PROVOCĂRILE BUNEI GUVERNĂRI
THE CHALLENGES OF GOOD GOVERNANCE

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar, USM

Corneliu POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar

SUMMARY

This article examines the challenges of good governance in the context of its inclusion in the 2030 Sustainable Development Agenda through SDG 16. In essence, good governance is related to the political and institutional processes and results necessary to achieve development goals. The true test of good governance is the extent to which it fulfills its human rights promises: civil, cultural, economic, political and social rights. The key question is whether governing institutions effectively guarantee the right to health, adequate housing, sufficient food, quality education, fair justice and personal security.

Keywords: *Sustainable Development Agenda, good governance, sustainable development objectives, public sector, responsibility, democracy.*

Deși nu există o definiție convenită la nivel internațional a ceea ce se numește *buna guvernare*, aceasta poate acoperi următoarele teme: respectarea deplină a drepturilor omului; stat de drept; participarea eficientă; parteneriate cu mai multe părți interesate; pluralism politic; transparența și aplicarea principiului răspunderii în procedurile și activitățile instituțiilor; eficiența și eficacitatea sectorului public; legitimitatea; accesul la cunoștințe, informații și educație; disponibilitatea mijloacelor de acțiune politică; viabilitatea; atitudini și valori care promovează responsabilitatea, solidaritatea și toleranța.

În fond buna guvernare este legată de procesele și rezultatele politice și instituționale necesare pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare. Adevăratul test al bunei guvernări este măsura în care aceasta își îndeplinește promisiunile privind drepturile omului: drepturi civile, culturale, economice, politice și sociale. Întrebarea cheie este: instituțiile de guvernare garantează efectiv dreptul la sănătate, locuință adecvată, hrană suficientă, educație de calitate, justiție echitabilă și securitatea persoanei?

Sintagma *bună guvernare* desemnează, la nivelul opiniei comune, un tip de guvernare ideală sau optimă. Pe de o parte, sunt cei care idealizează valorile bunei guvernări, privită adesea ca o soluție miraculoasă pentru statele în tranziție, cu capacități administrative și reformiste reduse. De partea cealaltă, se află cei care consideră *buna guvernare* un concept ambiguu, lipsit de rigoare.

Paradigma bunei guvernări a fost reinventată de organizațiile internaționale, în special de Banca Mondială. Conceptul *buna guvernare* apare spre finele anilor 1980, în documentele Băncii Mondiale și se încetățenește în dezbaterile privind traiectoria țărilor în curs de dezvoltare sau celor care au rezultat în urma dezintegrării URSS. Caracterul polisemic și ideologic care reiese din utilizările conceptului *buna guvernare* pare să conducă uneori la

mai multă confuzie decât claritate asupra a ceea ce poate fi înțeles prin acest termen. Viziunea de dezvoltare predominantă la acea etapă a dat prioritate dimensiunii economice a bunei guvernări și paradigmei pieței. *Buna guvernare*, definită foarte restrâns, a fost limitată la implicațiile sale tehnice, manageriale și funcționale. Ea a vizat promovarea reformei statului și minimalizarea intervențiilor acestuia. Astfel, multă vreme, buna guvernare a fost interpretată, în special, prin valoarea sa instrumentală: prin presupusul impact asupra funcționării pieţelor și a performanței economice a țărilor.

Cu timpul s-a trecut la o abordare mai largă a bunei guvernări, incluzînd și drepturile omului definite în cea mai largă formă – economică, socială, dar și politică și de mediu. Totuși, problemele bunei guvernări rămân sensibile, având în vedere natura lor politică. Integrarea lor în planurile globale generează opoziție din partea anumitor țări în curs de dezvoltare, care se tem de interferența în sistemul lor politic și de o provocare la adresa suveranității lor.

În 2015, Republica Moldova, împreună cu alte 192 de state membre ale ONU, s-a angajat să pună în aplicare Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 prin adoptarea Declarației Summitului privind Dezvoltarea Durabilă, care a avut loc la New York. Această Agendă și-a propus să continue într-o formă mai accelerată realizarea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, având scopul principal de a eradica sărăcia până în anul 2030 și de a asigura o dezvoltare durabilă în întreaga lume. Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 este un document complex, cuprinzând 17 obiective generale și 169 de obiective specifice care includ toate aspectelecheie ale dezvoltării: economice, sociale și de mediu. După ce a fost adoptată la nivel mondial, Agenda a fost adaptată la contextul specific al fiecărei țări (naționalizată) pentru a o face semnificativă, fezabilă și eficientă.

Obiectivul de Dezvoltare Durabilă (ODD) 16 care presupune promovarea unor societăți pașnice și incluzive pentru o dezvoltare durabilă, a accesului la justiție pentru toți și crearea unor instituții eficiente, responsabile și incluzive la toate nivelurile se referă la buna guvernare, concept introdus pe agenda internațională de către Banca Mondială la sfârșitul anilor 1980. Adoptarea ODD 16 a marcat un pas major în recunoașterea de către comunitatea internațională a importanței principiilor cheie asociate noțiunii de bună guvernare. Ele sunt acum recunoscute ca obiective în sine și nu numai pentru valoarea lor instrumentală, ci și ca factori care condiționează succesul politicilor publice. Buna guvernare, care a fost văzută ca o constrângere, un criteriu de alocare a ajutorului țărilor în curs de dezvoltare, este prezentată astăzi ca un mijloc de reechilibrare a puterii la nivel național și internațional.

Deși o perioadă îndelungată au fost excluse din câmpul politicilor publice, problemele bunei guvernări s-au impus treptat pentru a deveni astăzi esențiale pe agenda comunității internaționale. Astfel, adoptarea ODD 16 a marcat consacrarea temei guvernării democratice, deoarece abordează în mod specific câteva principii cheie asociate acesteia: accesul la justiție pentru toți și statul de drept, transparența și responsabilitatea sau responsabilitatea democratică, garantarea libertăților fundamentale, absența discriminării, participarea și, mai general, instituțiile de calitate.

Integrarea problemei bunei guvernări în ODD a fost rezultatul unui proces îndelungat, care a început odată cu intrarea conceptului în strategiile de dezvoltare la sfârșitul anilor 1980. Prin includerea ODD 16 în Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 s-a realizat un pas istoric, deoarece au fost depășite trei tipuri de constrângeri: prima se referă la locul guvernării în ierarhia priorităților; a doua se referă la natura politică a problemelor abordate; a treia se

datorează naturii polisemice a cuvântului și paradigmei pe care o poate transmite. Amploarea provocării trebuie subliniată, deoarece vorbim despre inovare în ceea ce privește metodele și indicatorii de guvernare care pot fi mobilizați de factorii de decizie și de populație. În plus, un proces adecvat de monitorizare a ODD 16 poate fi deja un mijloc de concretizare a principiilor de participare și transparență. La aceasta se adaugă impactul transversal al unui sistem care promovează dialogul între lideri și cetățeni, deoarece nu poate decât să contribuie la realizarea tuturor obiectivelor de dezvoltare durabilă. Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 insistă asupra necesității unui proces endogen care relativizează și limitează constrângerile impuse țărilor: țintele sunt globale, dar „aspiraționale", adică fiecare guvern trebuie să-și stabilească propriile ținte, ținând cont de circumstanțele naționale. Dar ODD 16 va rămâne fără efect în absența unui sistem adecvat de măsurare și monitorizare a acestui obiectiv.

Buna guvernare este un concept extrem de polisemic, cu un conținut care s-a transformat în timp. Știind că buna guvernare a devenit o condiționalitate a asistenței oficiale pentru dezvoltare și că se impune în principal țărilor cu capacitate slabă de reziliență, raportul de putere pe care ea îl întruchipează este problematic. Depășind viziunea tehnicistă, normativă și dogmatică a guvernării, un număr mare de experiențe în domeniu, desfășurate în special la scară locală, evidențiază și revendică abordări pragmatice. Ele se bazează pe o înțelegere detaliată a exercitării puterii, a relațiilor dintre diferiți actori, acțiuni colective, managementul conflictelor. Astfel, în loc să propună instrumente instituționale care să se aplice în mod uniform tuturor, este din ce în ce mai recunoscută necesitatea de a ține cont de specificul contextelor.

Cu toate acestea, echilibrul de putere persistă la nivel internațional: între țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, între donatori și beneficiarii ajutoarelor. Pe de o parte, criteriile de guvernare, care se pot dovedi a fi discutabile, continuă să se aplice ca condiționalitate pentru asistența oficială pentru dezvoltare. Pe de altă parte, responsabilitățile instituțiilor internaționale pentru crizele și eșecurile politice nu sunt niciodată abordate cu adevărat.

Principiile adoptate în cadrul Agendei 2030 marchează un punct de cotitură în abordări. Într-adevăr, faptul că toate ODD-urile se aplică tuturor țărilor stabilește un tratament egal al acestora. Mai mult, în ciuda imperfecțiunilor sale, a fost pus în aplicare un proces de consultare a populațiilor din diferite țări pentru definirea ODD-urilor și a țintelor asociate. În sfârșit, în ceea ce privește ODD 16, o țintă abordează în mod specific problemele de guvernanță la nivel global și reechilibrarea necesară a forțelor între continente în organizațiile internaționale, rolul acestora din urmă fiind crucial pentru problemele cu dimensiune globală (probleme de mediu, dar și în domeniul securității).

Modalitățile de implementare a programelor de bună guvernare fac parte din cadrele care sunt deschise parteneriatului cu o mare varietate de actori. Cu titlu de exemplu putem cita Acordul de la Cotonou dintre Uniunea Europeană și țările din Africa, Caraibe și Pacific, care încorporează mai multe teme legate de drepturile omului; Parteneriatul Global pentru Responsabilitate Socială al Băncii Mondiale, care promovează cooperarea dintre beneficiarii serviciilor publice, organizațiile societății civile și autoritățile guvernamentale pentru a asigura transparența și responsabilitatea; programele de sprijin derulate de PNUD care au ca scop consolidarea capacităților instituțiilor guvernamentale; în sfârșit, Parteneriatul pentru guvernare deschisă, o inițiativă lansată de 8 țări care vizează angajarea guvernelor în promovarea transparenței, combaterea corupției și utilizarea noilor tehnologii pentru a consolida

actul de guvernare și dialogul cu cetățenii. În prezent numărul participanților a ajuns la 78 state membre, 56 guverne locale (orașe) și peste 3000 de organizații din societatea civilă.

Deoarece monitorizarea ODD-urilor constituie o componentă integrală a Agendei 2030, apare întrebarea dacă țările sunt capabile să atingă acest obiectiv. Cum se măsoară progresul în ceea ce privește buna guvernare? Neîncrederea, reticența și rezistența sunt cu atât mai puternice când vine vorba de evaluarea precisă a progreselor pe teme considerate sensibile. Experiența demonstrează că, pe de o parte, în timp ce clarifică și ajută la înțelegerea situației, alegerea indicatorilor relevanți poate permite actorilor naționali și internaționali să exercite o presiune reală asupra liderilor. Și că, pe de altă parte, măsurarea și monitorizarea constituie deja în sine un mijloc de realizare a ODD 16. Într-adevăr, dacă corolarul monitorizării este furnizarea de informații și dacă face posibilă transmiterea vocii populației către factorii de decizie, acesta întruchipează principiile incluziunii, transparenței, responsabilității și participării.

Pe lângă aceste argumente, există motive metodologice. În timp ce sursele administrative sunt mai des orientate spre monitorizarea mijloacelor sau capacităților, sondajele care măsoară fezabilitatea guvernării sunt orientate către rezultate (experiența sau percepția populației). Trebuie să subliniem în acest context rolul major al instituțiilor naționale de statistică, care au competențele și legitimitatea de a colecta date. Instituționalizarea sistemului, prin integrarea lui în sistemele statistice naționale, combinată cu obiectivul de a transmite vocea cetățenilor, permite însușirea lui de către actorii naționali. Sistemul instituțional de anchetare poate promova apoi o abordare incluzivă, deoarece statisticile (care sunt bunuri publice) sunt în mod normal destinate să fie valorificate de factorii de decizie. Dar ele trebuie valorificate și de cetățeni sau societatea civilă.

Putem concluziona că adoptarea ODD 16 privind buna guvernare a fost un pas istoric. La capătul unui proces îndelungat de la introducerea temei în politicile de dezvoltare, acest rezultat semnalează recunoașterea faptului că principiile asociate noțiunii de guvernare constituie obiective în sine și au un caracter universal. Cu toate acestea, această recunoaștere de către comunitatea internațională nu este lipsită de riscuri. Instituționalizarea la cel mai înalt nivel a problemelor de guvernare prin ODD 16 se poate dovedi în cele din urmă a fi o constrângere: dacă este percepută ca o nouă formă de condiționalitate a țărilor care oferă asistență oficială pentru dezvoltare; dacă compromisurile mașinăriei ONU o transformă și duc la golirea țintelor ODD 16 de conținutul lor „transformator"; în sfârșit, dacă indicatorii nu sunt de la început concepuți în conformitate cu principiile transparenței și într-o manieră participativă.

Referințe bibliografice

1. *Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova.* Chisinău, 2017, 116 p.
2. Bellina S., Magro H., Villemeur V. *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement ?* Paris, 2008.
3. Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. *L'ODD 16 sur la gouvernance et sa mesure.* L'Afrique en tête. *Afrique Contemporaine,* 2016/2 (258), p.73-93.
4. Diarra G., Plane P. La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance. *Mondes en développement,* 2012/2 (158), p. 51-70.
5. *Gouvernance et Développement.* Banque mondiale, Washington D.C. 1992.