea zilnică a diverselor lucrări concepute de

către impiegatii respectivi (munca aceasta reclamă zilnic 4-5 ore);

c) pregătirea și expedierea corespondenței care cuprinde lucrările executate în biroul administrației sau chiar lucrări de ale Ministerului, cum bunăoară e *Buletinul Oficial*, precum și alte hârtii, care se trimit ca să le expedieze administrația celor în drept. (Expedierea corespondenței, asemenea reclamă zilnic 1-2 ore).

6) *În sarcina impiegatului însărcinat cu contabilitatea* stau:

a) întocmirea lunară a statelor de plată în câte 6 exemplare pentru cele câteva sute de învățători rurali. (Numai cu lucrarea aceasta grea și migăloasă ar avea să fie ocupat permanent cel puțin un funcționar.)

b) ridicarea lunară de la administrația financiară a salariilor învățătoresți, precum și distribuirea lor. (Reclamă în cazul cel mai bun 6 zile.)

c) alcătuirea bugetului învățământului din județ.

7) *În sarcina impiegatului însărcinat cu personalul* stau:

a) evidența statelor personale a celor 527 învățători urbani și rurali din județ;

b) evidența concediilor acordate învățătorilor, precum și a suspendării cursurilor din anumite motive;

c) evidența personalului didactic de la școlile primare și grădinile de copii mici;

d) evidența amenzile învățătoresți;

e) alcătuirea tablourilor de posturile libere pentru transferări;

f) alcătuirea tablourilor de posturile libere pentru numiri;

g) alcătuirea tablourilor pentru examenele de definitivare;

h) vizarea și restituirea de 4 ori pe an a carnetelor de identitate pentru învățătorii pe C. F. R. ale învățătorilor și membrilor familiilor lor.

8) *În sarcina omului de serviciu* stau:

a) curățenia localului;

b) francarea și expedierea corespondenței;

c) servicii diverse.

V. Recrutarea și retribuirea personalului

Recrutarea personalului administrativ județean ar trebui înconjurată de garanții serioase, care să confere acestor organe autoritatea necesară executării misiunii lor.

Această autoritate ar trebui întărită și prin situația specială făcută acestor organe, sub raportul ierarhiei și al salarizării, care trebuie să fie superioară celor ale învățătorilor egali în grad.

Pentru aceasta, încadrarea acestui personal ar trebui să fie următoarea:

1) *Administratorii școlari (culturali) județeni* ar trebui să fie recrutați prin concurs (propunere jud. Sf. Gheorghe) numai dintre cei mai destoinici învățători de gradul I, precum și dintre inspectorii școlari județeni. La aplicarea legii ei vor putea fi recrutați la alegere și dintre actualii revizori și subrevizori școlari.

Ei ar trebui să aibă o încadrare superioară învățătorilor de cea mai

înalță clasă și cei mai vechi în grad, spre a se putea impune acestora.

Astfel, administratorul școlar sau cultural județean care înlocuiește pe revizorul școlar (sau pe subrevizorul de cancelarie) ar trebui să aibă cel puțin gradul de șef de serviciu și să fie remunerat cu 8850 lei lunar (revizorul vechi avea 9250 lei lunar și subrevizorul actual lei 5500);

2) *Inspectorii școlari* (culturali) județeni vor trebui recrutați tot prin concurs dintre învățătorii de gradul I și vor avea o încadrare cel puțin egală învățătorilor de cea mai înaltă clasă și cei mai vechi în grad.

Inspectorii școlari (sau culturali) județeni ar trebui să aibă o salarizare de cel puțin 8500 lei lunar, superioară lefei celei mai înalte a celui mai vechi membru al corpului didactic din județ, care poate fi de 8450 lei;

3) *Secretarul școlar* (cultural) județean ar trebui să aibă gradul de șef de secție și să fie retribuit cu 5650 lei lunar;

4) *Referenții statistici* vor trebui recrutați dintre absolvenții școalei de statistică.

Dintre absolvenții școalei, vor fi preferați învățătorii.

În lipsa unui personal calificat, se vor detașa la administrația județeană învățătorii care au școala de statistică sau se vor trimite învățătorii necesari să urmeze timp de un an această școală.

O idee de reținut ar fi și introducerea unui curs de statistică în clasele ultime ale școlilor normale, care ar folosi atât pentru ușurarea lucrărilor de statistică școlară, cât și pentru pregătirea din vreme a principalilor agenți de efectuare a recensămintelor, care sunt învățătorii.

Referentul statistic școlar (cultural) județean ar trebui să aibă gradul de șef sau subșef de birou și să fie retribuit cu 3900-4900 lei lunar, sau cu leafa corespunzătoare gradului său din corpul tehnic al statisticienilor;

5) *Impiegatul însărcinat cu contabilitatea* va trebui să aibă studii de contabilitate, preferindu-se licențiații Academiei Comerciale. În lipsă, s-ar putea detașa un învățător care să aibă astfel de studii.

Eventual s-ar putea introduce în școala normală și un curs de contabilitate.

Ceilalți implicați vor fi numiți sau vor fi detașați dintre învățători;

6) *Impiegații de la personal, ordonantare și registratură* ar trebui să aibă gradul de impiegat de orice clasă (începând cu 2900 lei).

Numai întrucât e mai bine remunerat, personalul administrativ județean va putea avea autoritatea necesară asupra corpului didactic din aceeași rază, tratamentul favorabil al celor dintâi justificându-se tocmai prin aceasta, precum și prin nivelul de viață mai scump la orașe. Pe deasupra, salarizarea acestor organe trebuie să fie un adevărat stimulent pentru elementele distinse ale corpului didactic județean, pentru prezentarea lor la concursul de ocupare a posturilor.

Am evita astfel să se mai întâmple ceea ce se întâmplă în situația de azi, când — din pricina salarizării inferioare a subrevizorilor — mulți învățători bătrâni și cu mai multe gradații, care primesc deci un salariu superior celui al subrevizorilor, se simt jigniți de inspecțiile acestora și nu primesc sfaturile lor, contribuind astfel la anarhizarea administrației școlare. (Cluj, Trei-Scaune).

În orice caz, ar trebui să înceteze apelul la personalul comitetelor școlare, precum și detașarea învățătorilor de la posturile fără elevi.

Organizarea propusă a administrației școlare județene poate fi evidențiată în tabloul anexat.

Nu încape îndoială că noua organizație reprezintă un *plus de cheltuieli* pentru organizarea învățământului primar.

I. *Costul cadrului fix* în cele 71 de județe ar fi — anual — următorul:

71 administratori	a 8850 lei lunar fac anual	7540200 lei
71 secretari	a 5650	4813800
71 revizori statistici	a 4900	4174800
213 implicați	a 2900	7412400
71 oameni de serviciu	a 1850	1576200
Total		25517400 lei

II. *Costul cadrului variabil* ar fi următorul:

Socotind un inspector școlar județean pentru 150 învățători la totalul de 38746 posturi bugetare, ar trebui 259 inspectori (ceea ce face 3-4 în medie pe județ, în locul celor 2 existenți astăzi).

259 inspectori școlari județeni a 8500 lei lunar fac anual 26418000 lei adunând, avem în total anual

În situația actuală:

16 revizori școlari costă anual	177600 lei
iar personalul revizoratelor costă anual.....	15064200 lei
sau în total anual.....	16840200 lei

Comparând cele două cifre, se vede că noua organizație județeană ar costa în plus 35095200 lei față de situația actuală, dispunându-se însă de un personal de control de 330 persoane (71 administratori plus 259 inspectori), față de personalul actual care nu e decât de 162 persoane (16 revizori și 146 subrevizori), adică în total un plus de personal de 168 persoane. (Peste 100 la sută.)

Înțelegem că, în actuala comprimare bugetară, un asemenea spor de cheltuieli nu ar putea fi înfăptuit decât treptat, conform unui program pe mai mulți ani.

Nu încape însă îndoială că acest personal va putea îndeplini cu totul altfel decât astăzi nevoile serviciului de administrație școlară.

VI. Diverse

Întreținerea localurilor administrațiilor școlare județene ar trebui asigurată prin lege, de către Prefectura județului respectiv.

O altă măsură utilă, recomandată de unele din rapoartele revizoratelor, recomandă convocarea anuală a unor congrese anuale ale organelor de administrație școlară (culturală) județeană, în care acestea și-ar putea expune Ministerului doleanțele, în vederea unei continue ameliorări al acestei administrații.

Tabloul general al organizației administrației școlare județene

Numirea funcțiunei	Numărul funcționarilor	Atribuțiunile funcționarilor	Retribuția funcționarilor	Recrutarea funcționarilor
Administratorul școlar (cultural) județean	1 de fiecare județ (Total 71)	Administrarea generală și controlul învățământului primar de stat, particular și al activității culturale. Controlul obligativității învățământului	Salariu de 8 850 lei lunar	Inspectorii școlari județeni (delegat)
Inspectorii școlari (culturali) -județeni	Câte 1 de fiecare 150 posturi de învățători și fracție suplim. (Total 259)	Controlul învăț. primar de stat și particular și al activității culturale a județului	Salariu de 8 500 lei lunar	Învățătorii merituosi gr. I, reușiți la examen (stabil)
Secretarul școlar (cultural) județean	1 de fiecare județ (Total 71)	Primirea, înregistrarea, repartizarea corespondenței. Întocmirea răspunsurilor. Referate în diferite chestii de cancelarie. Arhiva, Registratura. Expedierea corespondenței	Salariul unui șef de birou cl. I 5650 lei	Învățătorii merituosi gr. I sau II (stabil sau detașat)
Revizorul statistic școlar (cultural)	1 de fiecare județ (Total 71)	Verificarea și centralizarea recensământului școlar, Statisticei personalului, elevilor, școlilor, materialului didactic, a căror evidență o ține	Salariul unui subșef de birou cl. II 4 900 sau subșef 3 400.	Funcționar special sau învățător absolvent al școlii de statistică (stabil)
Împiegați	1 de fiecare județ pentru registratură și arhivă (71)	Correspondență, arhivă registratură, expediție	Salariul unui impiegat 2 600-2 900	Funcționar special sau învățător detașat
	1 de fiecare județ, pentru personal și cercuri culturale (71)	Chestiunile de personal, mutațiile disciplinare etc. Statele personale și cercurile culturale	Salariul unui impiegat 2 900-2 600	Funcționar special sau învățător detașat
	1 de fiecare județ, pentru contabilitate și comitete școlare (71)	Contabilitatea, ordonanțarea, plata salariilor, situația bănească a comitetelor școlare și a cercurilor culturale	Idem 2 900 - 2 600 lei	Funcționar special sau învățător detașat
Oameni de serviciu	1 de fiecare județ	Intendență și expediție	1 850 sau 1 500	om de serviciu