

Cristina Bălăceanu

TRANZIȚIA DE LA GUVERNARE LA GUVERNANȚĂ



Copyright © 2011, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

BĂLĂCEANU, CRISTINA

Tranziția de la guvernare la guvernanți / Cristina

Bălăceanu. - București : Pro Universitaria, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-018-6

PREFATĂ

În lumea noastră, în care cercetătorul științific este evaluat la număr de pagini și nu la conținut de idei, în care numărul de contracte de cercetare este mai apreciat decât efectul practic al acestora, aproape că s-a uitat unul dintre cele mai importante merite ale activității de cercetare, acela de a fi contemporană cu problemele realității imediate. Nimic nu cred că este mai laudabil pentru un cercetător decât efortul de a informa, explica și previziona procesele și fenomenele care preocupă mediul în care trăiește, de a contribui în măsura posibilității sale la descifrarea unui viitor devenit din ce în ce mai nesigur și mai temător.

Îmi face deosebită plăcere oportunitatea pe care o am de a prefața o lucrare profund ancorată în realitatea de zi cu zi a societății românești și care reușește să ofere celor interesați elementele esențiale ale înțelegerii vremurilor dificile pe care le trăim.

”Tranziția de la guvernare la guvernanță” este rodul unei asidue munci de cercetare pe care doamna conferențiar universitar doctor în economie Cristina Bălăceanu îl prezintă în cel mai evident moment al interesului public pentru o astfel de problematică.

Criza, problemele Uniunii Europene și ale Zonei Euro, impactul lor asupra României au atras, mai mult ca întotdeauna, atenția noastră, a tuturor, asupra unor probleme pe care nu le conștientizasem ca fiind atât de actuale și atât de importante pentru soarta fiecăruia dintre noi. Brusca, am înțeles că locul de muncă, salariul, prețurile alimentelor și chiar întreținerea apartamentului depind de guvernare sau de acordul european asupra guvernanței fiscale.

Dacă despre guvernare, mai bună sau mai puțin bună, se mai vorbea și se mai știa, despre guvernanță sau despre tranziția de la guvernare la guvernanță nu se știa mare lucru. Acordul european asupra guvernanței fiscale aprobat de summitul Uniunii Europene de la Bruxelles din decembrie 2011 a adus pentru prima dată în fața opiniei publice românești interesul pentru descifrarea a ceea ce ar putea însemna guvernanță și ce efecte ar putea avea asupra noastră.

Sunt întrebări pe care autoarea le abordează și le dă, într-o proporție hotărâtoare, răspuns. Demersul științific nu se limitează doar la răspunsuri, chiar dacă sunt extrem de elaborate și documentate, lucrarea ”Tranziția de la guvernare la guvernanță” fiind o analiză comparativă nu doar de terminologie ci și de strategii de politici și măsuri economice realizând, fapt mai puțin întâlnit în literatura românească de specialitate, o abordare tridimensională: economică, sociologică, politologică.

Lucrarea o consider interesantă și utilă și din alt punct de vedere, acela al încadrării în largă arie a dezbaterii științifice europene, ceea ce nu este de neglijat având în vedere contribuția modestă a cercetării științifice românești din domeniul economic la circuitul european de valori.

Chiar la nivel european, delimitările conceptuale dintre guvernare și guvernanță sunt încă ambigue producând neclarități și chiar confuzii.

Nu de puține ori ”guvernarea” și ” guvernanța” sunt concepte utilizate într-o manieră interșanjabilă. Este edificator faptul că odată cu izbucnirea crizei grecești la UE s-a constituit un grup de lucru condus de președintele Consiliului European Herman Van Rompuy destinat elaborării unei strategii de creare a unui ”guvern economic european” dar care, în final, a prezentat un raport asupra ”guvernanței economice europene”.

Este reconfortant și încurajator faptul că, în pofida lipsei de atenție și de finanțare de care suferă, cercetarea economică fundamentală progresează prin efortul unor cercetători tineri și bine pregătiți printre care doamna conferențiar universitar doctor în economie Cristina Bălăceanu își găsește prin valoarea și talentul său un loc bine meritat.

București

14 decembrie 2011

Mircea Coșea

GUVERNARE ȘI MANAGEMENT DE ȚARĂ

Intenția acestei cărți este conștientizarea necesității abordării actului de guvernare instituțională sub incidența principiilor de guvernanță și ale noului management public. În acest sens, se dorește dezvoltarea conceptului de management de țară în sensul în care bunurile publice ale unei națiuni să fie administrate de o echipă de specialiști care să maximizeze bunăstarea cetățenilor. Problemele care apar (de fapt unele dintre multiplele probleme și neînțelegeri ale acestui concept, știut fiind faptul că o denumire nouă, o abordare nouă a unui concept cu rădăcini adânci în conștiința indivizilor și a comunității, nu poate fi schimbată fără a genera neîncredere) este cum alegem acești specialiști, cine sunt acești specialiști, pentru interesele cui militează ei, ce principii doctrinare aplică în actul de management-guvernare?

Vom încerca să sugerăm anumite răspunsuri pertinente pentru aceste întrebări făcând apel la cele mai noi teorii în domeniu, bazându-ne pe principiul asigurării unui cadru general propice generării de bunăstare națiunii, fără să susținem populismul, doar prin invocarea unor precepte milenare de asigurare a bunăstării: munca, interesul față de oameni și comunitate, interesul față de generațiile viitoare, iubirea față de natură, interesul autorităților în asigurarea unor condiții necesare și suficiente pentru dezvoltarea mediului economic.

Am ales conceptul de *management de țară* pentru a marca trecerea de la guvernare la guvernanță în sensul conștientizării necesității schimbării în actul de guvernare. Este nevoie de dezvoltarea unui sistem de administrare a bunurilor publice prin participarea tuturor factorilor de decizie cu implicare directă și indirectă asupra statului, în stare să asigure producerea bunăstării. Și acest lucru este posibil în condițiile în care echipa de management de țară ia cele mai bune decizii care pot crea premisele dezvoltării sustenabile a economiei, ca sursă de asigurare a bunăstării.

Un posibil impas este generat de faptul că guvernele sunt conduse de reprezentanți politici ai partidelor aflate la putere, ceea ce poate face dificilă abordarea actului de guvernare de pe poziții exclusiv de eficiență economică și

eficacitate socială, din cauza convingerilor doctrinare ale partidelor politice din care fac parte. În acest sens, este nevoie de asigurarea unui consens politic și social în vederea implementării acelor măsuri care să conducă la generarea de bunăstare economică și socială.

CAPITOLUL 1

GUVERNAREA BUNURILOR COMUNE

1.1. Delimitări conceptuale ale conceptului de guvernare

Guvernarea se referă la deciziile care definesc așteptările, exercitarea puterii sau verificarea performanțelor constând dintr-un proces ce face distincția între procesele de management și cele de conducere. În cazul unei afaceri sau a unei organizații non-profit, guvernarea se referă la gestionarea coerentă, la politicile de coeziune, procese și decizii, drepturi pentru un anumit domeniu de responsabilitate. De exemplu, gestionarea, la un nivel corporativ s-ar putea implica în activitățile privind politicile de confidențialitate, de investiții interne, de utilizare a datelor statistice.

Guvernarea este ceea ce face un guvern. Acesta ar putea fi un guvern geopolitic (statul-națiune), un guvern corporativ (entitate de afaceri), un guvern socio-politic (trib, familie, etc.), sau orice tip de guvernare. Dar guvernarea este exercitarea puterii de management și de politică, în timp ce guvernul este un instrument (de obicei, colectiv) de exercitare a puterii politice.

Cuvântul GUVERNARE provine de la verbul κυβερνάω din limba greacă, care înseamnă a orienta și a fost folosit pentru prima dată într-un sens metaforic de Platon¹.

¹ Platon acordă o importanță majoră Statului Ideal în Republica. Cea mai bună formă de guvernare, spune Platon, este cea aristocrată. Prin aceasta, el nu înțelege o aristocrație ereditară, ci una de merit; cu alte cuvinte, statul trebuie condus de către persoanele cele mai capabile. Acestea urmau să fie alese nu prin votul cetățenilor, ci printr-un proces de cooptare. Sistemul politic aristocratic, care reprezenta în concepția sa cel mai evoluat sistem. Aristocrații reprezentau o elită spirituală, și nicidecum una financiară. În funcție de gradul de elevare ale acestei elite, statul platonian conținea patru tipuri de oameni:

1.1. Oamenii de aur – înțelepții – se aflau în vârful piramidei statului. Ei erau cei care cunoșteau diferența dintre bine și rău, dintre drept și nedrept. Fiind în permanentă legătură cu divinitatea, se aflau dincolo de morala comună – dar nu în sensul de a-și permite excese, ci dimpotrivă, în acela de a reflecta în mod direct Legea, de a se confunda cu ea. Ei nu puteau fi

Ca proces, guvernarea poate opera într-o organizație de orice dimensiune și poate funcționa pentru orice scop, bun sau rău, pentru profit sau nu. Un scop rezonabil sau rațional al guvernării ar putea fi asigurarea (uneori în numele altora) eficienței actului economic.

Poate că scopul moral și natural al guvernării constă în asigurarea, în numele acțiunilor reglementate, a unui model demn, bun, evitând în același timp un

dominați de aspectele personale. Totuși, rolul lor nu era acela de a transmite direct cunoașterea, ci prin intermediari. Aceștia erau:

1.2. Oamenii de argint. În statul lui Platon, ei erau reprezentați de către filosofi. Ei erau cei care acționau din datorie. Cu timpul, din rândul lor se ridicau înțelepții. E de înțeles faptul că nici ei nu erau dominați de aspectele personale, de egoism. Întreaga lor viață era dedicată unui ideal moral și educațional. Dacă aveau dreptul la o anume fericire, aceasta nu era fericirea umană simplă, ci fericirea filosofică.

1.3. Oamenii de bronz – agricultorii

1.4. Oamenii de fier – negustori. Ultimele categorii reprezentau baza piramidei, ei având dreptul la fericirea umană.

Platon vorbește despre patru forme greșite de guvernări: timocrația, oligarhia, democrația și tirania (despotism).

TIMOCRAȚIA Socrate definește timocrația ca o societate condusă de oameni care iubesc onoarea. El crede că această formă de guvernare rezultă din urmașii părinților care au alte mentalități compoziționale. Onoarea, baza acestei forme de guvernare strălucită duce la dorințe de posesiuni și bunăstare.

OLIGARHIA Aceste tentații creează o confuzie între statutul economic și onoarea care este responsabilă pentru ieșirea din oligarhie. În Cartea a VIII a Socrate sugerează că avuția nu o să ajute un pilot să-și navigheze propria navă. Aceasta injustiție împarte lumea în săraci și bogați, ceea ce creează un mediu pentru criminali și hoți de ieșire. Cei bogați complotază împotriva celor săraci și vice-versa.

DEMOCRAȚIA Atât timp cât împărțirea socioeconomică crește așa cresc și presiunile între clasele sociale. De la conflictele ce provin din asemenea tensiuni democrația înlocuiește oligarhia, urmându-i. Săracii sunt înfrânți de oligarhii neexperimentați și în curând democrația va aduce libertăți și libertate cetățenilor.

TIRANIA Libertățile excesive date cetățenilor dintr-o democrație, duc la tiranie, cea mai violentă formă de guvernare. Aceste libertăți împart oamenii între clase socioeconomice: dominantă, capitalistă și muncitorească. Tensiunile dintre clasă dominantă și capitalistă, forțază clasă muncitorească să caute protecție în libertățile democratice. Ei investesc toată puterea lor în demagogul lor democratic, care în schimb devine corupt din cauza puterii și devine un tiran. Cu un anturaj mic, susținători care îi asigură protecție. Ironic, Statul Ideal schițat de Socrate seamănă cu tirania.

model nedorit, rău. Scopul ideal, în mod evident, este asigurarea obținerii unui model cât mai bun. Un guvern cuprinde un set de relații care guvernează și utilizează sau exercită puterea, în special puterea coercitivă.

O guvernare bună, urmând această linie de gândire, ar putea consta dintr-un set de relații legate de exercitarea puterii coercitive care asigură, în numele celor reglementate, un model util de rezultate bune, evitând în același timp un model nedorit cu circumstanțe rele, luând decizii care definesc așteptările, uzitând puterea de care dispune pentru a verifica performanța.

Politica oferă un mijloc prin care procesul de guvernare operează. De exemplu, oamenii pot alege așteptările privind activitatea politică, ei pot acorda puterea prin acțiuni politice, pot judeca performanța, prin prisma comportamentului politic. Astfel, conceptul de guvernare se poate aplica statului, corporațiilor, organizațiilor non-profit, asociațiilor, agenților economici în general.

Banca Mondială definește guvernarea ca un exercițiu al autorității politice utilizând resurse instituționale pentru a gestiona problemele societății și afacerile. Prin guvernare se consideră procesul prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite; capacitatea guvernului de a formula și implementa în mod eficient politicile economice și sociale, respectul față de cetățeni, relația dintre stat, instituții și cetățeni precum și interacțiunile economice și sociale dintre aceștia.

O definiție alternativă vede guvernare ca acțiunea de utilizare a instituțiilor, structurilor de autoritate și chiar o colaborare pentru a aloca resurse, precum și acțiunea de coordonare sau de control al activității în cadrul societății sau a economiei.

Conform Națiunilor Unite, guvernarea a fost definită ca regulile sistemului politic de a rezolva conflicte între actori și de a adopta decizii. De asemenea, termenul de guvernare este folosit pentru a descrie funcționarea corespunzătoare a instituțiilor, ulterior acceptate de către public (legitimitatea). Conceptul de guvernare este utilizat și pentru a invoca eficacitatea actului de guvernare și realizarea unui consens prin mijloace democratice (participarea).

Unii specialiști sugerează necesitatea unei distincții clare între conceptele de guvernare și politică. Politica implică procese prin care un grup de oameni cu opinii divergente ajunge la decizii colective, în general, considerate ca fiind

obligatorii pentru grup, și aplicate ca politică comună. Guvernarea, pe de altă parte, transmite elemente administrative și de orientare. Un astfel de argument militează pentru separare tradițională între "politică" și "administrare".

În termeni generali, guvernarea este percepută în trei moduri principale:

1. Prin intermediul rețelelor ce implică parteneriate public-private (PPP) sau în colaborare cu organizațiile locale
2. Prin utilizarea mecanismelor de piață ale căror principii concurențiale servesc pentru a alocă resurse în conformitate cu reglementările guvernamentale
3. Prin intermediul metodelor de sus în jos care implică în primul rând guvernele și birocrăția de stat.

Aceste moduri de guvernare apar adesea în termeni de ierarhie, a piețelor și rețelelor.

Organizațiile corporatiste utilizează adesea cuvântul guvernare pentru a descrie:

1. Legile și regulile de creștere a profitabilității
2. Maniera în care acestea se implementează în consens cu valorile societății

Tabelul 1

Delimitări terminologice ale conceptului de guvernare

Guvernare	Conducere	Management	Guvernare
Concept ce desemnează un ansamblu de reguli, proceduri, instituții și practici destinate configurării modului în care se realizează puterea executivă la nivel statal, regional și local	Concept ce desemnează un ansamblu de acțiuni ce implică modul în care oamenii lucrează în interiorul și în jurul structurii autorității formale pentru a pune în practică decizia	Concept ce se referă la punerea în aplicare a unui set de obiective urmărite în baza unor reguli stabilite, urmărind eficiența, buna funcționare și calitatea serviciilor	Concept ce desemnează un concept amplu care include o supervizare solidă și eficace a modului în care <i>ceva</i> este realizat, condus, controlat sau gestionat, în scopul protejării intereselor componentelor respectivei arii, organizații sau instituții