

E-AGORA

GUVERNAREA ELECTRONICĂ VERSUS ADMINISTRAȚIA ELECTRONICĂ

NICOLAE PANĂ

E-AGORA

**GUVERNAREA ELECTRONICĂ VERSUS
ADMINISTRAȚIA ELECTRONICĂ**



EDITURA UNIVERSITARĂ
București

Colecția ȘTIINȚE JURIDICE ȘI ADMINISTRATIVE

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
PANĂ, NICOLAE

E-agma : guvernarea electronică versus administrația electronică /
Nicolae Pană. - București : Editura Universitară, 2023
Conține bibliografie
ISBN 978-606-28-1698-8

35
004

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062816988

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2023
Editura Universitară
Editor: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021.315.32.47/ 0745 200 718/ 0745 200 357
comenzi@editurauniversitara.ro
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

Prefață	7
Abstract	12
Introducere	16
A. Prezentarea modelelor: E-guvernare/E-administrare	16
B. Participare, reprezentare, administrare	24
1. Guvernarea electronică și administrarea electronică	39
1.1. E-Agora vs. Guvernul electronic	57
1.2. E-agora vs. Administrația electronică	64
2. Influența noilor tehnologii	72
2.1. Dezvoltare socială	90
2.2. Dezvoltare profesională	97
3. Mediere și negociere socială	104
3.1. Negocierea și reprezentarea cu ajutorul medierii	116
3.2. Medierea, negocierea și soluționarea alternativă a conflictelor în comunitățile virtuale	122
Concluzii	133
Conclusions	148
Bibliografie	164

PREFAȚĂ¹

“O piața – Agora - în care să între toți cetățenii care trebuie să participe la viața cetății” (Rousseau), acesta era dezideratul democrației directe, considerată de unii filosofi ca fiind singura organizare politico-socială în care

¹ Prezenta lucrare este o parte din cercetare pe care autorul o derulează în domeniul științelor sociale și are ca obiect înțelegerea și perfectarea E-Agora: viața cetății transpusă în lumea virtuală. Demersurile au fost începute în teza de doctorat susținută în limba spaniolă la Universitatea Carlos III din Madrid sub titlul: *E-agera – Impactul noilor tehnologii asupra dezvoltării dreptului. Participarea electronică directă a cetățeanului la procesul legislativ*; și continuate cu proiectul de cercetare postdoctorală din cadrul Academiei de Studii Economice din București sub titlul: *Fenomenul juridic în contextul globalizării. Rolul inteligenței artificiale în globalizarea democrației, riscuri diverse și vulnerabilități legale*. Astfel, pentru o mai bună corelare cu ritmul dat de avansul tehnologic și având în vedere faptul că domeniul este unul cu grad ridicat de nouitate, autorul a ales să traducă din limba spaniolă, să revizuiască și să completeze pe alocuri varianta în limba română pentru publicul vorbitor de limba română, cercetările anterioare. Pentru cei interesați de subiectele propuse, vom pune la dispoziție și celelalte volume ale demersului nostru privind E-Agora: Premisele democrației participative în era digitalizării, Drepturi fundamentale în era digitalizării, Comunitățile virtuale ca fenomen juridic, Comunitățile virtuale - riscuri și vulnerabilități legale. Aparatul critic este la nivelul anilor 2014-2019, interval în care s-au derulat cercetările din cadrul școlii doctorale, urmând ca în perioada următoare acesta să fie actualizat și completat în reeditări ale lucrărilor prezentate. Autorul a ales ca Prefața și Concluziile lucrărilor să se repete în fiecare dintre acestea cu scopul ca cititorul care alege una dintre lucrări să fie informat despre rezumatul celorlalte, dar și în ideea promovării acestora ca întreg.

cetățeanului îi sunt respectate drepturile și libertățile și care are ca finalitate fericirea socială a acestuia.

Democrația și rolul individului în societate este o temă care a preocupat juriștii, filosofii și sociologii de-a lungul istoriei, în toate încercările lor de a găsi formula îmbinării optime a puterii statale cu interesul individual și cel social.

Scopul prezentei lucrări este de a analiza și compara modelul antic al democrației directe cu actualul context socio-politic în care noile tehnologii deschid oportunități de comunicare și participare cetățenească nebănuite. World Wide Web reprezintă un spațiu nou, o nouă o „piață” – E-ágora – suficient de mare, astfel încât oricare cetățean al acestei lumi să poată participa în timp real și în mod efectiv la viața cetății „globale”.

Pornind de la ideea că noile tehnologii pot influența profund și radical procesul legislativ, în sensul de a așeza individul în prim plan și de a trece în plan secund partidele și organizațiile politice clasice, se încearcă redefinirea conceptului „ágora”, privit ca laitmotivul democrației originale și originare. Prin raportare la „satul global” (aldea global) și la înfinitatea spațiului virtual, se propune inaugurarea pieței virtuale a cetățenilor planetei, interconecțată permanent prin noile tehnologii, care exprimă concomitent și conștient opinii și propuneri, denumită E-ágora. Însă, pentru a materializa acest concept, trebuie redefinite mecanismele și regulile de funcționare ale proceselor legislative.

Ágora văzută ca o instituție a dreptului sau, mai exact, a istoriei dreptului natural, a fost înțeleasă ca locul fizic în care se luau decizii, ca o reprezentare a ideii de

democrație contemporană. Indiferent de parcursul istoric al conceptului, el sintetizează ideea de participare la procesul legislativ, fie directă, fie prin reprezentare.

Alăturând conceptele clasice noilor realități sociale, prezenta lucrare analizează și expune transformările ce redefinesc rolul politic al individului în societate și în procesul legislativ. Având în vedere influența incontestabilă a tehnologiei contemporane atât asupra comportamentului uman cât și asupra proceselor cognitive individuale, nu putem ignora posibilitățile pe care aceasta le oferă cetățenilor pentru a reorganiza mecanismele de elaborare și adoptare a politicilor publice. Referitor la impactul noilor tehnologii asupra societății, în ansamblu, și asupra indivizilor, în particular, nu putem afirma că există o opinie unitară, ideile se împart într-o serie de orizonturi paralele fără puncte de congruență unanim acceptate, care vor fi validate sau demontate în viitor, când efectele vor fi clare și vor putea fi studiate.

Ágora vs. E-ágora. Așa cum Ágora antică dispunea de două funcții, aceea de piață fizică în care se întâlneau cetățenii dar și un mod de corelare și amalgamare a opiniei publice în acte normative aplicabile erga omnes, la fel E-ágora converge spre o idealizare a opiniei publice care are printre finalități și pe aceea de a forma opinii, crezuri și, într-un final, acte juridice.

În ceea ce privește explicarea termenilor propuși, prin prisma manifestării politice a indivizilor, considerăm sinonimia următoare ca fiind definitorie: ágora reprezintă comunitățile off line iar e-ágora reprezintă manifestarea comunităților offline în mediul online. Trebuie evidențiat faptul că diversitatea comunităților online depășește orice

modalitate de organizare a comunităților offline, în contextul în care tehnologia face ca modul de interacțiune offline să fie incomparabil mai lent, mai neproductiv și segregat (în sensul că produce diferențe majore între membrii comunității).

O a doua analiză este aceea a izvorului generator de discuții. În acest sens, am pornit de la necesitatea primordială a dialogului și a dialogării. Ființa umană poartă un dialog în cazuri specifice: socializare sau justificare. Socializare este modul în care o persoană înțelege să abordeze o altă persoană sau un grup pentru a-și satisface nevoia de comunicare iar justificarea reprezintă răspunsul oferit de interlocutor, cel care este subiectul socializării. Fără a intra într-o trecere în revistă a termenilor și fără a relua teme deja dezbătute în literatura de specialitate, putem concluziona ca ordinea de zi în *Ágora* este aceeași ca cea reprezentată de dialogurile purtate în *E-ágora*: factorii determinanți sunt aceiași iar concluziile nu pot fi în esență de altă natură. Acestea fiind spuse, ne întrebăm dacă există, cu adevărat, ceva nou în rolul și locul acestor două instituții în viața comunităților.

În ceea ce privește alăturarea celor două concepte, participarea și democrația, care a condus la definirea unui nou tip de democrație, respectiv democrația participativă, aceasta a fost determinată de nevoia validării deciziei colective. Participarea individului la viața comunității off-line validează rolul său social, iar participarea sa în cadrul comunităților virtuale validează scopul și obiectivele acestora, dând forță opiniilor exprimate și avalizând poziționări publice vis-a-vis de subiecte de interes pentru societate în ansamblul ei.

Plecând de la cele menționate anterior, am putea sintetiza această lucrare în următoarele cuvinte și sintagme cheie: dreptul ca fenomen, comunicare, comunități offline, ágora, democrație, opinie, opinie publică, cutumă, dialog social, participare și reprezentare, majoritate, opinie publică determinantă, democrație participativă, comunități online, agregare, avans tehnologic, E-ágora.

ABSTRACT

“A public place - *Ágora* - the space where all the citizens who want to participate in the public life of the city should enter” (Rousseau), this was the desideratum of direct democracy, considered by some philosophers to be the only political and social organization capable to offer the necessary conditions to protect and respect the citizen's rights and freedoms, the ultimate goal of social happiness.

Democracy and the role of the individual in society is a theme that has been analyzed and dissected by lawyers, philosophers and sociologists throughout history, in their attempts to find the formula of optimal blending between state power and individual interest.

The aim of this paper is to analyze and compare the original model of direct democracy with the actual socio-political context, where new technologies open unexpected opportunities for communication and citizen participation. The World Wide Web represents a new space, a new „market” - *E-ágora* - big enough so that any citizen of this world can effectively participate, in real time, in the public life of the „global” city.

Starting from the idea that new technologies can deeply and radically influence the legislative process, by placing the individual person in the foreground and pushing back the parties and classical political organizations, we are trying to redefine the concept of „*Ágora*”, regarded as the leitmotif of original democracy. In direct connection to the

„global village” (aldeia global) and the infinity of cyberspace, it is possible to inaugurate E-Ágora, the virtual place where all the citizens are permanently interconnected through technology, and simultaneously express conscious opinions and proposals. Materializing this concept impose redefining operational mechanisms and legislatives rules, in few words: redefine the legislative process.

Ágora, seen as an institution of law or, more precisely, of the history of natural law, was understood as the physical place where decisions were taken by majority, as an expression of the idea of democracy. Independent of the historical evolution, the concept synthesizes the idea of participation in the legislative process, either direct or by representation.

By joining classical concepts to new social realities, this paper analyzes and exposes the transformations that redefine the political role of the citizen, played in the society and in the legislative process. Given the indisputable influence of contemporary technology on both human behavior and individual cognitive processes, we cannot ignore the possibilities that it offers to citizens in order to reorganize the mechanisms of public policy making process. Regarding the impact of the new technologies on society or on individuals it is difficult to find a unitary opinion. The opinions on the subject are divided into a series of parallel horizons, without common points, the ideas will be validated or dismantled in the future, when the real effects will be studied.

Ágora vs. E-Ágora. Just as the ancient Ágora had two functions, the physical public place where all the citizens met, and a process of correlating and amalgamating

public opinions in erga omnes applicable laws, so E-ágora converges towards a representation of public opinion, a virtual place where opinions, beliefs and, ultimately, legal acts are formed.

Regarding the meaning of the proposed concepts, in terms of the political manifestation of individuals, we consider the following synonymy to be defining: ágora represents off-line communities and e-Ágora represents the manifestation of offline communities in the online environment. It should be emphasized that the diversity of online communities goes beyond any organizational form of offline communities. This situation is determined by the technological advance, which makes the offline interaction to appear as an incomparably slower way of communication, unproductive and segregative (meaning that it produces major differences among community members).

We consider necessary to analyse also the source of discussions. In this regard, we have started from the primordial necessity of dialogue. The human being carries out a dialogue in specific cases: socialization or justification. Socialization is the way a person understands to address another person or group, in order to satisfy the need of communication, and justification is the answer given by the interlocutor to a specific question, considered the subject of socialization. Without going into a process of explanation of the terms and without resuming topics already debated in the literature, we can conclude that the agenda in Ágora is the same as main topics of the dialogues carried out in E-Ágora: the determinants and the conclusions cannot be essentially of another kind. If that is said, we wonder if there really is something new in the role played by these two institutions in community life.

Regarding the association of the two concepts, participation and democracy, which led to the definition of a new type of democracy, called participative democracy; we consider that it was determined by the need to validate the collective decision. The participation of the individual in the off-line community's life validates his social role, at the same time that his participation in virtual communities validates their purpose and objectives, giving force to expressed opinions and endorsing public positions regarding the subjects of interest for the society, seen as a whole.

Starting from the above, we could synthesize this paper in the following words and key words: communication, offline communities, Ágora, democracy, opinion, public opinion, custom, social dialogue, participation and representation, majority, determinant public opinion, participative democracy, online communities, aggregation, technological advances, E-Ágora.

INTRODUCERE

A. Prezentarea modelelor: E-guvernare/E-administrare

Guvernarea electronică poate fi definită ca o instituție foarte modernă și actuală, ale cărei rădăcini datează din anii 1980 și 1990, când au avut loc mai multe colocvii privind transformarea administrațiilor publice². Aceste colocvii au evidențiat trei idei principale:

În primul rând, incapacitatea administrației publice clasice de a crea soluții administrative și juridice la provocările lansate de sistemul politic, în special atunci când majoritatea țărilor au intrat într-o fază democratică ce a necesitat un control și o influență mai riguroase asupra organizațiilor statale:

„Cetățenii cer acum eficiență, eficacitate și economie, dar și transparență, participare, echitate și calitate”.^{3 4}

În al doilea rând, transformarea sensului intervenției publice în societate și în economie a apărut ca urmare a noii transformări a statului; mișcare politică

² DONALD C. MENZEL, (1998), “*www.ethics.gov: Issues and Challenges Facing Public Managers*”, Public Administration Review, Vol. 58, No. 5 (Sep. - Oct., 1998), p. 445-452.

³ CARRILLO, E. Y BAÑÓN, R. (1997) “*La Nueva Administración Pública*”, Madrid, Alianza Editorial, p.15.

⁴ În original: “*los ciudadanos demandan ahora eficiencia, eficacia, y economía, pero también, transparencia, participación, equidad, y calidad.*”

recunoscută drept neoliberală de către doctrinele juridice și academice care o menționează.⁵

În al treilea rând, apariția și dezvoltarea de noi tehnologii informaționale (software, computere, imprimante, scanere etc.), în special în a doua jumătate a anilor '90, a fost un fenomen care a avut o influență mare asupra birocrăției, schimbând modul în care funcționează administrația publică, în același mod în care apariția calculatoarelor și a programelor de management a revoluționat sectorul privat al economiei.

Desigur, liderii din sectorul public sunt primii care se bucură de impactul noilor tehnologii asupra administrației publice. Numeroase studii indică faptul că administrațiile publice au fost permanent interesate de dezvoltarea tehnologiilor pentru optimizarea funcționării și a procedurilor interne. Într-adevăr, dacă privim înapoi în istorie la primele imperii (chineze, egiptene, persane), administratorii publici au participat întotdeauna la cele mai importante invenții ale civilizației.⁶

⁵ Vid. ESTRADA, ÁLVAREZ, J. (2005) *“Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina”*. Universidad Nacional de Colombia; Ocampo, J. A. (1998) *“Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”*, în Revista CEPAL, Nr. 66, Chile, GONZÁLEZ, J. I. (1998) *“Consecuencialismo y procedimentalismo: Una reflexión sobre el discurso neoliberal”*. Simpozion internațional: Neoliberalismul și implicațiile sale teologice, etice, economice și politice, Bogota.

⁶ BELLAMY, C. Y TAYLOR J. (1998) *“Governing in the Information Age”*. Open University Press, Buckingham; KRAEMER, K. L. Y NORRIS, D. F. (1996), *“Mainframe and PC Computing in American Cities: Myths and Realities”*, în Public Administration Review, p. 568-576

În ceea ce privește statul modern și tehnologiile informaționale, birocrația este un consumator activ de produse tehnologice dedicate: calculatoare, mașini de scris, dulapuri de depozitare, capsatoare etc.⁷ Dezvoltarea automatizării proceselor în birouri, apariția comunicațiilor electronice din acest mileniu (servere, telefoane mobile, rețele fără fir, fibră optică) au devenit două orientări sau modele majore care au influențat administrația publică în deceniile moderne: Noul Management Public (NMP) și neo-instituționalismul. Din dialogul dintre aceste tendințe cu privire evenimentele administrației publice, ar apărea guvernarea electronică.

Neo-instituționalismul a apărut la începutul ultimului deceniu ca un set de reguli care determină procesele reformei instituționale, care este mai orientat către procesele cognitive și subliniază rolul instituțiilor.⁸

Pentru neo-instituționalism, reînnoirea este consecința influenței reciproce între mediu și instituție. În timp ce rata evoluției societății este mai rapidă decât schimbările instituționale, este normal să se producă o tensiune constantă între una și cealaltă, care să forțeze un proces continuu de adaptare reciprocă. În acest cadru, în ultimii 30 de ani, curentul neo-instituționalist din administrația publică a apărut argumentele în favoarea utilizării noilor tehnologii în procesele operaționale de guvernare. Chiar și

⁷ CASTELLS, M., (1997) *“La era de la información. Economía, sociedad y cultura”*, Vol 1, La Sociedad Red, Madrid, Alianza, p.34.

⁸ MARCH, J. Y OLSEN, J. (1989) *“Rediscovering Institutions”*, New York, Free Press; THELEN K. Y S. STEINMO, (1992), *“Historical Institutionalism in Comparative Politics”*, în *“Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis”*, Cambridge, Editura Universității Cambridge, p. 67- 89.

asa, punctul de interes s-a concentrat pe schimbările care ar putea avea loc în cadrul instituțiilor birocratice ale statului în viitor, fără a defini o noțiune de guvernare electronică folosită ca atare.⁹

După anii optzeci, țările anglo-saxone descoperă software-ul și microcipurile și începe construcția viitorului. În această situație, consecința acestor tehnologii în meandrele birocrăției tehnologice a fost emblematică în țări precum Anglia.¹⁰

Neo-instituționalismul a proiectat unele dintre cele mai bune contribuții analitice la subiect în cadrul unei norme vădite de reguli și valori și a arătat că utilizarea noilor tehnologii în administrația publică este puțin probabil să determine eludarea limitărilor sau a viciilor sale. Astfel, unele valori, reguli, exemple de intervenție nespecifică (cum ar fi corupția), reușesc să treacă de la contextele politice administrative clasice sau obișnuite, la regimurile birocratice tehnologice, fără nicio problemă.

În jurul anului 1995, în timp ce NMP își mărea capacitatea de a discredita conveniențele clasice de acțiune, administrația publică, în mod simetric, milita pentru încorporarea la maximum a tehnologiilor în administrație, cum ar fi computerul, pentru a optimiza procesele, rezultatele și managementul. Un exemplu foarte relevant în acest proces îl reprezintă Statele Unite. Revoluția propusă de administrație pentru președintele Clinton a orientat atenția NMP asupra celui mai mare aranjament birocratic al

⁹ DIMAGGIO P. (1998), *“The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration”*, în *Journal of Institutional and Theoretical Economics* Nr. 154, p. 696-697.

¹⁰ Idem.

deceniului. Principalele rapoarte ale vremii, NPR (*National Performance Review*) și NII (*The National Information Infrastructure*), s-au concentrat pe *Parteneriatul Național pentru Reinventarea Guvernului (NPRG)*.

Aceste rapoarte au servit ca diagnostic al administrației sub mandatul vicepreședintelui Al-Gore. Aceste cercetări au provenit de la NGP, inclusiv cele mai cunoscute dintre *best-seller-urile* Osborne și Gaebler cu lucrarea: „*Reinventarea guvernului: modul în care antreprenoriatul transformă sectorul public*”.

Sintagma „*Guvernul electronic*”¹¹ a fost folosită pentru prima dată în aceste rapoarte și au definit forma specifică de administrare pentru epoca informației, desemnând diferența funcțională față de administrația publică obișnuită din era industrială:

“We are determined to move from an industrial age government to information age government, from a government pre-occupied with sustaining itself to a government clearly focused on serving the people... The history of the closing decade of this century is being written on computer. You wouldn't know it if you worked for many federal agencies, however. While private businesses have spent the past two decades either getting rich by developing new computer technologies or frantically trying to keep up with them, government is still doing things our parents—

¹¹ Apar și primele incertitudini cu privire la traducerea conceptelor. În limba engleză, sunt folosite cuvintele e-Government sau Government online care nu se referă la conceptul de „Guvern” în limba spaniolă, ci mai degrabă la „*Politica și administrația politică*”. Prin urmare, traducerea este greșită dacă nu se referă la administrația publică. Buletinul Nr. 45 de termeni și standarde, Alfa-Red, ianuarie 2004, http://www.alfa_redi.org.