



BUNA GUVERNARE ȘI PROASTA GUVERNARE

GOOD GOVERNANCE VERSUS BAD GOVERNANCE

Drd. Eduard Paul PETRESCUL *

Drd. Locotenent-colonel Florin Laurențiu GIUȘCĂ **

Rezumat: Autorii prezintă, într-o manieră succintă, buna și proasta guvernare din două perspective: de proces și de activitate. Totodată ei răspund la câteva întrebări: ce se înțelege prin sintagmele de bună guvernare sau de proastă guvernare? Cum se măsoară buna și/sau proasta guvernare? Deși întrebările sunt dificile, autorii s-au bazat pe un sistem de referință și au început analiza de la rolul indivizilor umani în procesul de guvernare și de la necesitatea respectării drepturilor omului. În lucrare sunt prezentați atât indicatorii de măsurare ai bunei guvernări, cât și cei care măsoară proasta guvernare.

Cuvinte-cheie: buna guvernare, proasta guvernare, nevoi umane, indicatori de măsurare, metodologii.

Abstract: The authors briefly present a comparison between good governance and bad governance, from two perspectives: process and activity. At the same time, they answer a few questions such as the following: What is the meaning of good governance or bad governance? How can good governance vs. bad governance be quantified or measured? Although these are difficult questions, the authors relied on a reference system and started their analysis from the role of individuals in the process of governance and the necessity of obeying human rights. The paper presents both the parameters used for quantifying good governance and those used for bad governance.

Keywords: good governance, bad governance, human needs, quantifying parameters, methodologies.

Guvernarea este, în general, pusă în aplicare prin procesul decizional și prin acela de implementare sau nu a deciziilor. Conceptul de guvernare este utilizat într-o mulțime de sensuri și sfere ale societății și anume în administrația publică, Relațiile Internaționale, Agențiile Internaționale de dezvoltare și Politicile comparate printr-o serie de procese, reguli, verificări/controale și activități.

* Doctorand la Universitatea Națională de Apărare Carol I - Informații și securitate națională, email: eduard.petrescu@yahoo.com

** Comandamentul Logistic Întrunit, giusca.florin@gmail.com.



Guvernarea conține o parte esențială (teoretică) și alta ce reflectă caracterul său practic. Există unele puncte de vedere cu privire la guvernare, care conțin un ansamblu de reguli de conducere a sectorului public, și altele care privesc guvernarea ca manieră/modalitate de supraveghere, verificare și control a sectorului respectiv. Abordarea guvernării din perspectiva regulilor subliniază determinările instituționale și de intelligence ale deciziilor, iar cealaltă abordare se referă la modalitățile de implementare a acestor decizii. Totodată, guvernarea este văzută de majoritatea analiștilor politici ca proces sau ca activitate. Guvernarea ca proces este greu de înțeles (surprins), însă este identificabilă pe baza rezultatelor sale, dar ca activitate, se reflectă în intențiile și acțiunile oamenilor. Acestea sunt cele patru abordări ale buneii guvernări și modul (modalitatea) în care ele sunt folosite în societate. Administrația publică are o abordare complementară față de Agențiile internaționale de dezvoltare, apreciind guvernarea ca pe o supraveghere și un control, deci nu ca pe o activitate, ci ca pe un proces. Modul de abordare al agențiilor este diferit de cel al analiștilor/specialiștilor în relații internaționale²⁶, care consideră că guvernarea este un proces bazat pe reguli stricte și că, la nivel național, aceasta modelează mediul de acțiune al cetățenilor și decidenților politici, iar la nivel internațional, reprezintă un proces în care se implică o mulțime de actori internaționali, care aduc norme și reguli noi pentru cooperare la rezolvarea problemelor globale.²⁷

Marea majoritate a agențiilor internaționale de dezvoltare și organizațiilor internaționale privesc guvernarea ca pe o activitate ce are ca obiectiv principal supravegherea și controlul societății pentru a îndeplini cerințele lor programatice. În schimb, Banca Mondială a definit guvernarea prin prisma tradițiilor și instituțiilor prin intermediul cărora este exercitată autoritatea într-un stat pentru realizarea binelui comun²⁸, ceea ce include: modul de selecționare, monitorizare și înlocuire a celor care dețin autoritatea; abilitatea guvernului de gestionare eficace și eficientă a resurselor și de implementare a politicilor; respectul tuturor cetățenilor și al statului față de instituțiile ce guvernează nu numai interacțiunile economice, ci și sociale dintre aceștia.

În accepțiunea Comisiei Europene (forumul UE), care rezolvă probleme de acest gen, guvernarea constă în capacitatea statelor pentru servirea cetățenilor, în

²⁶ Holsti, K.J., *Governance without Government: Polyarchy in the 19th Century*, European International Politics, 1992; March, J.G. și J.P. Olsen, *Democratic Governance*, 1992. Apud Hyden, Goran și Julius Court, *Governance and Development*, în „World Governance Discussion Paper 1”, United Nations University, 2002.

²⁷ Alexandra Sarcinschi, *Dimensiunile nonmilitare ale securității*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2005, p. 16.

²⁸ <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.



respectarea regulilor, proceselor și comportamentelor prin care se exprimă și gestionează interesele și prin care se exercită în societate puterea²⁹. Guvernarea reprezintă un concept practic, care este legat de problemele principale privind funcționarea fiecărui sistem politic și social.

Organizația Națiunilor Unite consideră că guvernarea reprezintă sistemul valorilor, politicilor și instituțiilor prin care orice societate reușește să gestioneze problemele principale (economice, politice și sociale)³⁰. Deci, societatea se auto-organizează în scopul de luare și implementare a deciziilor, pe baza acordului mutual și acțiunii reciproce. Totodată, guvernarea cuprinde mecanismele și procesele utilizate de cetățeni în scopul articulării intereselor, rezolvării divergențelor și exercitării drepturilor și obligațiilor legale.³¹

Agențiile de dezvoltare și organizațiile internaționale acționează pentru instituirea unei bune guvernări. Dacă există acest concept (această sintagmă) înseamnă că există și cel (cea) de proastă guvernare, dar și o metodologie pentru evaluarea guvernării.

Deoarece omul/individul reprezintă reperul de început al analizei noastre considerăm că abordarea drepturilor omului ne ajută în acest demers. În acest context, sunt benefice atât reglementările Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile omului și la dezvoltare, precum și teoriile psiho-sociale privind nevoile umane, care sunt satisfăcute în scopul asigurării dezvoltării acestora. Apelăm, astfel, la cele două abordări ale dezvoltării: prima bazată pe drepturi și cea de a doua bazată pe nevoi³².

Prima, are la bază următoarele ipoteze/afirmații: toate drepturile sunt realizate; drepturile implică totodată și obligații; drepturile omului sunt imprescriptibile și universale; drepturile se pot realiza cu condiția luării în considerare a rezultatelor, cât și proceselor; toate drepturile sunt indivizibile căci sunt interdependente.³³

Abordarea prin prisma nevoilor nu asigură definirea unor indicatori obiectivi pentru guvernare, deoarece se fundamentează pe principii mai ambigue decât cele menționate: nevoile sunt întrunite sau satisfăcute; nu implică sarcini sau obligații; nu sunt neapărat universale și pot fi satisfăcute prin strategii care urmăresc

²⁹ European Commission, Communication on Governance and Development, 2003.

³⁰ UNDP Strategy Note on Governance for Human Development, 2004.

³¹ Alexandra Sarcinschi, *op. cit.*, p. 17.

³² Vezi Hyden, Goran și Julius Court, Governance and Development, în „World Governance Discussion Paper 1”, United Nations University, 2002; Sen, Amartya, Development as Freedom, New York: Random House, 1999.

³³ Alexandra Sarcinschi, *op. cit.*, p. 18.



rezultatele acțiunii; nevoile pot fi clasificate în funcție de priorități și pot fi satisfăcute prin acțiuni caritabile.³⁴

Ultima abordare nu este potrivită pentru analiza bunei guvernări, deoarece, orice teorie a nevoilor, cum ar fi, de pildă, cea a lui Maslow³⁵, este ambiguă ca urmare a complexității și imprevizibilității naturii umane.

Abordarea bazată pe drepturi este avantajoasă din câteva motive³⁶:

1) fiind centrată pe cetățeni, astfel că buna guvernare reprezintă un bun public la care toți au dreptul.

2) acordă atenție drepturilor și proprietății și recunoaște că sărăcia este mai ales o consecință a nerespectării drepturilor cetățenilor;

3) aduce în atenție importanța normelor/regulilor de guvernare a societății și de realizare a procesului de dezvoltare a acesteia.

Specialiștii în sociologie, științe economice și politice au reușit să măsoare buna sau proasta guvernare, unii dintre ei propunând o grilă de analiză care conține un număr de șase indicatori³⁷:

Tabelul nr. 1

Nr. crt.	DENUMIRE INDICATORI	MĂSURAT PRIN GRADUL ÎN CARE:
1.	Participarea	se implică decidenții;
2.	Decența	crearea și implementarea legilor au în vedere demnitatea umană;
3.	Corectitudinea	regulile se aplică fără discriminare indiferent de statutul social;
4.	Responsabilitatea	oficialii publici sunt responsabili pentru acțiunile lor și răspund cerințelor publicului;
5.	Transparența	deciziile oficialilor publici sunt clare și deschise votului cetățenilor (reprezentanților lor);
6.	Eficiența	regulile facilitează procesul decizional la timp.

În unele studii și lucrări³⁸, sunt folosiți, de asemenea, șase indicatori, dar de o altă natură. Observăm că în Tabelul nr. 1 sunt cuantificate numai aspectele

³⁴ Idem.

³⁵ Abraham Maslow (1908-1970) a creat piramida nevoilor umane și teoria care are la bază ideea că ființele umane sunt motivate de nevoile nesatisfăcute și nevoile primare trebuie satisfăcute înaintea celor superioare, conform lucrării „Motivație și personalitate”, apărută în anul 1943.

³⁶ Alexandra Sarcinschi, *op. cit.*, p. 19.

³⁷ Hyden, Goran și Julius Court, *op. cit.*, 2002.



pozitive ale guvernării, iar în Tabelul nr. 2 s-au introdus și indicatori ai unor probleme sociale ce trebuie controlate și rezolvate de către guvernanți, ceea ce corespunde conceptului de proastă guvernare:

Tabelul nr. 2

Nr. crt.	INDICATORI	CE MĂSOARĂ INDICATORII?
1.	Responsabilitatea	Respectarea drepturilor politice, civile și umane;
2.	Instabilitate politică și violență	posibilitatea declanșării unor manifestări violente, inclusiv terorism / crize ale guvernării;
3.	Eficiența guvernării	competența birocrăției și calitatea serviciilor publice;
4.	Calitatea procesului normativ	incidența politicilor de piață neprietenoase;
5.	Respectarea legii	nivelul respectării legii și posibilitatea declanșării unor acțiuni violente/criminale;
6.	Corupția	exercițiul public al puterii în scopuri private, inclusiv corupția la nivel înalt.

Sintetizând elementele celor două metodologii, deja aplicate de către creatorii lor³⁹, rezultă opt caracteristici ale bunei guvernări⁴⁰:

1. Participarea la guvernare în egală măsură a femeilor și bărbaților (directă și prin intermediul instituțiilor/reprezentărilor). Participarea trebuie să asigure existența libertății de expresie și de asociere, într-o societate civilă bine conturată.

2. Domnia legii, ca un corolar al cadrului legal just implementat în mod imparțial (protejarea drepturilor omului, în special a minorităților).

3. Transparența (luarea deciziilor și implementarea lor să fie în concordanță cu regulile și normele existente; informația să circule liber și să fie disponibilă celor care sunt vizați de aceste decizii; informația să fie furnizată în forme și prin mijloace comprehensibile etc.).

4. Promptitudinea (o condiție a bunei guvernări prin furnizarea tuturor decidenților a unui plan de acțiune rezonabil, conform promisiunilor făcute cetățenilor și intereselor lor).

³⁸ Specialiștii Băncii Mondiale pun accentul pe problema măsurării guvernării. Se poate consulta și: <http://info.worldbank.org/governance>.

³⁹ Vezi și United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, <http://www.unescap.org>.

⁴⁰ Alexandra Sarcinschi, *op. cit.*, p. 21.



5. Orientarea spre consens a tuturor formatorilor de opinii din societate. (Buna guvernare înseamnă, printre altele, medierea tuturor intereselor exprimate în societate, în scopul realizării consensului asupra a ceea ce este spre binele societății, dar și asupra modului de realizare a acestuia).

6. Echitate și includere pentru toți membrii societății (rezultă că tuturor grupurilor sociale, în special celor vulnerabile, să li se acorde șansa de a se dezvolta).

7. Eficiență, din perspectiva rezultatelor proceselor și instituțiilor de guvernare, dar și al folosirii resurselor naturale și protecției mediului.

8. Responsabilitatea, ca o caracteristică a activității instituțiilor guvernamentale și a sectorului civil și privat al societății (Responsabilitatea este strâns legată de transparență și de domnia legii.)

Deci, guvernarea se poate măsura folosind tipuri diferite de date, atât obiective, cât și subiective. Este simplu de înregistrat unii indicatori ai creșterii economice, ai forței de muncă sau ai sistemului de învățământ, dar este dificilă crearea și aplicarea indicatorilor unanim recunoscuți ai fenomenului politic la scară largă, ca de exemplu guvernarea sau drepturile politice.

În mediul internațional, există tendința de a considera buna guvernare sinonimă cu democrația liberală. Organizațiile internaționale consideră caracteristicile guvernării specifice sistemelor politice occidentale universal-valabile, din cauza colapsului sistemului comunist și afirmarea democrației ca singură soluție viabilă. Dar, în lume există multe țări, care, deși pretind că sunt democrații liberale, au manifestări de proastă guvernare. Cetățenii acestor țări își cer dreptul la bună guvernare, creând astfel condiții favorabile extinderii influenței occidentale pe scena internațională. Buna guvernare constituie baza dezvoltării economice, care, la rândul ei, este o condiție esențială a asigurării securității și, în consecință, a creării cadrului favorabil dezvoltării durabile.

Toate caracteristicile bunei guvernări pot fi întrunite cu greu și nu în totalitate. Puține state îndeplinesc standardele stabilite de diferitele organizații și agenții internaționale de dezvoltare și, de regulă, cele mai sărace state ale lumii constituie subiectul proastei guvernări⁴¹.

În sondajul efectuat de Organizația Națiunilor Unite, cu privire la problema guvernării între anii 1996-2000⁴², statele lumii au fost împărțite în trei categorii: state cu guvernare dezvoltată, state cu guvernare medie și state cu guvernare proastă. În acest scop, a fost utilizată metodologia propusă de Goran Hyden și Julius Court. Din prima grupă fac parte state precum Chile, India, Iordania,

⁴¹ Alexandra Sarcinschi, *op. cit.*, p. 22.

⁴² Court, Julius; Goran Hyden, Ken Mease, *Governance Performance: The Aggregate Picture*, în „World Governance Survey Discussion Paper 3”, United Nations University, 2002.



Mongolia, Tanzania și Thailanda, al căror scor de adunare (cumulare) a celor șase indicatori a fost peste 90 (maxim 150). Observăm punctajul ridicat și mai ales diversitatea acestui grup: de la una dintre cele mai sărace țări africane (Tanzania) la o țară asiatică nou industrializată (Thailanda), o mare putere a lumii (India) și un regat islamic (Iordania).

Din cel de-al doilea grup fac parte statele care au totalizat un punctaj de 80 – 60 puncte: Indonezia, China, Peru, Argentina și Bulgaria. Și în acest caz avem de-a face cu o largă diversitate: state în tranziție (Bulgaria, Indonezia, Peru), un stat în criză, în momentul realizării sondajului (Argentina) și un stat în plină dezvoltare (China).

Din cea de a treia categorie fac parte statele cu punctajul mai mic de 60 puncte, cum ar fi: Togo, Pakistan, Rusia, Kyrgyzstan și Filipine caracterizate de o proastă guvernare. Punctajul este scăzut din cauza neacordării suficientei importanțe normelor și regulilor existente din partea decidenților politici, cât și a societății civile. Dacă primii fac abuz de putere ignorând drepturile cetățenilor, punctajul total al guvernării scade (indicatorii primesc un punctaj redus).

Rezultă că și proasta guvernare se poate măsura. Aceasta stabilește (calculează) măsura în care nu se realizează caracteristicile de bază ale guvernării și, tot așa ca și buna guvernare, se definește de multe ori subiectiv. Susținem aceasta deoarece, dincolo de indicii și indicatorii obiectivi, comunitățile/națiunile sunt definite în funcție de background-ul lor genetic și cultural, de contextul social și istoric în care trăiesc oamenii acelor comunități. Se știe că structura realității sociale este deosebit de complexă, dar și invizibilă. Societatea/comunitatea în care trăim are atât caracteristici intrinseci, precum și dependente de observator. Obiectele și evenimentele care îi încurajează pe oameni există independent de atitudinea pe care o au vis-à-vis de acestea, dar descrierea lor este evident subiectivă. Ca urmare, oamenii reacționează atât la realitățile obiective ale unei situații, cât și la aspectele subiective. După atribuirea acestor înțelesuri, comportamentul va fi determinat prin sensul asociat. Acest scenariu poate fi aplicat și în analiza guvernării și chiar în cazurile în care aceasta ar fi generatoare de securitate sau de insecuritate. Dacă există instabilitate politică, corupție, nivel scăzut de trai, dacă lipsește libertatea de acțiune și de exprimare, dacă sunt marginalizate grupurile minoritare, toate acestea sunt reunite sub numele de proastă guvernare și sunt cauzele izbucnirii unor conflicte violente cum au fost cele care au zguduit lumea în ultimele două decenii.



BIBLIOGRAFIE

- European Commission, Communication on Governance and Development*, 2003;
- HOLSTI K.J., *Governance without Government: Polyarchy in the 19th Century*, European International Politics, 1992; March, J.G. și J.P. Olsen, *Democratic Governance*, 1992;
- HYDEN G., JULIUS C., *Governance and Development*, în „World Governance Discussion Paper 1”, United Nations University, 2002;
- JULIUS C.; HYDEN G., MEASE K., *Governance Performance: The Aggregate Picture*, în „World Governance Survey Discussion Paper 3”, United Nations University, 2002;
- SARCINSCHI A., *Dimensiunile nonmilitare ale securității*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2005;
- UNDP Strategy Note on Governance for Human Development*, 2004;
- www.worldbank.org/wbi/governance
- <http://info.worldbank.org/governance>
- <http://www.unescap.org>

