

## THE SCIENTIFIC FOUNDATION OF THE ADMINISTRATIVE ACT, FROM THE UTILITARIAN ETHICS TO THE GLOBALIZATION TECHNOLOGY

Andra Maria Brezniceanu

Assist., University of Craiova

*Abstract: Under the current conditions, in which we still live the effects of the excessive pragmatism of market dictatorship, but still having recollections of the state's conductor, we have to ask ourselves the extent to which we extend the scientific foundation of the administrative act. Technology and information brought about by globalization tend to penetrate to the lowest levels of law and state apparatus. In this context, where means are no longer a necessity, it is up to the public administration to exploit them in order to obtain the desired result for most citizens.*

*Keywords: administrative, scientific, foundation, public administration*

Înainte de toate – o precizare. Atunci când ne referim la actul administrativ prin prezenta lucrare, facem de fapt referire la actul administrativ<sup>1</sup> cu caracter normativ (general sau special), cele cu caracter individual nejustificând o astfel de fundamentare.

Scopul actului administrativ este acela de a pune în aplicare o normă superioară în raport de o anumită situație de fapt. Într-o formă simplă menirea unui act administrativ este de a rezolva o problemă socială, specifică sau generală, locală sau națională etc. Înțelegerea scopului actului administrativ ne face de fapt să înțelegem legătura dintre politic și social, căci originile aparatului administrativ provin din exercițiul puterii de către clasa politică, indiferent că este vorba de una unipersonală, precum într-o dictatură, fie că este una extrasă din societate printr-un proces de selecție, mai mult sau mai puțin democratic. Desigur, actul administrativ nu este doar un produs al clasei politice transpuse într-o echipă de birocrați, ci și un produs al unei culturi și educații, cu binele și relele acestora de la un anumit moment istoric. Este facil de alunecat în compararea administrației publice cu aceea privată, a diverselor entități cu destinații mai mult sau mai puțin economice. Diferența între cele două clase de administratori de care trebuie să ținem în primul rând seama este că regulile economice beneficiază de metode mult mai verificate în timp decât doctrinele politice sau politicile publice, deși efectele celor două s-au dovedit istoric uneori foarte asemănătoare.

Pentru a înțelege de ce actul administrativ necesită o fundamentare științifică trebuie să înțelegem mai întâi care sunt principiile etico-filozofice și determinările istorice care au impus o astfel de fundamentare.

Un bun punct de plecare în acest demers este ceea ce nu trebuie să pervertească actul administrativ, adică mulțime de factori adverși unui act administrativ principial și efectiv. Ceea ce afectează actul administrativ este că persoanele încadrate în administrație, după modelul politic, urmăresc să pună deasupra interesului comunității sau al societății interesul lor propriu sau al unor

---

<sup>1</sup> Preluăm parțial definiția actului administrativ din Legea 554/2004, respectiv „(...) actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice (...)”.

apropiați. Opusul negativ al unui act administrativ este actul emis pe baza unor considerente false și prin mijloace corupte, contrare principiilor de drept, normelor legale, bunei-credințe și, mai ales, intereselor beneficiarilor acestuia. Un astfel de act administrativ negativ poate fi considerat în sine un act de corupție. Dintr-o perspectivă simplistă actul de corupție îndreptat contra celui administrativ poate fi privit ca fiind un conflict de idei despre modul de funcționare al statului. Acest conflict nu este numai de idei, ci și între autorii și susținătorii acestora, ceea ce mută câmpul de discuție la nivel argumentativ și factual. Discuția se poartă de fapt, între cei cred că acest mecanism al statului trebuie să funcționeze în favoarea unui grup restrâns, uneori format dintr-o singură persoană, și cei care cred că binele general este scopul spre care trebuie statul îndreptat.

O cu totul altă chestiune este actul administrativ care este pârțitor cu o componentă din populația din zona aflată în administrare.

În accepțiunea noastră fundamentarea științifică a actului administrativ este singura cale prin care se identifică în mod corect aceea parte a unei populații care trebuie să fie protejată (sau nu) pe această cale.

Astfel de situații se pot evita prin transparentizarea scopurilor administrației publice, respectiv prin aducerea la cunoștință publică a considerentelor științifice pentru care un act administrativ a devenit aplicabil într-o anumită arie sau comunitate.

Ține de oportunitatea unui act administrativ ca acesta să intre în vigoare la un moment dat. Acest moment, la fel ca și actul administrativ în sine, trebuie ales pe baza unei determinări a elementelor de necesitate; anumite simulări urmând să fie realizate premergător. F. A. Hayek s-a exprimat cel mai bine în acest sens acum mai bine de 70 ani – „Astăzi este aproape o erezie să sugerezi că cunoașterea științifică nu este suma tuturor cunoașterilor. Dar puțină reflecție va arăta că este dincolo de dubiu o structură de informații importante dar neorganizate, ceea ce nu poate fi numită științifică în sensul general al cunoașterii: cunoașterea circumstanțelor particulare de timp și loc”<sup>2</sup>.

Dacă vrem să dăm fețe celor două tabere mai sus arătate, atunci credem că cele mai potrivite ar fi acelea ale lui Niccolo Machiavelli pentru aceia care sunt de părere că reușita personală primează indiferent de mijloacele de obținere și de aceea a lui Jeremy Bentham pentru aceia care aleg binele comun, general. O să facem abstracție de faptul că florentinul s-a dovedit în timp un republican<sup>3</sup>, ceea ce înseamnă că totuși merită prezumția că avea ca scop binele public<sup>4</sup>, deși prin promovarea mijloacelor dolozive<sup>5</sup>. De asemenea, o să facem abstracție că utilitaristul englez a luat parte la atacul lui John Lind<sup>6</sup> contra agregării unor entități administrativ-teritoriale în ceea ce mai târziu se vor numi Statele Unite ale Americii.

Dar ceea ce au aparent în comun cei doi iluștrii autori, fondatori ai unor școli de gândire ale căror idei se regăsesc atât în politică, cât și în drept, este pragmatismul, ambii orientându-se către efect și mai ales către efectul imediat și de amploare.

În această etapă a lucrării o întrebare capătă importanță – pentru obținerea unui astfel de efect cum trebuie justificată cauza care îl generează?

Dacă Machiavelli privește această cauză ca fiind triumful total în politică, Bentham se orientează către lege ca mijloc de punere în aplicare a principiului său de utilitate, calculul său hedonistic<sup>7</sup> fiind un prim exemplu de fundamentare științifică a unei norme. O astfel de aplicare a logicii și matematicii în formularea regulilor sociale este cât se poate de actuală în prezent, când

<sup>2</sup>F. A. Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, *The American Economic Review*, volumul XXXV, septembrie, 1945, nr. 4

<sup>3</sup><http://digilib.bc.edu/reserves/po041/kell/po04107.pdf>

<sup>4</sup>În sensul de politeia (πολιτεία) Aristotel în Constituția Atenienilor.

<sup>5</sup>[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1808959](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1808959)

<sup>6</sup>[https://books.google.ro/books?id=0IYIIyGO38gC&lpq=PP1&dq=The+declaration+of+independence+a+global+history&pg=RA1-PA73&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.ro/books?id=0IYIIyGO38gC&lpq=PP1&dq=The+declaration+of+independence+a+global+history&pg=RA1-PA73&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false), p. 79

<sup>7</sup>[https://en.wikipedia.org/wiki/Felicific\\_calculus](https://en.wikipedia.org/wiki/Felicific_calculus)

inteligența artificială o ajunge din urmă (și o depășește) pe aceea a juriștilor<sup>8</sup>, categorie socio-profesională recunoscută încă din vechime ca o specie a celor care complică lucrurile<sup>9</sup>.

Desigur nu se poate adopta o astfel de strictă aplicare fără a se pierde din vedere interesul individual, ceea ce Hegel prețuia mai mult decât Bentham, filozoful german echilibrându-l cu cel universal – „Esența statului modern este aceea că universalul ar trebui să fie legat de libertatea deplină de particularitate [Besonderheit] și bunăstarea indivizilor, și prin urmare interesul familiei și al societății civile trebuie să se concentreze asupra statului; dar universalitatea în final nu poate progresa fără cunoașterea personală [eigene] și voința indivizilor particulari [der Besonderheit], care trebuie să își păstreze drepturile. Astfel, universalul trebuie să fie activat, dar subiectivitatea pe de altă parte trebuie să fie dezvoltată ca un ansamblu viu. Doar atunci când ambele momente sunt prezente [bestehen] în deplină măsură poate fi considerat statul articulat și cu adevărat organizat.”<sup>10</sup> Nu trebuie omis că fondatorii statelor moderne, inclusiv ai aparatelor administrative ale acestora, au adoptat gândirea hegeliană, păstrând de la Bentham doar unele din argumentele sale, precum cel superiorității binelui comun.

În acest context al conflictului politic în care unii, uneori în mod populist, consideră că binele celor mulți primează față de principiile dreptului, ne punem întrebarea dacă nu există și o a treia cale – aceea a științei.

Primele două căi au avut ocaziile lor istorice de a-și dovedi superioritatea, rezultatele fiind discutabile. Leibniz este primul care face legea determinabilă prin știință, deși originile celor două domenii sunt atât de diferite. Legea și le are pe ale sale în rațiune și substanță (bunuri și persoane), știința, în special matematica lui Leibniz, căpătând foarte devreme în istoria sa caracterul abstract. Din perspectiva matematicianului german legea trebuie să se îndepărteze de obiceiurile (sau chiar tabuurile) din care provine, pentru a se atașa cât mai strâns de demonstrația euclidiană. Urmarea ar fi ca juriștii să nu mai urmărească identificarea particularului, ci fundamentarea logicului.

În final, pe această cale ajungem să înlocuim justiția ca scop cu legea ca mijloc. (Ceea ce nu ar fi ușor acceptabil de juriști deoarece nimeni nu vrea să fie confundat cu unealta, iar nu cu produsul).

Atunci când această succesiune este acceptată, norma formată prin actul administrativ nu mai poate fi încălcată pentru că ar fi incorectă, ci va trebui să fie invalidată pentru că nu este corectă științific. Altfel spus, atacul contra unui act administrativ se va îndrepta asupra metodologiei științifice de fundamentare, iar nu contra concordanței acestuia cu o normă superioară sau cu un principiu de drept. Un contra-argument pentru „automatizarea” actului administrativ este acela că științele de fundamentare a acestuia au tendința generalizării, or scopul actului administrativ este de a rezolva situații speciale, ceea ce se poate dovedi o contradicție între teorie și practică, administratorul public fiind pus în situația de a alege între două cazuri de bine public care vor putea fi considerate, după regulile economice, de exemplu, ca fiind insuficient de substanțiale pentru a fi regularizate.

În administrația publică, ca și în facultățile de drept sau instanțele de judecată, discursul juridic este din ce în ce mai des susținut prin argumente științifice împrumutate din alte domenii (economie, matematică etc.). Aproape că în mod inconștient produsul aplicării legii, actul administrativ în cazul lucrării noastre, devine un produs de laborator. O dilemă care se naște în urma acestei evoluții, proces pe care alți juriști îl pot eticheta ca involuție (sau, de ce nu, revoluție), este dacă actul administrativ ca normă nu se va îndepărta de adevăr, bine, ordine de drept etc, slujind doar propriei sale motivări. Credem că procesul evolutiv nu a avansat atât de mult încât să ne confruntăm cu independența actului administrativ de legalitate, deși în practică se întâlnesc multe acte administrative care par să aibă legătură cu legea care o pun în aplicare doar în viziunea autorilor.

<sup>8</sup><http://www.bbc.com/news/technology-37727387> (DICK - The first thing we do, let's kill all the lawyers.

<sup>9</sup><http://shakespeare.mit.edu/2henryvi/2henryvi.4.2.html>,

<sup>10</sup>[http://www.inp.uw.edu.pl/mdsie/Political\\_Thought/Hegel%20Phil%20of%20Right.pdf](http://www.inp.uw.edu.pl/mdsie/Political_Thought/Hegel%20Phil%20of%20Right.pdf), p. 283

Revenind la chestiunea culturii și educației administrației publice, credem că acești factori se pot conexe în cazul multor subiecți ai aparatului într-o determinantă personală, respectivul urmând să formuleze actul administrativ în consonanță cu școala de gândire ce i-a fost indusă din mediul social și educativ din care provine. Mergând mai departe ne putem întreba care sunt efectele selecției de personal administrativ asupra fundamentării științifice a actului administrativ – optăm pentru un sociolog sau pentru un economist atunci când avem de conceput un act administrativ cu efect asupra politicii locale de organizare a unui teritoriu populat? Ce predispoziții inerente formării celor două opțiuni ar putea fi utile proiectului și care nu? Cercetarea poate avansa dincolo de curricula în mediul cultural de proveniență ai subiecților comparați, calculele de alocare a acestora devenind extrem de complexe. Într-o administrație publică al cărei produs, actul administrativ, va fi fundamentat științific, fondul cultural, educativ, politic, economic, filozofic etc., al subiecților care îl formează va deveni din ce în ce mai important, proverbul popular „omul potrivit la locul potrivit” urmând să capete efecte concrete atât asupra subiectului însuși, dar și asupra comunității sau societății care formează obiectul administrării.

Principiul fundamentării științifice a actului administrativ este unul de ghidare în realizarea activității de elaborare a acestuia. Activitatea de administrare publică impune înțelegerea profundă deopotrivă a societății și a regulilor după care aceasta se formează, organizează și funcționează. Procesul de cunoaștere al acestor elemente nu trebuie să fie doar unul empiric sau rațional, ci trebuie să fie realizat printr-o cercetare amănunțită din multiple perspective, precum sunt cele economice, sociologice, juridice, statistice, urbanistice, istorice etc. Aceste cercetări multidisciplinare și interdisciplinare sunt cu atât mai necesare pentru organele administrației cu cât crește complexitatea conectivităților sociale în raport de problemele a căror soluționare se urmărește prin emiterea unui act administrativ.

Cazurile în care administrația publică a ținut seama de principiul fundamentării științifice a actului administrativ în elaborarea acestora sunt ne semnificative în raport cu comportamentul contrar, non-diligent. Efectul direct al neaplicării (sau aplicării necorespunzătoare a) procesului de fundamentare științifică se observă cel mai bine în durata de viață a actului administrativ produs. Actele ce provin din procese deficitare sau fără astfel de procese vor fi rapid modificate, revocate sau anulate. Motivul cel mai probabil este că aceste acte nu au o suficientă legătură cu necesitățile societății sau comunității. Argumentul contrar, cum că relațiile sociale locale evoluează în mod rapid, poate fi primit cu greutate în raport de comunitățile care se dovedesc istoric involute. Cel mai potrivit exemplu în acest sens sunt prevederile Decretului nr. 16 din 3 februarie 1976 al Consiliului de stat al Republicii Socialiste România, care introduceau prin prevederile de la art. 5<sup>11</sup> premisele fundamentării științifice pentru actele administrative. Dezideratul s-a dovedit utopic având în vedere rezultatele istoric dovedite, așa cum bine a intuit Ludwig von Mises atunci când aprecia asupra planificării iraționale a economiei socialiste - „Obiecția fundamentală avansată împotriva practicabilității socialismului se referă la imposibilitatea calculului economic. S-a demonstrat într-un mod incontestabil că o comunitate socialistă nu ar fi în măsură să aplice un calcul economic. În cazul în care nu există prețuri de piață pentru factorii de producție deoarece nu sunt cumpărați și nici vânduți, este imposibil să se recurgă la calcul în planificarea viitoarei acțiuni și în determinarea rezultatului acțiunii anterioare. O conducere socialistă a producției pur și simplu nu știe dacă ceea ce planifică și execută este cel mai potrivit mijloc pentru atingerea scopurilor căutate. Va funcționa în întineric, așa cum era. Aceasta va risipi factorii de producție insuficienți, atât materiali, cât și umani (forța de muncă). Haosul și sărăcia vor rezulta pentru toți în mod inevitabil”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> „Prin proiectele de acte normative trebuie să se asigure - pornind de la analiza științifică a fenomenelor și proceselor sociale care fac obiectul reglementării - soluții de fond optime, de o cât mai mare stabilitate și eficiență socială. În acest scop, se vor întocmi studii de fundamentare social-economică, politică și juridică și se vor folosi metode moderne de analiză și de luare a deciziei, precum și procedee de tehnică legislativă adecvate”.

<sup>12</sup> <http://oll.libertyfund.org/titles/mises-socialism-an-economic-and-sociological-analysis>, pct. 383

Un alt motiv de disfuncționalitate este complexitatea din ce în mai crescută a proceselor administrative, determinate de la rândul lor de dezvoltarea relațiilor din cadrul societății sau comunității administrate. Circulația informației întârzie în astfel de circumstanțe, acuratețea justificării științifice fiind desființată. Acesta ar fi motivul pentru descentralizare și apropierea administrației de societate și comunitate, motive în plus pentru fundamentarea științifică actului administrativ și îndepărtarea de acestuia de considerentele subiective locale (loialitate, reciprocitate, tradiție etc.)<sup>13</sup>.

Fundamentarea științifică a unui act administrativ presupune pași precum: identificarea necesităților societății, recunoașterea contextelor din care aceste necesități s-au format, cauzele probabile ale formării acestora, analiza situațiilor de fapt, previziunea situațiilor de fapt alternative, anticiparea efectelor viitoare, cuantificarea costurilor și beneficiilor, determinarea oportunității etc. Dacă astfel de elemente de fundamentare capătă importanță, respectiv circumstanțele locale, specifice comunității care urmează să fie îndreptată într-o direcție sau alta pe calea actului administrativ, devin elementele funcțiilor și algoritmilor care produc actul administrativ, o chestiune ar putea fi reprezentată de copierea modelelor fie de la o țară sau regiune la alta, fie de la un model statal și administrativ la altul. Într-adevăr, globalizarea tinde să uniformizeze, dar sunt numeroase cazurile care ne arată că specificul local, precum ar fi o regulă cu origini în cutume, religii sau chiar mediu de viață, au un efect contrar mult mai puternic. Un alt aspect de care trebuie ținut seama, mai puțin evident, sunt apartenențele de grup, inclusiv de acele grupuri care se formează la nivelul organismelor din cadrul administrației. Toate acestea au legătură cu acuratețea informațiilor științifice folosite la fundamentarea actului administrativ. La fel ca într-o cercetare științifică, și în studiul necesităților sociale, veridicitatea datelor acumulate și prelucrate, precum și onestitatea metodologiilor, reprezintă piatra de boltă, piedica împotriva distorsionării rezultatelor așteptate.

Datorită globalizării credem că administratorii publici trebuie să învețe din tehnicile administratorilor entităților economice, chiar dacă nu în totalitate pentru aceleași scopuri. De exemplu, atunci când trebuie să aplice mijloace statistico-matematice și financiar-economice pentru a obține efecte interdependente la nivel demografic și fiscal. Într-un astfel de cadru diversele entități administrativ-teritoriale se comportă precum piețele economice. Va ieși câștigătoare în dauna concurențelor sale aceea entitate care va reuși să atragă cu condițiile sale de reglementare cei mai mulți și cei mai potenți contribuabili. Rămân de cuantificat și utilizat chestiuni cu un grad mare de subiectivitate, cum ar fi intenția de păstrare a unui caracter comunitar, specific, sau, altfel spus, rezistența unora dintre subiecți la procesul de integrare în categorii manipulabile administrativ.

Spre deosebire de piețele economico-financiare, entitățile administrative trebuie să surmonteze și alte condiționări oarecum tipice caracterelor lor latente, provenite din specificurile locale și temporale. Pentru aceasta ar trebui să mărească viteza reactivă de adaptare la factorii interni și externi folosindu-se de practici de previzionare pe diverse plaje de timp. Persoanele cele mai plasate în pozițiile de determinare științifică a cauzelor și efectelor sunt persoanele cele mai apropiate de problemă (descentralizarea deciziei). Aceasta nu înseamnă că plasarea acestora pe un nivel local inferior le îndreptățește la o anumită superficialitate în aplicarea metodelor științifice de întocmire și punere în aplicare a actului administrativ pe care îl vor produce spre binele comunității pe care o reprezintă (și din care fac parte).

Mijloacele care țin de utilizarea tehnologiei informațiilor sunt cele care urmează să asigure în proxima perioadă fundamentele științifice ale actului administrativ. Acumularea de informații, inclusiv dintre cele cu caracter personal, reprezintă primul pas în documentarea actului administrativ. Această acumulare trebuie să aibă caracter de permanență, furnizând o bază actuală pentru actele administrative specifice diverselor domenii de reglementare necesare unei comunități.

---

<sup>13</sup> Francis Fukuyama, Why there is no science of public administration, *Journal of International Affairs*, Fall 2004, vol. 58, no.1, p.199.

În concluzie, actul administrativ este ineficient și ineficace fără o adaptare la viața comunității și la mijloacele actuale.