

ASPECTE TEORETICE PRIVIND CONCEPTUL DE BUNĂ GUVERNARE

THEORETICAL ASPECTS REGARDING THE CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE

CZU: 351/354

Oleg BAXAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The economists are convinced by scientific argument of the concept that state institutions cannot compete with commercial structures in the market. The experts and the elected officials from different levels criticise the public administration and propose its reorganisation. Under these circumstances, the assurance of a good governance is the main challenge in realization of the governing act.

Keywords: good governance, World Bank, administration, principles.

REZUMAT

Economiștii sunt convinși în argumentarea științifică a concepției că instituțiile de stat nu pot concura cu structurile comerciale pe piață. Experți și oficialii aleși, de diferite nivele, critică administrația publică și propun reorganizarea ei. În aceste condiții, asigurarea unei bune guvernări a devenit provocarea de bază pentru realizarea actului de guvernare.

Cuvinte-cheie: bună guvernare, Banca Mondială, administrație, principii.

Conceptul de „bună guvernare” a ajuns un termen în vogă în ultimele două decenii, un accesoriu retoric chic, invocat deseori în cadrul conferințelor privind politicile publice. Programele de guvernare asumă, de obicei, conceptul în secțiunile introductive. Sintagma „bună guvernare” trece la nivelul opiniei comune, drept un tip de guvernare ideală sau optimă.

Astfel, într-o schiță de arheologie conceptuală, termenul „bună guvernare” apare în 1989, în prefața studiului „Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth” al Băncii Mondiale. În 1991, Banca Mondială dedică subiectului și prima conferință, în relație cu temele economiei dezvoltării. În 1992, sintagma „buna guvernare” primește

una dintre primele definiții, în raportul Governance and Development – „factor decisiv în crearea și consolidarea unui mediu care stimulează dezvoltarea solidă și echitabilă, care constituie totodată o completare esențială a politicilor economice robuste”.

Sensul dat de Banca Mondială era următorul: „o nouă abordare a dezvoltării bazată pe credința că prosperitatea economică nu este posibilă fără un nivel minim de stat de drept și democrație [1, p. 163].

În acest raport, devenit locus classicus al dezbaterii privind „buna guvernare”, patru arii de bună guvernare devin prioritare pentru Banca Mondială și anume:

- reforma sectorului public;

- responsabilitatea politică;
- cadrul legal al dezvoltării;
- informație și transparență.

Semnalul de alarmă privind eșecul parțial al politicilor de dezvoltare fusese tras de critici externe, dar și de evaluări interne ale Băncii Mondiale. Diagnosticul a fost numit „criză de guvernare” și implica ideea că țărilor aflate în curs de dezvoltare le lipsesc anumite condiții instituționale, necesare pentru mecanismele democratice. O primă afirmare a principiilor de „bună guvernare” a pornit de la acest consens, în ideea că asistența internațională necesită anumite condiționalități pentru succesul reformelor. Criza de guvernare, sau guvernarea deficitară (poor governance), prezenta următoarele simptome:

1. Eșecul unei separări nete între public și privat, cu deturnarea fondurilor publice spre câștigul privat.

2. Lipsa unui cadru legislativ și guvernamental predictibil.

3. Reglementarea excesivă.

4. Priorități inconsistente cu dezvoltarea și alocarea eronată a resurselor.

5. Decizii luate netransparent și în cadru restrâns.

În tentativa de a identifica cauzele subdezvoltării, Banca Mondială a pus stagnarea țărilor în curs de dezvoltare din Africa pe seama crizei personalului calificat, corupției, concentrării puterii politice și moștenirii trecutului colonial. Doi ani mai târziu, Raportul Development in Practice Governance al Băncii Mondiale din 1994 consacră principiile „bunei guvernări”: „proces de luare a deciziilor predictibil, deschis, informat (un proces transparent); o birocrăție cu standarde etice profesionale; un executiv responsabil față de acțiunile sale și o societate civilă robustă care participă la problemele publice; deasupra tuturor guvernând principiul domniei legii”.

Guvernanța publică include mai mul-

te categorii de părți interesate sau de actori, printre care se numără de obicei cetățenii, diferite organizații ale unei anumite comunități, politicienii aleși, mediul de afaceri, lumea media, agențiile publice sau organizațiile non-profit [3, p. 170].

Noutatea constă în accentul pus pe rolul societății civile și în textul documentului, pe importanța drepturilor omului. Astăzi există literatură dedicată „bunei guvernări”, care a stârnit și profunde perplexități și mult optimism. În perspectivă, în acest corpus de texte, se cristalizează încrederea că putem determina practici de bună guvernare, priorități de dezvoltare și bune politici sectoriale

La scurt timp după apariția termenului, alte instituții internaționale preiau agenda bunei guvernări, oferind definiții similare. Spre exemplu, OECD lansează în 1995 raportul Participatory Delevelopment and Good Governance, unde „buna guvernare” se definește astfel:

1. Domnia legii.

2. Managementul sectorului public.

3. Controlul corupției.

4. Reducerea cheltuielilor militare excesive.

Valoarea domniei legii (rule of law) susține că „un mediu juridic predictibil, cu un sistem de justiție obiectiv, robust și independent este un factor esențial pentru democratizare, bună guvernare și drepturile omului”.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (P.N.U.D.) adoptă și el principiile bunei guvernări, în 1994, folosind ca parametri definiționali următoarele condiții:

1. Pluralism democratic.

2. Domnia legii.

3. O economie mai puțin reglementată, administrație mai curată și mai puțin coruptă [6].

Toate aceste definiții de început ale principiilor de „bună guvernare” nu trebu-

ie privite ca fiind rigide, fixate în jargonul agendei reformiste. Ele poartă amprenta unor priorități instituționale diferite, a epocii în care au fost redactate și a unor lentile diferite prin care a fost examinată realitatea politico-economică. În ultimele două decenii, literatura privind „buna guvernare” a explodat pur și simplu, unele voci fiind sceptice în fața inflației de abordări. Desigur, în spatele formulelor seci și fade se încheșează supoziții mai adânci despre evoluția statului-națiune, economia de piață, globalizare, rolul corporațiilor în ordinea mondială, impactul societății civile în democrații etc.

Cât privește literatura de specialitate, subiectul nu a suscitat un interes substanțial, chiar dacă valorile bunei guvernări au fost mereu în agenda publică. Printre excepții se află apariția recentă a cărții *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, semnată de Alina-Mungiu Pippidi. Premisa autoarei este că politicile de dezvoltare a unei țări depind, întâi de toate, de instituțiile politice, de a căror stabilizare depind, la rândul-le, instituțiile economice și investițiile.

În contextul noii literaturi despre guvernare, „noțiunile de rețea, parteneriat, participare și implicare tind toate a fi conceptualizate în termenii unei lecturi optimiste a schimbării în sistemul politicilor publice” [4, p. 209].

Cheia de interpretare a utilității conceptului noțiunii de „rețea” rezidă în complexificarea tot mai acerbă a procesului de guvernare. În acest context, „una dintre caracteristicile-cheie ale formelor rețea de guvernare în sectorul public este dispersarea puterii între o pluralitate de actori interdependenți” [5, p. 210].

Disputele în jurul conținutului „bunei guvernări” nu se vor încheia prea curând. Unele voci susțin că agenda reformistă a „bunei guvernări” rămâne mult prea

ambitioasă, altele afirmă că termenul a ajuns un balast conceptual. Altele extind principiile de bună guvernare în relație cu politicile Internetului și cele digitale. „Buna guvernare” înseamnă un set minim al standardelor de guvernare. Pentru sceptici, „buna guvernare” reprezintă încă un ideal, cumva contrariant, de vreme ce întreaga istorie a reflecției politice este străbătută de acest fir roșu, al căutării unui model de instituții bune.

Reflecțiile privind buna guvernare au generat totuși un consens în ceea ce privește opusul sintagmei, perechea polară a bunei guvernări. Guvernarea nocivă (bad governance) – personalizarea puterii, corupția endemică, lipsa drepturilor omului, guverne lipsite de responsabilitate sau legitimitate electorală, lipsa transparenței și a consultării, hărțuirea societății civile, devine, în contextul actual al deziluziilor politice, un adversar comun, separat de clivajele clasice de partid.

În evoluția domeniului s-au structurat două tendințe de conceptualizare a termenului de bună guvernare, tratate pe larg în lucrarea „Buna guvernare în comunități multietnice”:

- filiera academică, unde accentul este pus pe studierea modalităților diferite în care se corelează relațiile de autoritate și putere în cadrul unei comunități date; în concordanță cu abordarea academică, sensul generic al termenului de bună guvernare este acela de management al resurselor și elaborarea unor politici publice, utilizându-se ca mijloace exercitarea autorității (puterii). Astfel, termenul înglobează toate instrumentele prin care diferiți beneficiari ai politicilor publice exercită drepturi legale pentru a atinge scopuri politice, economice, sociale și culturale. În acest sens, termenul de guvernare apare ca fiind tot mai utilizat pentru a denumi un ansamblu complex de structuri și procese (la nivel public, dar și privat) care

sunt, în general, asociate cu administrarea la nivel național;

- în cadrul comunității diferiților finanțatori (donors) conceptul descrie în principal rolul jucat de autoritățile statului în asigurarea prin intermediul unor politici publice deschise și democratice a echității în diferite domenii de activitate - social, economic, politic.

Astfel, comunitatea internațională împărtășește viziunea conform căreia principiile bunei guvernări stau la baza fundamentării dezvoltării durabile. O primă caracteristică la care se face referire la participarea egală a tuturor membrilor societății ca element-cheie al unei bune guvernări, în care fiecare are un rol în luarea deciziilor; în al doilea rând, o bună guvernare implică respectarea legilor, care sunt menținute prin eficacitatea și imparțialitatea sistemului juridic. Acest lucru înseamnă, de asemenea, protecția drepturilor omului (în mod particular a drepturilor minorităților), agenții puternice de apărare a legii care sunt independente juridic, imparțiale și incoruptibile. Complementar acestor caracteristici, se consideră că o bună guvernare se bazează și pe transparența procesului de luare a deciziilor, ceea ce asigură ca informația să fie disponibilă gratuit și accesibilă tuturor celor implicați sau afectați de deciziile luate. Ultimul element luat în considerare, dar nu cel din urmă, este responsabilitatea (instituțiilor, dar și a societății civile), cerința-cheie a unei bune guvernări care îi privește pe toți participanții la procesele politice, sociale și economice.

Din analiza acestor coordonate de definire a conceptului de bună guvernare se pot structura câteva caracteristici semnificative ale termenului care îi clarifică și delimitează sfera de semnificații. Conceptul de „bună administrare” („good-governance”) este prezent în organizarea multor sfere de activitate. Conceptul se referă

la domeniul economic, social și politic în egală măsură. De asemenea, nu este propriu doar domeniului public, ci și vieții private, societății civile. Astfel, chiar dacă accentul se pune pe sectorul public, unde capacitatea de construcție este chemată să întărească și să dezvolte situația socială și economică, conceptul face referire și la sfera privată, și la societatea civilă. Când se vorbește despre o bună guvernare se face referire în general la acea abilitate de a desfășura o activitate în mod eficient, eficace și cu înțelepciune, pornind de la principii care sunt fezabile și dezirabile la nivelul întregii societăți, nu doar în cel politic. În înțelesul pe care organizațiile internaționale le dau termenului, buna guvernare se referă atât la calitatea procesului de luare a deciziilor, precum și la procesul de implementare a acestora, de aceea, conceptul este valabil pentru toate statele lumii, indiferent de nivelul de dezvoltare al acestora.

După cum menționa Michael Camdessus, director al Fondului Monetar Internațional, în discursul rostit la 2 iulie 1997 în fața Consiliului Economic și Social al Națiunilor Unite, „Buna guvernare este importantă pentru țările aflate pe toate stadiile de dezvoltare. Demersul nostru este acela de a ne concentra asupra acestor aspecte ale bunei guvernări și anume: transparența utilizării fondurilor, eficiența managementului resurselor publice, stabilitatea și transparența mediului economic și legislativ”.

Conceptul este unul larg, cuprinzător, definește realități mult mai ample decât simpla reformă administrativă, luată în sens strict tehnic. De asemenea, acest termen acoperă cumulativ mai multe dimensiuni care îi asigură ușurința de penetrare în diferite sectoare de activitate.

În primul rând, se poate identifica o dimensiune tehnică a conceptului, care vizează aspectul economic al guvernării,

transparența responsabilităților guvernului, eficacitatea în managementul resurselor publice și stabilitatea în reglementarea sectorului privat de activitate.

În al doilea rând, există dimensiunea socială: construirea, întărirea și promovarea instituțiilor democratice și a toleranței la nivelul societății.

Și în al treilea rând, conceptul de bună guvernare are o dimensiune politică care se referă la caracterul legitim al guvernului/guvernării, la responsabilitatea elementelor politice din guvern, respectul pentru drepturile omului și pentru lege.

Principiile bunei guvernări (good governance).

În Cartea Albă asupra Guvernanței Europene, Comisia Europeană definește buna guvernare (good governance) ca fiind modalitatea prin care Uniunea utilizează puterile acordate de către cetățenii săi și în folosul acestora. La baza bunei guvernări, Comisia a apreciat că este necesar să așeze cinci principii prin care să consacre trăsăturile sistemului democratic și ale statului de drept specifice statelor membre UE, dar care sunt valabile pentru toate tipurile de guvernare (globală, europeană, națională, regională sau locală). Cele cinci principii sunt următoarele: transparența (deschiderea), responsabilitatea, participarea, eficacitatea și coerența [2, p. 10].

- Transparența (openness), ca prim principiu, proclamă necesitatea adoptării unei maniere deschise, sincere de către toate instituțiile în activitatea ce le revine fiecareia.

- Participarea (participation) condițio-

nează obținerea unei calități și eficiențe ridicate a politicilor, asigurarea unei participări cât mai largi, de-a lungul întregului proces, de la elaborare până la implementare și monitorizare. Or, după cum se știe, amploarea participării este condiționată nu numai de încrederea de care se bucură instituțiile, ci și de rezultatele finale scontate.

- Responsabilitatea (accountability), cel de al treilea principiu, cere delimitarea clară a rolului legislativ, respectiv executiv, pe care îl deține fiecare instituție și, cel mai important aspect, asumarea responsabilității pentru tot ce se întâmplă în sfera lor de activitate.

- Eficacitatea (effectiveness) revendică faptul că politicile promovate trebuie să asigure eficiența, să fie oportune, adică să se implementeze acolo unde sunt necesare, pe baza evaluării clare a obiectivelor și a impactului acestora.

- Coerența (coherence) solicită asigurarea unei coerențe ridicate a politicilor promovate și acțiunilor întreprinse în acest sens.

Concluzii. Analiza literaturii în domeniu demonstrează că, deși conceptul de bună guvernare este o direcție prioritară de cercetare pentru mediul științific trebuie să menționăm că în Republica Moldova, la etapa actuală sunt necesare investigații și analize pentru a identifica și propune autorităților locale o trusă de instrumente concrete în scopul asigurării unui proces de administrare competent și eficient care ar soluționa interesele comunităților.

BIBLIOGRAFIE

1. Elke Löfler, „Governance and government”, în Tony Bovaird, Elke Löffler (ed.), Public management and governance (Londra: Routledge, 2003), p. 163-164.
2. White Paper European Governance, Bruxelles, 2001, p. 10.
3. Aceste categorii multiple de actori implicați în procesul de guvernare sunt identificate de Löfler, „Governance and government”, p. 170.

4. Newman, „Changing equalities. Politics”, p. 209-210.
5. Janet Newman, „Changing equalities. Politics, policies and practice”, în Tony Bovaird, Elke Lofler (ed.), Public management and governance (Londra: Routledge, 2003), p. 210.
6. Human Development Report, 1994.

Prezentat: 19 noiembrie 2019.

E-mail: an.eg.1@mail.ru