

Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Good governance is the process whereby public institutions perform public activities, manage public resources and guarantee respect for human rights in a manner free of abuse and corruption, paying particular attention to the rule of law.

To achieve good governance, public authorities should focus on eight key dimensions: supremacy of law, participation, orientation to consensus, accountability, transparency, responsiveness, effectiveness and efficiency, equity and inclusion. Each of the eight dimensions are important in the process of government and are to ensure a decent standard of living for the population.

Conceptul de guvernare a apărut odată cu dezvoltarea civilizației. Pe parcursul dezvoltării statului birocratic s-au conturat două mari teorii cu privire la stat: teoria mecanicistă și teoria organică, în care găsim reflectat conceptul de guvernare.

Astfel, în teoria mecanicistă, guvernarea este o activitate necesară pentru menținerea ordinii în societate. Guvernarea este un mecanism și un scop, statul este expresia legii, iar legea este ilustrarea perfectă a raționalității. Fără o ierarhie puternică impusă de către stat interesele individuale pot deveni dominante în defavoarea interesului general.

Teoria organică a statului consideră guvernarea ca o cale de ghidare a societății spre o ordine mai bună. Guvernarea este interpretată ca un proces care conduce societatea în direcția realizării unor condiții mai bune, așa după cum creierul coordonează un întreg organism.

Dicționarul limbii române explică sensul termenului de guvernare prin „a conduce, a administra, a dirija un stat, un popor.” Termenul de „guvernare” este întâlnit la toate nivelurile politico-administrative

(global, european, național, local) și este utilizat în diverse contexte sociale, politice, economice ș. a. (Fig. 1)

În perioada formării statelor naționale și a colonialismului, o bună guvernare era echivalentă cu îndeplinirea obiectivelor statului național în ideea că ceea ce era bun pentru stat, respectiv, pentru popor, era automat expresia unei bune politici de guvernare.

În prezent, în literatura de specialitate nu există o definiție unică și exhaustivă a „bunei guvernări,” la fel cum nici nu există o delimitare a obiectivului acesteia, care ar presupune o acceptare universală. Acest termen este utilizat cu o mare flexibilitate, ceea ce poate constitui un avantaj, dar și o sursă de dificultăți la nivel operațional. În funcție de context și de obiectivul determinat, buna guvernare cuprinde respectarea totală a drepturilor omului, asigurarea supremației legii, participarea eficientă, parteneriatele mai multor actori, sectorul public eficient și efectiv, legitimitatea, accesul la cunoștințe, informațiile și educația, acordarea atribuțiilor politice oamenilor, echitatea, dezvoltarea durabilă, atitudinile

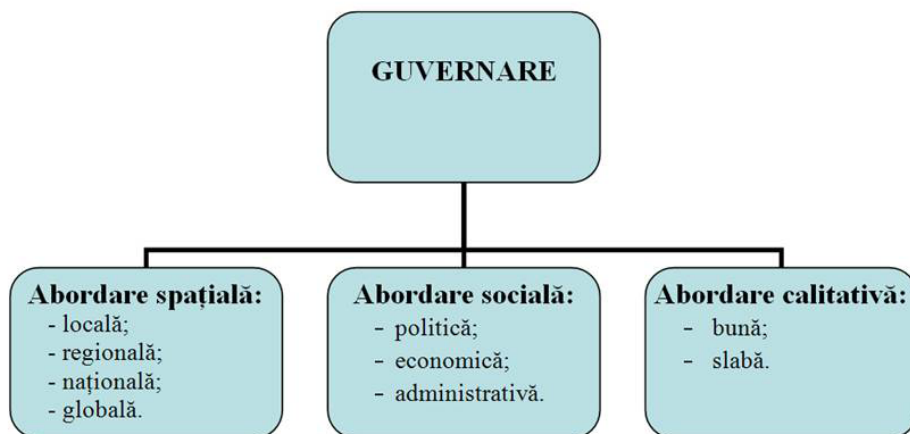


Fig. 1. Semantica termenului de guvernare.

și valorile care promovează responsabilitatea, solidaritatea și toleranța.

Cu toate acestea, există un consens semnificativ, potrivit căruia prin buna guvernare înțelegem guvernarea care:

- se bazează pe respectarea legilor și aplicarea regulamentelor;
- presupune asumarea deplină a răspunderii față de membrii societății;
- permite participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor și deciziilor politice;
- permite participarea cetățenilor la buna funcționare a instituțiilor publice;
- este transparentă;
- asigură integritatea reprezentanților administrației publice;
- livrează servicii publice în mod eficient.

Buna guvernare asigură minimalizarea corupției, luarea în considerare a opiniilor minorităților, iar vocile celor mai vulnerabile categorii ale societății să fie auzite în procesul de luare a deciziilor. Buna guvernare este receptivă față de necesitățile curente și viitoare ale societății.

Buna guvernare este procesul prin care instituțiile publice desfășoară activități publice, gestionează resurse publice și garantează respectarea drepturilor omului

într-o manieră liberă de orice abuz și corupție, acordând o atenție deosebită principiului statului de drept.

În anii '80 ai secolului al XX-lea, ideea bunei guvernări este importată cu rapiditate și entuziasm de științele politice din Marea Britanie, cu ocazia dezvoltării prin susținerea guvernamentală a unui program de intervenție pentru îmbunătățirea administrației locale.

Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială sunt printre primele organisme internaționale care facilitează transferul discursului despre buna guvernare într-un spațiu larg.

Migrarea discursului cu privire la buna guvernare către sfera internațională este consolidată în continuare de contribuțiile aduse și de alte organisme de profil, printre care Uniunea Europeană și Organizația Națiunilor Unite. În acest context, menționăm viziunea asupra conceptului de „bună guvernare” sintetizată de Comisia Europeană în „Cartea albă privind guvernarea europeană”; documentul consideră că termenul de „guvernare” se referă la regulile, procesele și comportamentele care afectează modul în care este exercitată puterea la nivel european, în special în ceea ce privește eforturile de

promovare a participării, responsabilității, eficienței și coerenței.

Analiza conceptului de bună guvernare ne conduce la structurarea noțiunii de bună guvernare pe trei dimensiuni. Dimensiunea 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. Dimensiunea socială, care presupune construirea, întărirea și promovarea instituțiilor democratice și a toleranței la nivelul societății. Dimensiunea politică care se referă la caracterul legitim al guvernului/guvernării, la responsabilitatea elementelor politice din guvern, respectul pentru drepturile omului și pentru lege.

În literatura de specialitate sunt identificate și analizate opt dimensiuni ale bunei guvernări: participare, orientare spre consens, responsabilitate, transparență, receptivitate, eficacitate și eficiență, echitate și caracter cuprinzător și supremația legii (Fig. 2).

Echitate și includere. Prosperitatea unei societăți depinde de asigurarea faptu-

lui că toți membrii au rolul lor și nu sunt excluși din stratul principal al societății. Aceasta presupune că tuturor grupurilor sociale, în special celor vulnerabile, li se acordă șansa de a-și îmbunătăți nivelul de bunăstare.

Echitate și eficiență. Buna guvernare presupune că procesele și instituțiile produc rezultate ce întrunesc nevoile societății, asigurând, concomitent, utilizarea în modul cel mai eficient posibil a resurselor puse la dispoziția lor. Conceptul eficienței în contextul bunei guvernări mai implică folosirea durabilă a resurselor naturale și protecția mediului ambiant.

Responsabilitate. Responsabilitatea este o cerință-cheie a bunei guvernări. Instituțiile publice, instituțiile private, organizațiile societății civile trebuie să poarte răspundere față de cei care vor fi afectați de deciziile luate sau acțiunile întreprinse. Responsabilitatea poate fi exercitată prin asigurarea transparenței actului de guvernare și respectarea principiului supremației legii.

Participare. Participarea actorilor sociali la actul de guvernare constituie fundamentul unei bune guvernări. Participa-

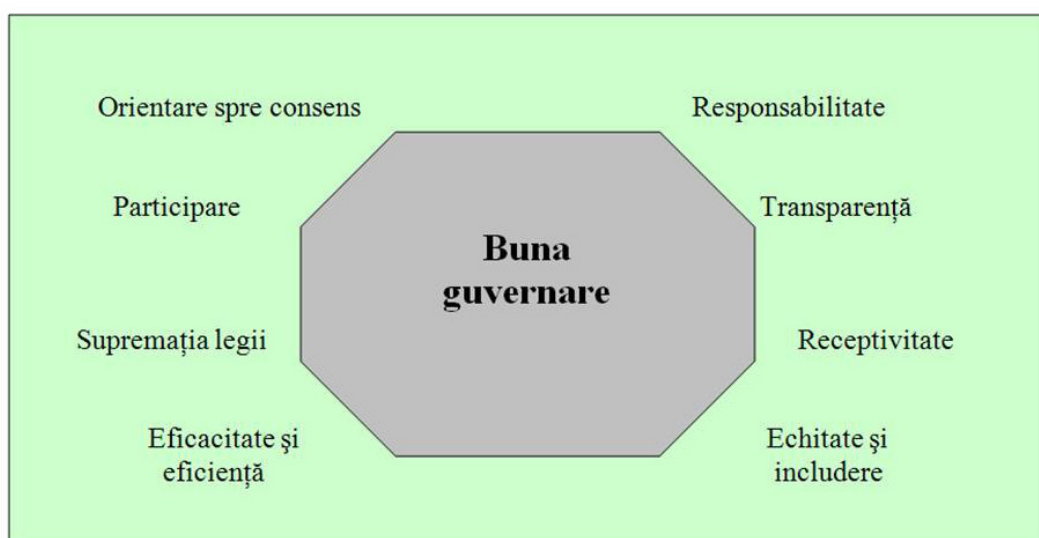


Fig. 2. Dimensiunile bunei guvernări.

rea poate fi directă sau prin intermediul instituțiilor sau reprezentanților legitimi. Participarea trebuie să fie informată și organizată. Aceasta înseamnă libertatea de asociere și de exprimare, pe de o parte, și o societate civilă bine organizată, pe de altă parte.

Supremația legii. Buna guvernare presupune un cadru juridic favorabil aplicat în mod imparțial. De asemenea, buna guvernare implică protejarea deplină a drepturilor omului, în special a drepturilor minorităților. Implementarea imparțială a legislației se bazează pe o justiție independentă și caracterul imparțial și incoruptibil al organelor de poliție.

Transparența. Transparența în activitatea administrației publice reprezintă fundamentul democrației și principalul mijloc în combaterea corupției și ineficienței. În această ordine de idei transparența implică circulația liberă a informației și disponibilitatea acesteia celor care sunt vizati de deciziile în cauză și implementarea acestora. Informația este comprehensivă și furnizată în forme și prin mijloace ușor inteligibile.

Receptivitate. Buna guvernare presupune că instituțiile și procesele sunt focusate pe deservirea tuturor factorilor interesați în termeni rezonabili.

Orientare spre consens. O guvernare este constituită pentru întreaga societate, unde sunt implicați mai mulți actori cu diferite interese și opinii. Buna guvernare impune medierea diferitelor interese exprimate în societate pentru a ajunge la un consens larg spre binele întregii societăți. Acest deziderat poate fi obținut prin conștientizarea contextului istoric, cultural și social al societății sau comunității.

Evoluarea unei guvernări este condiționată în mare parte de următorii factori:

- procesul prin care guvernele sunt alese, monitorizate și înlocuite;
- capacitatea guvernării de a formula și a implementa politici adecvate;

- respectul pe care cetățenii și statul îl poartă pentru instituțiile care reglementează interacțiunile economice și sociale dintre ei.

Acești factori determină dimensiunile guvernării, care stau la baza evaluării acesteia. Sunt cunoscute șase dimensiuni ale guvernării:

1. Voce și responsabilitate – percepțiile ce se referă la măsura în care cetățenii unei țări sunt în stare să participe la alegerea guvernului său, libertatea de exprimare, libertatea de asociere și libertatea presei.

2. Stabilitatea politică și absența violenței – percepțiile legate de posibilitatea de destabilizare sau răsturnare a guvernului de către mijloace neconstituționale sau violente, inclusiv de violența și terorismul motivat politic.

3. Eficacitatea guvernării – totalitatea percepțiilor legate de calitatea serviciilor publice, a serviciilor civile și gradul independenței acestora în raport cu presiunile politice, calitatea formulării și implementării politicilor publice, credibilitatea angajamentelor guvernului față de aceste politici.

4. Calitatea procesului de reglementare – percepțiile referitoare la capacitatea guvernului de a formula și implementa politici și reglementări adecvate care permit și promovează dezvoltarea sectorului privat.

5. Principiul statului de drept/supremația legii – ansamblul percepțiilor legate de măsura în care agenții au încredere și respectă normele societății.

6. Controlul corupției presupune percepțiile referitoare la măsura în care este exercitată puterea publică în scopuri private, inclusiv formele neînsemnate și de anvergură ale corupției, precum și „capturarea” statului de către elite și interese private.

Buna guvernare cuprinde trei niveluri:

- (a) sisteme și proceduri interne;
- (b) sisteme și proceduri de avangardă;
- (c) sisteme de verificare și echilibrare.

Tabelul 1. Matricea sectoarelor de guvernare, principii și indicatori.

Principiu/ Sector	Participare	Echitate	Decență	Respon- sabilitate	Trans- parență	Eficiență
<i>Societatea civilă</i>	1. Liber-tatea de asociere	2. Societate fără dis-criminare	3. Liber-tatea de exprimare	4. Respec-tarea nor-melor de reglemen-tare	5. Liber-tatea presei	6. Contri-buție la procesul de luare a deciziilor
<i>Societatea politică</i>	7. Repre-zentarea legislativă a societății	8. Politicile reflectă preferințele publice	9. Concu-rență paș-nică pen-tru puterea politică	10. Legisla-torii poartă răspundere în fața cetățenilor	11. Transpa-rența partidelor politice	12. Eficiența funcției legislative
<i>Executivul</i>	13. Con-sultări intraguver-namentale	14. Stan-darde adecvate de trai	15. Se-curitatea personală a cetățenilor	16. Forțele de securi-tate sunt executivul civil	17. Executi-vul asigură informație corectă	18. Eficiența ramurii executive
<i>Birocrația</i>	19. Funcți-onarii pub-lici definesc politici	20. Oportu-nități egale la serviciile publice	21. Funcți-onarii pub-lici respec-tuoși în raport cu cetățenii	22. Funcți-onarii pu-blici poartă răspundere	23. Procesul de luare a deciziilor din ser-viciul public transparent	24. Sistem bazat pe merit pentru recrutare
<i>Societatea economică</i>	25. Con-sultarea sectorului privat vizând politicile	26. Regle-mentări aplicate în egală măsură	27. Gu-vernul respectă drepturile patrimoniale private	28. Regle-mentarea sectorului privat în scopul protejării muncito-rilor	29. Transpa-rență în politica comerțului internațional	30. Inter-vențiile fără corupție
<i>Justiția</i>	31. Proce-se non-formale de soluționare a conflic-telor	32. Ac-ces egal la justiție pentru toți cetățenii	33. Dreptu-rile omului încorporate în practica națională	34. Colabo-ratorii instanțelor de judecată poartă răspundere	35. Claritate în admi-nistrarea justiției	36. Eficiența sistemului juridic

Sursa. Sumarul Politicii CASE, Moldova, iulie 2010.

Pornind de la definiția și dimensiunile „bunei guvernări”, în ultimii ani au fost elaborate diferite metode de evaluare a calității guvernării. Sunt cunoscute sistemele

de evaluare - **Indicatorii de Guvernare la Nivel Mondial (IQM)**,¹ care sunt publicate anual de Institutul Băncii Mondiale. Indicatorii sunt bazați pe câteva sute de

¹ <www.govindicators.org>.

variabile individuale care măsoară percepțiile guvernării, extrase din 35 de surse de date întocmite de 33 de organizații diferite din lumea întreagă. Aceste sisteme de evaluare au permis desfășurarea unor discuții serioase privind calitatea guvernării și urmează să marcheze un proces semnificativ în perfecționarea guvernării. E de menționat faptul că acești indicatori reflectă punctul de vedere extern asupra proceselor de guvernare în țările vizate și nu întotdeauna se țin cont de informațiile și opiniile din interiorul acestor țări.

Evaluarea Guvernării la nivel Mondial (EGM) are drept scop identificarea modalității în care experții evaluează calitatea guvernării. EGM este o dimensiune fundamentată teoretic care cuprinde aceiași indicatori și metode de abordare în fiecare țară (*Tab.1*). EGM constă în sondajul experților naționali din fiecare țară care participă la acest proces de evaluare. Astfel, aprecierea se bazează pe opiniile factorilor de interes local. La etapele de criză rolul administrației publice în orice țară crește proporțional cu gravitatea crizei și dacă sistemul administrației publice însăși nu este desăvârșit, contribuția acestuia la depășirea crizei este insuficientă și neeficăce.

În procesul de transformări politice, sociale și economice în Republica Moldova administrația publică nu este, pur și simplu, un instrument pentru executarea politicilor publice, dar unul în care publicul vede lumea, în special, lumea politică. În același timp, domeniul administrației publice este criticat dur de societate.

Capacitatea guvernului de a realiza activitatea în volum mare efectiv și cu conștiinciozitate este supusă îndoielilor de către populație. Cetățenii au motive să fie nemulțumiți de modul în care sunt guvernate. Lipsa de responsabilitate a func-

ționarilor din autoritățile publice întăresc convingerea că există un deficit democratic greu de acoperit. Economiiștii sunt convinși că instituțiile de stat nu pot concura cu structurile comerciale pe piață. Experții și oficialii aleși, de diferite niveluri, critică administrația publică și propun reorganizarea ei. În aceste condiții, asigurarea unei bune guvernări a devenit provocarea de bază pentru realizarea actului de guvernare.

Pentru democratizarea în continuare a vieții publice, modernizarea administrației publice și aducerea ei în concordanță cu standardele europene avem nevoie de o mai mare deschidere spre cetățeni, spre mediul extern în care activează autoritățile publice

Punând în comun informațiile și experiența țărilor dezvoltate, identificăm că cel mai bun mod de a înainta spre o bună guvernare este încurajarea dialogului la scară largă despre idei, acțiuni și opțiuni. În acest fel, guvernul, autoritățile locale pot lua decizii care să fie înțelese de cetățeni. Subiectele de reflecție trebuie să includă necesitatea inovării și creșterea competențelor pentru a face față imperativului timpului și a ne putea integra în marea familie europeană, schimbările demografice, emigrația populației, securitatea energetică, protecția mediului.

La rândul lor, toți cetățenii țării trebuie să fie conștienți de importanța participării și implicării lor în procesul de guvernare. Societatea civilă poate influența formularea politicilor și a proiectelor prin intermediul calității de membru în comitete, prezentării directe a memorandumurilor sau prin intermediul reprezentanților aleși și stabilirea interactivă a normelor în procesul de implementare a politicilor, proiectelor și schemelor cu impact asupra cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar Explicativ al Limbii Române. Ediția a II-a. Ed. Univers Enciclopedic, București, 1998.
2. Daniel Koufmann D., Kraay A. and M. Mastruzzi (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators.// Policy Research Working Paper no. 497, 1996-2008, World Bank.
3. Hyden G., Mease K., Foresti M. and V. Frity (2008). Governance assessments for local stakeholders: What the World Governance Assessment offers.// Working Paper no. 287, Overseas Development Institute.
4. Bularda Doru Cristian, Chioveanu Paul. Buna guvernare la români. Ghid de bune practici pentru consolidarea bunei guvernări locale. București, 2008.
5. Denhardt Janet V., Denhardt Robert B. The new public service: serving not steering. New York, 2011.
6. Osborne David, Gaebler Ted. Reinventing Government. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
7. Sumarul Politicii, CASE Moldova, iulie 2010./ Document produs cu suportul financiar al Uniunii Europene, în cadrul Proiectului „Promovarea responsabilității globale, dezvoltarea rețelei cunoștințelor de politici de dezvoltare în scopul îmbunătățirii inițiativelor organizațiilor neguvernamentale în noile state-membre ale UE.”
8. <www.govindicators.org>.

Prezentat: 15 iulie 2015.

E-mail: tsapte@rambler.ru